

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2006

SÍNTESIS

El último cuatrienio (2003-2006) puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años. El avance en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en varios países de la región.

En los primeros dos capítulos del *Panorama social de América Latina 2006* se examina la evolución de los principales indicadores sociales en los últimos años. Estos se refieren a la evolución de la pobreza y la pobreza extrema, a la desigualdad en la distribución del ingreso y a los cambios en los principales indicadores del mercado de trabajo, y en el análisis se otorga particular importancia a la evolución del empleo asalariado urbano durante estos años de recuperación y crecimiento.

En los dos capítulos siguientes se abordan temas que, por diversas razones, han pasado a ocupar un lugar destacado en las agendas de los gobiernos. En el capítulo sobre los pueblos indígenas se adopta una perspectiva de derechos para analizar sus nuevas realidades, su heterogeneidad y, particularmente, las nuevas obligaciones que al respecto deben enfrentar las democracias del siglo XXI. En el capítulo destinado al análisis de las transformaciones de la estructura familiar en América Latina, se estudian los nuevos temas de políticas públicas que plantea la creciente heterogeneidad de los tipos de familias y se reseñan las vías a través de las cuales se procura responder a esas nuevas realidades desde los gobiernos.

En el *Panorama social de América Latina 2006* se presentan las más recientes estimaciones de la magnitud de la pobreza realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estas indican que en 2005, el 39,8% de la población de la región vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas) y un 15,4% de la población (81 millones de personas) vivía en la pobreza extrema o la indigencia. En el capítulo I se presentan, además, proyecciones sobre la magnitud de la pobreza en el presente año, según

las cuales el número de pobres y de personas en situación de extrema pobreza volvería a disminuir, a 205 y 79 millones, respectivamente. A partir de estas últimas cifras, se hace un nuevo examen del progreso de los países hacia el logro de la primera meta de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se analizan también las tendencias más recientes de la distribución del ingreso en los países latinoamericanos y se comparan las mediciones de pobreza absoluta y pobreza relativa, estas últimas sobre la base de los criterios adoptados en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En el segundo capítulo se examinan las variaciones en los principales indicadores del mercado de trabajo y se comparan las tendencias del período 1990-2002 con las del último trienio. El análisis se centra en los cambios registrados en el nivel y la composición del desempleo, las tendencias de la participación laboral —especialmente la femenina— y la generación de empleo asalariado en las zonas urbanas. Se presentan, además, algunos antecedentes sobre la calidad del empleo asalariado a partir de la evolución de los salarios reales, el tipo de contrato y la cobertura de seguridad social que estos suponen. Se concluye que la recuperación del empleo y en parte también de las remuneraciones que se ha dado en los últimos años no fue acompañada por un cambio significativo en la calidad de los nuevos puestos de trabajo. Se señala, entonces, que los actuales niveles de cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social basados en el empleo no permiten avanzar hacia la constitución de una modalidad universal de jubilaciones y pensiones que otorgue prestaciones mínimas y adecuadamente financiadas a largo plazo.

En el capítulo sobre la situación de los pueblos indígenas se presenta un panorama sociodemográfico de estos pueblos desde la perspectiva que otorga el nuevo estándar internacional sobre sus derechos individuales y colectivos, de aplicación obligatoria para todos los Estados. En este contexto hay dos hechos que se destacan: la irrupción de los pueblos indígenas como activos actores sociales y políticos, y el proceso de consolidación de la normativa internacional sobre derechos y sus consecuencias en lo que respecta a las políticas públicas. Se analiza la heterogeneidad demográfica y territorial existente entre países y pueblos indígenas: sus formas de asentamiento en el territorio; su estructura por edades, y sus más altos niveles de fecundidad y de mortalidad en la infancia y en la niñez. En el capítulo se insiste en la complejidad y heterogeneidad de las dinámicas de la población indígena y la persistente inequidad y desigualdad que los afecta, interpretados en el marco de la discriminación estructural y especificidades culturales de los países de América Latina. Esto plantea a las democracias del siglo XXI un enorme desafío en materia de reformas estatales y de políticas tendientes a superar las brechas de aplicación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

En el capítulo IV, dedicado a la agenda social, se presenta un diagnóstico de las transformaciones de la estructura familiar y un examen de las políticas y los programas

orientados a las familias de la región, basado en las respuestas proporcionadas por los organismos oficiales nacionales a un cuestionario que les hizo llegar la CEPAL. En la primera parte, relativa a las transformaciones de la estructura familiar, se destaca la prolongación de la tendencia a una mayor heterogeneidad de los tipos de familias, en particular la mayor gravitación de hogares unipersonales y de familias monoparentales encabezados por mujeres. Estos cambios se han dado junto con la disminución de las familias nucleares biparentales con hijos y de las familias extendidas, así como la reducción de la importancia relativa de las familias en las que el jefe es el único sostén económico de sus miembros, y exigen un nuevo enfoque de las políticas y programas orientados a las familias. En la segunda parte del capítulo se presentan algunas características de las instituciones públicas encargadas de distintas dimensiones de familia y de las políticas y los programas orientados a ella, y se advierte sobre las falencias y limitaciones que al respecto se observan en la región.

En lo que respecta a la agenda social internacional, se reseñan las reuniones internacionales en que se abordaron temas sociales en el período considerado. En esta oportunidad se sintetizan los acuerdos y las recomendaciones que surgieron del trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, cuyo tema central fue la protección social.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Evolución reciente de la pobreza en América Latina

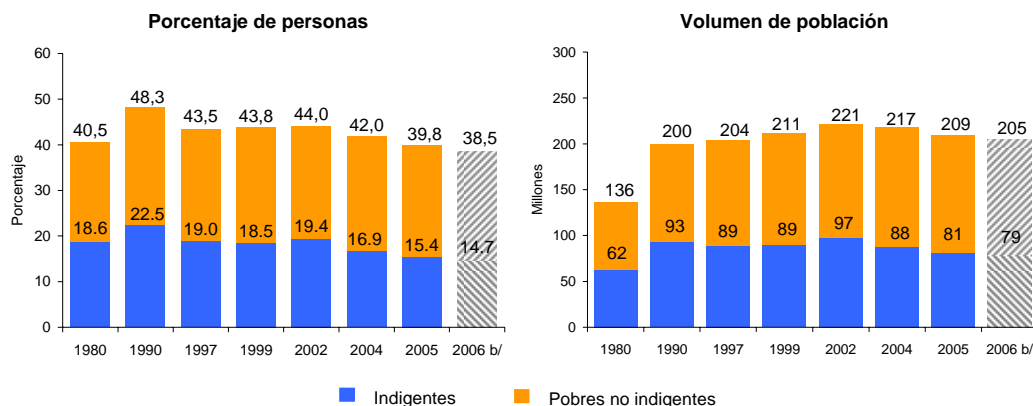
Las últimas estimaciones disponibles sobre los países de América Latina, referidas al año 2005, indican que en ese año un 39,8% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a un 15,4% de la población, por lo que el total de pobres ascendía a 209 millones de personas, de las cuales 81 millones eran indigentes (véase el gráfico 1).¹

La comparación de estas cifras con las del año 2002 revela un gran adelanto en la reducción de la pobreza, y un avance aún más apreciable en el ámbito de la indigencia. El porcentaje de población pobre disminuyó 4,2 puntos porcentuales, si se toma como referencia la tasa del 44,0% observada en dicho año. Por otra parte, la disminución del porcentaje de indigentes tuvo una magnitud similar a la de la pobreza, de 4,0 puntos porcentuales. Sin

¹ Las cifras sobre 2004 y 2005 corresponden a estimaciones basadas en las encuestas de hogares de esos años y no a proyecciones efectuadas a partir de encuestas anteriores, a diferencia de las que figuran en el *Panorama social de América Latina 2005* para esos años. Las nuevas tasas de pobreza e indigencia son menores a las que se había previsto anteriormente, del 40,6% y el 16,8% para el 2005. Ello se debe principalmente a que en el último bienio se produjeron mejoras distributivas en algunos países, que aumentaron la elasticidad-crecimiento de la pobreza, mientras que en las proyecciones se adopta el supuesto de distribución constante.

embargo, es evidente la mayor importancia de esta última variación cuando se considera que el valor observado en 2002 era de un 19,4%.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2006 a/



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

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

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 1999, 2002 Y 2005 (En porcentajes)

País	1998/1999			2000/2002			2003/2005		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina a/	1999	23,7	6,6	2002	45,4	20,9	2005	26,0	9,1
Bolivia	1999	60,6	36,4	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7
Brasil	1999	37,5	12,9	2001	37,5	13,2	2005	36,3	10,6
Chile	1998	23,2	5,7	2000	20,2	5,6	2003	18,7	4,7
Colombia	1999	54,9	26,8	2002	51,1	24,6	2005	46,8	20,2
Costa Rica	1999	20,3	7,8	2002	20,3	8,2	2005	21,1	7,0
Ecuador a/	1999	63,5	31,3	2002	49,0	19,4	2005	45,2	17,1
El Salvador	1999	49,8	21,9	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0
Guatemala	1998	61,1	31,6	2002	60,2	30,9
Honduras	1999	79,7	56,8	2002	77,3	54,4	2003	74,8	53,9
México	1998	46,9	18,5	2002	39,4	12,6	2005	35,5	11,7
Nicaragua	1998	69,9	44,6	2001	69,4	42,4
Panamá	1999 a/	25,7	8,1	2002	34,0	17,4	2005	33,0	15,7
Paraguay	1999	60,6	33,8	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1
Perú	1999	48,6	22,4	2001 b/	54,8	24,4	2004 b/	51,1	18,9
Rep. Dominicana	2000	46,9	22,1	2002	44,9	20,3	2005	47,5	24,6
Uruguay a/	1999	9,4	1,8	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1999	49,4	21,7	2002	48,6	22,2	2005	37,1	15,9

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

a/ Área urbana.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares.

Dada la expansión económica prevista en cada uno de los países de la región en el 2006, cabe esperar que los porcentajes de pobreza e indigencia mantengan su tendencia a la baja. Se prevé que durante el año 2006 el porcentaje de pobres pueda reducirse en poco más de un punto porcentual, al 38,5%, y que el de indigentes disminuya aproximadamente medio punto porcentual, a un 14,7%. En caso de que estas previsiones se concreten, el número de personas pobres e indigentes volvería a disminuir, a 205 y 79 millones, respectivamente.

Por lo tanto, se puede considerar que el último cuatrienio (2003–2006) ha sido el de mejor desempeño social de América Latina en los últimos 25 años. Por una parte, la tasa de pobreza ha descendido por primera vez bajo el nivel de 1980, año en que un 40,5% de la población fue contabilizada como pobre, mientras que la tasa de indigencia ha descendido más de tres puntos porcentuales con respecto al 18,6% observado en dicho año. Además, las nuevas cifras dan cuenta de una reducción por tercer año consecutivo del número absoluto de personas en situación de pobreza e indigencia, hecho sin precedentes en la región. Con ello, el número de pobres proyectado para 2006 sería similar al de 1997, lo que representaría una recuperación del nivel previo a la crisis asiática.

Sin embargo, esta mirada a largo plazo muestra que la región ha demorado 25 años en reducir la incidencia de la pobreza a los niveles de 1980. Por tanto, los alentadores progresos recientes en esta materia y los que se proyectan para el presente año no deben hacer olvidar que los niveles de pobreza siguen siendo muy elevados, y que la región todavía tiene por delante una tarea de gran magnitud.

La reducción de la pobreza y la indigencia en los últimos años puede atribuirse, por una parte, a la recuperación del crecimiento económico de la región, que contrasta marcadamente con la disminución del ingreso por habitante en el período 1997-2002. El segundo factor que explica los favorables resultados en materia de pobreza e indigencia es el cambio distributivo ocurrido en algunos países de la región, descrito más adelante.

Tomando como punto de comparación las mediciones efectuadas en torno a los años 2000 y 2002, se observa que en un conjunto importante de países se redujeron tanto la tasa de pobreza como la de indigencia. Las mejoras más notables se presentaron en Argentina y República Bolivariana de Venezuela. En el primer caso, esto constituye un repunte luego de la fuerte crisis que afectó al país en los primeros años de la presente década. De hecho, a pesar de esta reducción, los niveles de pobreza e indigencia de Argentina siguen superando a los de 1999, en 1,8 y 2,5 puntos porcentuales respectivamente. Por otra parte, a pesar de que República Bolivariana de Venezuela también registró fuertes disminuciones del producto por habitante en 2002 y 2003, la posterior recuperación le ha permitido alcanzar una mejor situación que la de los años previos a la crisis. En efecto, las tasas de pobreza e indigencia de

2005 son claramente inferiores a las de 1999, dado que se ha producido un descenso de 12,3 y 5,8 puntos porcentuales, respectivamente.

Entre 2000/2002 y 2003/2005, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú presentaron también disminuciones significativas de la pobreza, que ascienden a 1,6 puntos porcentuales en el primer caso y aproximadamente cuatro puntos porcentuales en los otros cuatro. El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema cayó ostensiblemente no solamente en los países ya mencionados, sino además en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Panamá. Esta tendencia se repite cuando se toman los años 1998-1999 como base de comparación. En este período más largo se destaca el importante avance de Ecuador. En las zonas urbanas de ese país el porcentaje de población pobre se redujo 18,3 puntos porcentuales, en tanto que el porcentaje de extremadamente pobres disminuyó 14,2 puntos.

En el otro extremo, República Dominicana y Uruguay son los únicos países en los que tanto la pobreza como la indigencia mostraron deterioros entre 2002 y 2005. En ambos, esta evolución es fruto de tendencias contrapuestas entre dos subperíodos. Entre 2002 y 2004, esos países sufrieron un deterioro significativo de las condiciones de vida, y un incremento de la tasa de pobreza de casi 10 puntos porcentuales en el primer caso y algo menos de 6 puntos en el segundo. Posteriormente, entre 2004 y 2005, ambos países lograron una recuperación parcial y una reducción del porcentaje de pobres de 51,8% a 45,4% en República Dominicana y de 20,9% a 18,8% en Uruguay. Por consiguiente, si bien en 2005 estos indicadores no habían disminuido lo suficiente para regresar a los niveles previos a las crisis, han retomado su tendencia a la reducción.

Avance hacia la consecución de la primera meta de los objetivos del Milenio

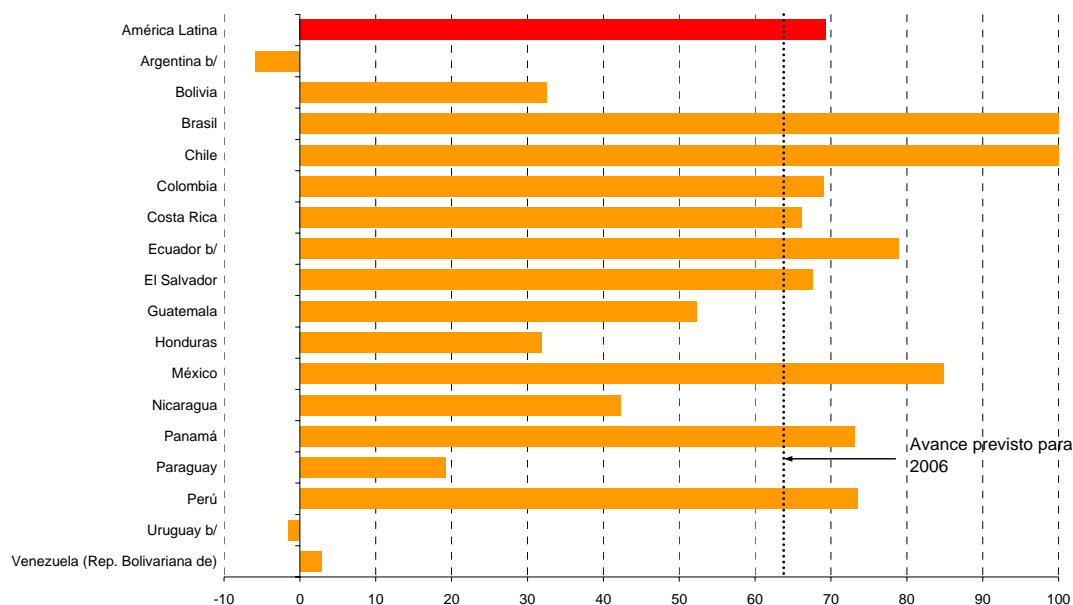
Las nuevas estimaciones de pobreza hechas por la CEPAL permiten hacer un examen actualizado del progreso de los países hacia el logro de la primera meta del Milenio y una evaluación de las perspectivas de cumplimiento de esta en la región, tarea que ha venido realizando la Comisión desde 2001 y cuyos resultados se han dado a conocer en varias ediciones del *Panorama social de América Latina* así como en el documento *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*.

La disminución proyectada de la pobreza extrema en el año 2006 corresponde a un avance del 69% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, valor que resulta algo superior al porcentaje de tiempo transcurrido para su cumplimiento.² Podría decirse, entonces, que la región como un todo se encuentra bien encaminada en lo que respecta a

² La meta contempla un plazo total de 25 años (desde 1990 hasta 2015), de los cuales han transcurrido 16, lo que representa un 64% del tiempo previsto.

cumplir el compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990 (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2006 a/
(En porcentajes)



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

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. La línea punteada representa el porcentaje de avance esperado para 2006 (64%).

b/ Área urbana.

Sobre la base de los resultados del avance previsto hasta el año 2006, y del crecimiento económico registrado entre 1991 y 2006, es posible inferir que un grupo amplio de países tienen una alta probabilidad de alcanzar la primera meta de los objetivos de desarrollo del Milenio, es decir, que en 2015 habrán reducido en al menos 50% el porcentaje de personas extremadamente pobres de 1990. Además de Brasil y Chile, que ya alcanzaron esta meta, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Perú, países cuyo porcentaje de avance es similar o superior al esperado, también la lograrían tan solo si su ingreso por habitante creciera a un ritmo similar al promedio de los últimos 16 años.

En el caso de Colombia, el otro país que registra un progreso mayor al esperado, la tasa anual de crecimiento requerida para alcanzar la meta sería algo superior al promedio del período 1991-2006; no obstante, su desempeño económico en los años recientes permite

considerar factible el logro de esta condición.³ Asimismo, aun cuando la tasa de crecimiento requerida por Uruguay también es superior a su promedio histórico, la escasa diferencia entre el nivel actual de indigencia y la meta permite incluir a este país entre aquellos de alta probabilidad de cumplimiento.⁴

Para los países con un avance inferior al esperado, evaluar la factibilidad de alcanzar la primera meta del Milenio resulta un ejercicio algo más complejo. En todos ellos el crecimiento logrado entre 1991 y 2006 es insuficiente para cumplir con el propósito planteado. No obstante, en algunos de estos países el ritmo de expansión del ingreso por habitante observado en los años recientes supera ampliamente el promedio histórico, lo que también se advierte para la región en su conjunto.⁵ De modo que si los países consiguen mantener en el futuro tasas de crecimiento más elevadas que las registradas en el período 1990-2002 tornaría más factible el que puedan reducir la pobreza a la mitad hasta el año 2015 (véase el gráfico 3).

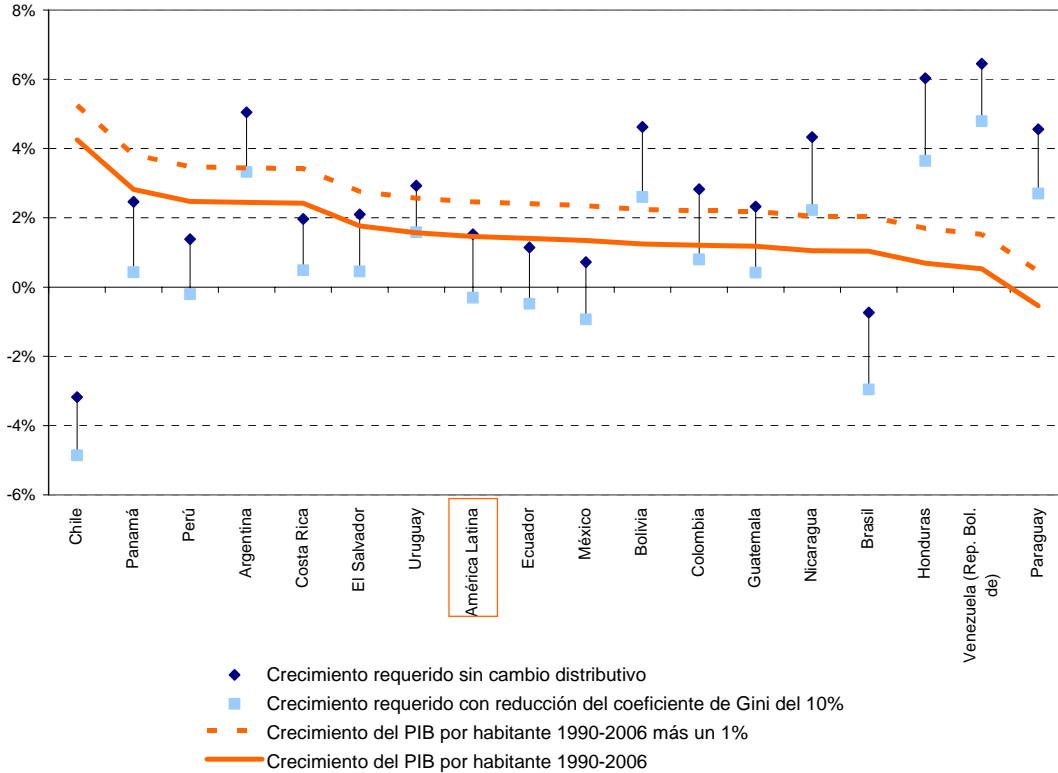
Junto con el crecimiento económico, el mejoramiento de la distribución del ingreso es decisivo para elevar más rápidamente las condiciones de vida de los más pobres. Avanzar en este aspecto no solamente permitiría a todos los países anteriormente mencionados alcanzar la meta en un plazo menor, sino que contribuiría significativamente a que otros, los de más altos niveles de pobreza en la región, como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, aumenten sus posibilidades de reducir la pobreza extrema a la mitad en el plazo estipulado. Aun cuando los esfuerzos de crecimiento y de una mejor distribución de sus frutos que deben realizar estos países no son menores, la favorable evolución reciente de la región en dichos ámbitos permite abrigar un mayor optimismo en cuanto a su factibilidad de alcanzar la primera meta del Milenio (véase nuevamente el gráfico 3).

³ Esta aparente discordancia obedece a que las proyecciones efectuadas suponen que la distribución no se alterará significativamente entre 2006 y 2015, mientras que la reducción de la indigencia entre 1990 y 2005 se consiguió mediante una mejora distributiva que benefició a los hogares pobres.

⁴ La situación de Uruguay merece un comentario especial, ya que las proyecciones realizadas en los años anteriores, basadas en la encuesta de 2002, señalaban que este país estaba muy cerca de cumplir la meta. Dos antecedentes contribuyen a explicar este notable cambio de situación. El primero es que la recuperación del crecimiento económico en 2004 hacía prever una reducción de la pobreza extrema, y no un incremento como el que efectivamente se registró ese año. En segundo lugar, las variaciones de la tasa de indigencia en Uruguay han sido relativamente pequeñas, pero se ven magnificadas al expresarlas en términos porcentuales. De hecho, pese a que el nivel de pobreza extrema es mayor al de 1990, se encuentra a menos de dos puntos porcentuales por sobre el porcentaje meta.

⁵ Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. En este último país cabe tener presente, además, que las cifras de pobreza están siendo evaluadas, debido a la amplia discrepancia existente en el valor base de 1990 entre la estimación de la CEPAL y aquella realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Dicha institución estima un valor considerablemente más alto para ese año, a partir de lo cual deduce un elevado porcentaje de avance en la consecución de la meta, e incluso que el país estaría alcanzándola hacia fines de 2006, según sus propias proyecciones.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990 A LA MITAD EN EL 2015
 (En porcentajes)



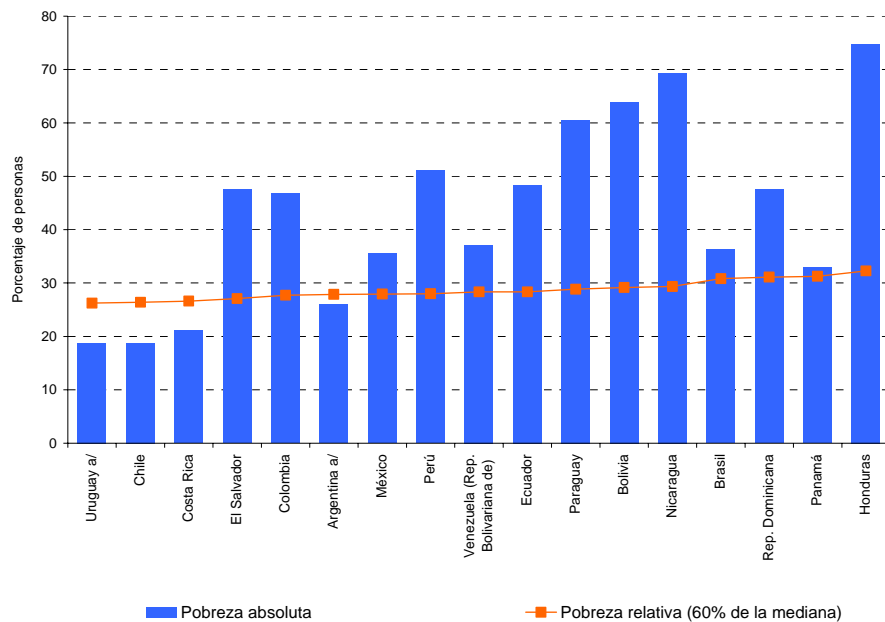
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Una mirada desde el enfoque de la pobreza relativa

En el enfoque de “pobreza relativa” se da prioridad al concepto de pobreza concebida como la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con la sociedad en que viven. Si bien su medición, tal como fue planteada inicialmente, supone un importante desafío en términos de información necesaria, existe una alternativa metodológica más simple, que se viene empleando sistemáticamente en los países de la Unión Europea. Esta consiste en establecer la línea de pobreza como un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población. Este método apunta a que, a medida que un país vaya creciendo y aparezcan nuevas necesidades, el estándar de pobreza se actualice inmediatamente, sin que sea necesario definir de manera explícita cuáles son dichas necesidades. El método descrito permite evaluar la pobreza relativa en América Latina, concepto complementario del de “pobreza absoluta” que se emplea comúnmente en la región.

De acuerdo con el indicador utilizado, correspondiente al 60% del ingreso mediano, la región presenta un panorama homogéneo en cuanto a la incidencia de la pobreza relativa, que varía entre un 26% y un 32% según el país. Esto significa que las diferencias entre los casos de menor y mayor pobreza no llegan a superar los 10 puntos porcentuales, lo que contrasta notablemente con las mediciones de pobreza absoluta, que revelan diferencias entre países superiores a los 50 puntos porcentuales (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASAS DE POBREZA RELATIVA Y ABSOLUTA, ALREDEDOR DE 2005



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

a/ Área urbana.

En lo que respecta a la evolución de la pobreza relativa, esta se ha mantenido prácticamente constante en la región en los últimos 15 años. En comparación con los niveles de 1990, solamente se registran cambios apreciables (de 2 o más puntos porcentuales) en cuatro países: un aumento en Ecuador (áreas urbanas), México y Uruguay, y una reducción en Nicaragua. En los demás países, las variaciones son de magnitud menor, y no pueden considerarse significativas.

La falta de cambios significativos en la pobreza relativa se deben en gran medida a que el indicador utilizado para medirla se relaciona más con la desigualdad distributiva, que se ha mantenido estancada en la región, que con la insatisfacción efectiva de necesidades. Ello queda en evidencia en la estrecha vinculación con la relación de ingresos medios entre el

quintil más rico y el quintil más pobre, que asciende a 0,75, y supera la correlación entre los resultados de pobreza relativa y pobreza absoluta, de 0,56.

Aunque la imposibilidad de satisfacer las necesidades más básicas, de las que da cuenta la pobreza absoluta, sigue siendo el principal problema pendiente en la mayoría de los países de América Latina, existe un grupo en el que la aplicación del enfoque relativo puede tener una relevancia cada vez mayor. En Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay la incidencia de pobreza absoluta es inferior a la de la pobreza relativa, tanto si se considera una línea del 60% ó del 70% del ingreso mediano. En estos casos, en los que además un segmento significativo de la población ha logrado superar las carencias más elementales, parece importante prestar atención a la satisfacción de las necesidades que surgen de una adecuada participación de los individuos en la sociedad.

Por otra parte, los niveles de pobreza relativa observados en los países de América Latina son superiores a los de los 25 miembros de la Unión Europea, de acuerdo con el umbral del 60% del ingreso mediano. Ello se manifiesta no solamente en la comparación de los promedios simples de cada región, que arrojan valores del 29% para América Latina y 15% para la Unión Europea, sino también al contrastar los valores máximos y mínimos. En América Latina ningún país tiene una tasa de pobreza relativa inferior al 26%, mientras el valor máximo observado en la Unión Europea es del 21%.

Evolución reciente de la distribución del ingreso

Una de las características más sobresalientes de América Latina ha sido históricamente la acentuada inequidad de la distribución del ingreso, así como su falta de flexibilidad ante el cambio. Esta desigualdad no solamente excede a la de otras regiones del mundo, sino que además se mantuvo invariable durante la década de 1990 e incluso empeoró a comienzos de la presente década.

A partir de las encuestas de hogares más recientes disponibles, se observa que en los últimos años varios países lograron mejoras distributivas que, aunque reducidas, al menos representan un avance respecto de la inflexibilidad ante el cambio o incluso al deterioro de los períodos anteriores.

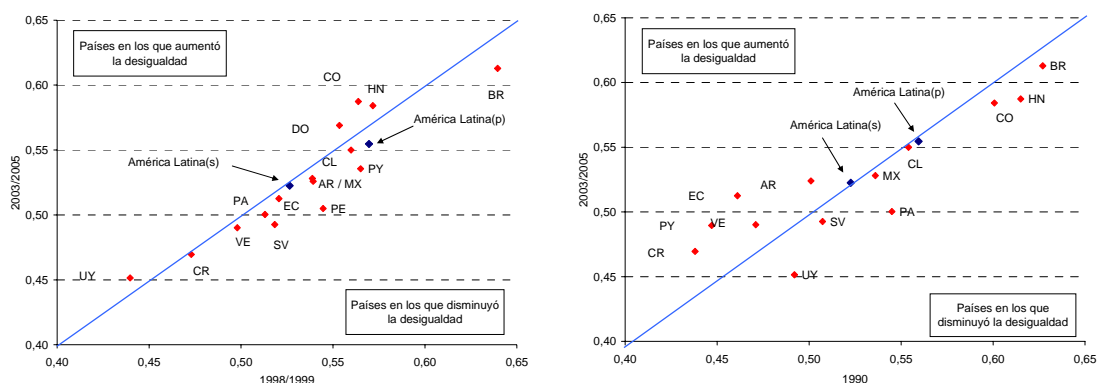
La comparación de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 2003-2005 con la registrada en torno a 1998-1999 muestra una reducción de las diferencias entre los grupos más pobres y más ricos en la mayoría de los países analizados. En efecto, la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 40% más pobre disminuyó entre un 8% y un 23% en Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela. En todos estos casos, esta variación se produjo tanto por una

mayor participación de los cuatro primeros deciles de la población como por un descenso de la participación del decil más rico. Chile y Costa Rica no registraron un cambio en ese indicador, mientras Colombia, Honduras, República Dominicana y Uruguay registraron aumentos no superiores al 13%.

El uso de un indicador sintético que resume la información sobre distribución de los ingresos de toda la población, tal como el índice de Gini, corrobora la incipiente tendencia al mejoramiento distributivo. Entre 1998-1999 y 2003-2005, países como Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú mostraron una disminución apreciable de este indicador, que fluctúa entre el 4% y el 7%. Por otra parte, Honduras es el único país que mostró un considerable aumento del coeficiente de Gini (véanse el gráfico 5 y el cuadro 2).

El balance a más largo plazo, correspondiente al período 1990-2005, es más heterogéneo. En los últimos 15 años, dos países han logrado un mejoramiento distributivo importante; se trata de Uruguay y Panamá (datos de áreas urbanas en ambos casos), que presentan una reducción de 8% del coeficiente de Gini, seguidos por Honduras, con una disminución del 4%. En contraste, en Ecuador (área urbana) y Paraguay (área metropolitana de Asunción) el indicador aumentó alrededor de un 10%, lo que representa un incremento notable de la concentración del ingreso. Argentina (Gran Buenos Aires), Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela también presentaron un deterioro significativo, del 4% al 7%.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2005 a/



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

Nota: América Latina(s): Promedio simple de América Latina.
América Latina(p): Promedio ponderado de América Latina.

a/ Calculados a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita. El valor para América Latina corresponde al promedio simple de los coeficientes de Gini de 13 países con información comparable para el período 1990-2005.

b/ Datos sobre áreas urbanas de Argentina, Ecuador, Panamá y Uruguay.

c/ Datos sobre áreas urbanas de Ecuador, Panamá y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y los de Paraguay al área metropolitana de Asunción.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ALREDEDOR DE 1999, 2002 Y 2005 a/

Nivel de desigualdad	Alrededor de 1999		Alrededor de 2002		Alrededor de 2005	
Muy Alto 0,580 – 1	Brasil	0,640	Brasil	0,639	Bolivia (2002)	0,614
	Bolivia	0,586	Bolivia	0,614	Brasil	0,613
	Nicaragua	0,584	Honduras	0,588	Honduras	0,587
Alto 0,520 – 0,579	Colombia	0,572	Nicaragua	0,579	Nicaragua (2001)	0,579
	Paraguay	0,565	Argentina b/	0,578	Rep. Dominicana	0,569
	Honduras	0,564	Paraguay	0,570	Chile	0,550
	Chile	0,560	Colombia	0,569	Guatemala (2002)	0,542
	Guatemala	0,560	Chile	0,559	Paraguay	0,536
	Rep. Dominicana	0,554	Rep. Dominicana	0,544	México	0,528
	Perú	0,545	Guatemala	0,542	Argentina b/	0,526
	Argentina b/	0,539	El Salvador	0,525		
	México	0,539	Perú	0,525		
	Ecuador b/	0,521	Panamá b/	0,515		
Medio 0,470 – 0,519	El Salvador	0,518	México	0,514	Ecuador b/	0,513
	Panamá b/	0,513	Ecuador b/	0,513	Perú	0,505
	Venezuela (Rep. Bol. de)	0,498	Venezuela (Rep. Bol. de)	0,500	Panamá b/	0,500
	Costa Rica	0,473	Costa Rica	0,488	El Salvador	0,493
				Venezuela (Rep. Bol. de)	0,490	
				Costa Rica	0,470	
Bajo 0 – 0,469	Uruguay b/	0,440	Uruguay b/	0,455	Uruguay b/	0,451

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

a/ Los valores límite del índice de Gini para cada categoría son los mismos que se emplearon en el capítulo I del *Panorama social de América Latina 2004*. Estos se determinaron empleando el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias, que busca generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

b/ Área urbana.

La desigualdad salarial

Los ingresos laborales son una de las dimensiones fundamentales para el análisis de la distribución de los ingresos y la investigación de las causas que la hacen inequitativa. Por ello, esta sección del *Panorama social* apunta a examinar algunos de los determinantes de la distribución de los ingresos laborales y su evolución entre el comienzo de la década pasada e inicios de la presente.

Entre los factores personales que determinan la capacidad de generación de salarios, la formación educativa de la fuerza de trabajo juega un papel importante. El incremento del salario como retribución a un año más de estudios cursados, que suele describirse como “tasa de retorno de la educación”, registró un promedio de 0,14 en los países analizados, sobre la base de datos de alrededor de 2002. La dispersión de este indicador es relativamente acotada entre países, como lo demuestra el hecho de que los menores retornos corresponden a El Salvador (0,10) y Argentina y Colombia (0,11 en ambos) y los mayores a Brasil (0,17) y Chile (0,18).

Entre 1990 y 2002 prácticamente no se registraron variaciones en la tasa media de retorno, tanto en términos de promedio regional como de la mayoría de los países analizados, pero se observan diferencias considerables entre ciclos académicos. El retorno de la educación primaria bajó de 0,09 a 0,08, en tanto que el del ciclo secundario se redujo de 0,14 a 0,12 y en el caso de la educación superior la tasa subió de 0,15 a 0,18. Por consiguiente, se acentuó la brecha entre este ciclo y el secundario, ya que mientras en los años noventa sus tasas de retorno eran relativamente similares (0,14 y 0,15 respectivamente), en torno al año 2002 presentaban una marcada divergencia (0,12 y 0,18).

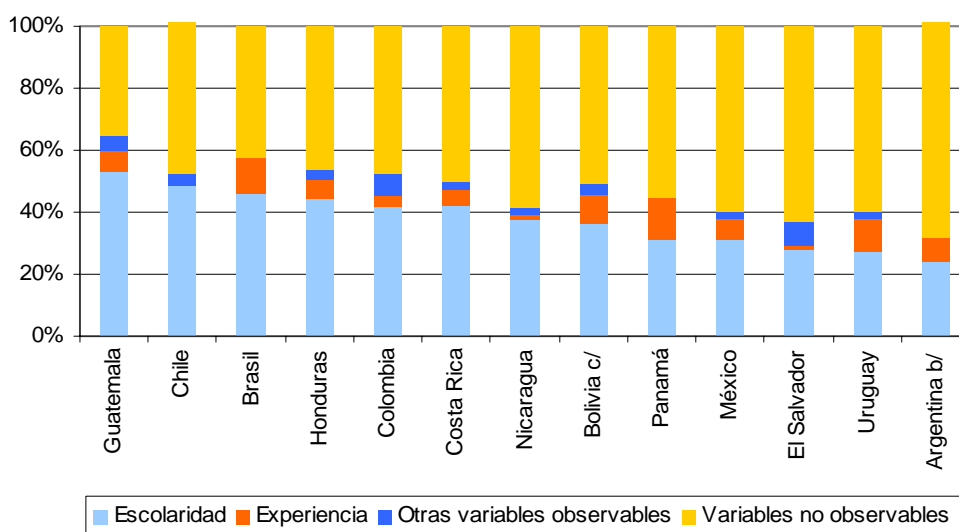
Otro componente considerado para explicar la formación de los salarios es la experiencia que las personas acumulan a lo largo de su vida laboral. Aunque el peso relativo de este factor ha cambiado muy poco desde la década de 1990 a nivel agregado, las variaciones observadas en la mayoría de los países apuntan a su disminución. Por otra parte, se observa que en todos los países considerados en el estudio las mujeres perciben menores ingresos salariales que los varones, a igual nivel de escolaridad y experiencia. La brecha salarial promedio muestra una reducción en comparación con 1990, tanto en el promedio regional como en un conjunto considerable de países; no obstante, hay casos en los que la discriminación de género se acrecentó en este período.

En primer lugar, el análisis de descomposición de la varianza salarial permite determinar que la educación es el factor que más contribuye a la dispersión de los salarios en América Latina. Los datos correspondientes a alrededor de 2002 indican que este factor da cuenta, en promedio, de un 38% de la varianza de los salarios. La notable importancia de la educación como factor explicativo de la desigualdad salarial se comprueba con los datos de la década de 1990, período en que registró un promedio del 34%. Además, entre ese período y la presente década la contribución de esta variable a la desigualdad se ha acentuado en la mayoría de los países analizados, independientemente de si aumentó o disminuyó (véase el gráfico 6).

Después de la educación, los años de experiencia constituyen la segunda variable más importante para explicar la desigualdad de los salarios. En promedio, da cuenta del 6% de la dispersión salarial, aunque se observan diferencias considerables entre países. Además de estas dos variables, cuyo efecto es claramente identificable, son muchos los factores que influyen en la desigualdad salarial. Si bien la mayoría de ellos pueden ser relevantes, su contribución marginal al aumento o disminución de la inequidad es muy reducida. Tal es así que características tales como el género, la pertenencia al sector público o privado y la rama de actividad dan cuenta en promedio de apenas un 3% de la desigualdad de los salarios. Por otra parte, cabe tener presente que existen otras variables que influyen en la distribución de los salarios y que no figuran en este análisis, debido a lo complejo de su identificación y

cuantificación, y que dan cuenta, en promedio, de alrededor de la mitad de la desigualdad salarial.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): DESIGUALDAD SALARIAL Y CONTRIBUCIÓN
PORCENTUAL DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS, 1990-2002 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Contreras y Gallegos (2006).

a/ Los resultados corresponden al conjunto de asalariados urbanos de 14 a 65 años, que trabajaban de 20 a 80 horas a la semana.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Ocho ciudades principales más El Alto.

Lo anterior pone en evidencia que la educación puede ser una herramienta de política pública muy eficaz para incidir en la distribución de los salarios y, por ende, de los ingresos. Por otra parte, indica que al menos la mitad de la inequidad salarial está determinada por la interacción de múltiples factores y que la adopción de medidas con respecto a cualquiera de ellos tiene pocas posibilidades de modificar significativamente la concentración de los ingresos.

La ampliación del acceso a la formación postsecundaria se vislumbra como uno de los factores que podría contribuir a reducir la desigualdad salarial, tanto mediante la reducción de las tasas de retorno de este nivel educativo como de la dispersión en los años de estudio de la población. Todo esfuerzo en esa dirección debe orientarse a elevar la calidad y pertinencia de la educación, particularmente de la secundaria. La educación debe cumplir el objetivo doble de dotar a las personas de las destrezas necesarias para insertarse adecuadamente en el mercado laboral, lo que supone ofrecer especializaciones técnicas más diversas y acordes con las demandas del ámbito productivo, y a la vez brindar los conocimientos necesarios para acceder a niveles superiores de educación.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN AMÉRICA LATINA Y TENDENCIAS RECIENTES DE LA OCUPACIÓN

El último cuatrienio (2003-2006) puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años. El progreso en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en varios países y un aumento importante del número de puestos de trabajo son los principales factores que marcaron una tendencia positiva en numerosos países de la región.

Entre los factores que contribuyeron a este mejoramiento de las condiciones de vida de los latinoamericanos en estos últimos cuatro años destaca la sostenida expansión de la actividad económica —el PIB creció a una tasa promedio anual cercana al 4,5%—, que permitió una mejora de los salarios reales en varios países. En algunos de ellos, esas mejoras situaron los salarios medios urbanos por sobre los niveles alcanzados antes de los períodos de recesión de comienzos de la década actual. Sin embargo, en Argentina y República Bolivariana de Venezuela, el marcado aumento de los salarios a partir del año 2003 no permitió recuperar el nivel que registraban a fines de la década pasada. Al cambio de signo en los principales indicadores de bienestar a partir de 2003 contribuyeron condiciones favorables que podrían sostenerse en el futuro, lo que marca un claro punto de inflexión en la región.

Después de más de una década de aumento persistente del desempleo (entre 1990 y 2002 la tasa de desocupación urbana como promedio ponderado aumentó del 6,2% al 10,7%),⁶ de expansión del empleo informal y desprotegido y, en muchos países, de estancamiento o franco deterioro de las remuneraciones, resulta pertinente indagar qué situaciones se mantuvieron invariables, cuáles mejoraron y qué cambios se observaron en los últimos años, de recuperación y crecimiento, en relación con la situación laboral en los países.

En esta oportunidad el análisis se centró en el empleo asalariado urbano, que constituye más de dos terceras partes del total de ocupados en la región, cuyos ingresos laborales representan en promedio alrededor de tres cuartas partes del ingreso de los hogares. Precisamente en reconocimiento de la importancia de la generación de empleos de calidad, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 se recomendó incluir en el primer objetivo de desarrollo del Milenio la meta de logro de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos, particularmente para las mujeres y los jóvenes. La inclusión de esta meta —aún sin un indicador cuantitativo— representa un avance sustancial, pues la

⁶ Las cifras sobre desempleo y demás condiciones del mercado laboral analizadas en esta sección provienen de encuestas de hogares y no siempre corresponden a las utilizadas por los países para dar a conocer las cifras oficiales de los principales indicadores de este mercado. Las cifras regionales sobre desempleo basadas en datos oficiales consignados por los países en 1990 y 2002 fueron 5,0% y 9,1%, respectivamente.

generación de empleo de calidad es al mismo tiempo un objetivo del desarrollo y una condición para el logro de los restantes objetivos.

Principales tendencias del mercado de trabajo

Los datos disponibles para el período 2002-2005 muestran un claro cambio de tendencia en el mercado laboral. La notable aceleración del ritmo anual de creación de puestos de trabajo en las zonas urbanas en el trienio 2003-2005, en comparación con el período 1991-2002, es una clara manifestación de ello. En efecto, en el último período el total de ocupados (asalariados e independientes) en las zonas urbanas aumentó poco más de 5,3 millones por año, cifra que supera con creces el incremento anual de 3,3 millones de ocupados en los 12 años anteriores. El aumento de los empleos asalariados fue incluso mayor: de 1,96 a 4,09 millones de nuevos asalariados por año entre ambos períodos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN LAS ZONAS URBANAS, PERÍODO 1990-2005 a/

Período	Ambos sexos		Sexo						
			Hombres			Mujeres			
	1990-2002	2002-2005	1990-2002	1990-2002	2002-2005	1990-2002	1990-2002	2002-2005	1990-2005
Variación anual de:	(Porcentaje de variación anual)								
Población en edad de trabajar	2,7	2,6	2,7	2,8	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7
Población económicamente activa	3,4	3,4	3,4	2,7	2,8	2,7	4,4	4,2	4,3
Ocupados	2,9	3,8	3,1	2,4	3,2	2,5	3,8	4,6	4,0
Asalariados	2,5	4,3	2,9	1,9	3,9	2,3	3,5	4,8	3,7
Aumento promedio anual del empleo:	(Miles)								
Asalariado e independiente	3 308	5 317	3 710	1 611	2 644	1 818	1 697	2 673	1 892
Asalariado	1 962	4 089	2 387	873	2 158	1 130	1 089	1 930	1 257
	1990	2002	2005	1990	2002	2005	1990	2002	2005
Tasas de:	(Porcentaje)								
Participación	63,8	68,5	70,1	83,5	82,7	83,2	45,9	55,5	58,1
Ocupación	59,8	61,2	63,3	78,6	75,1	76,5	42,7	48,5	51,3
Desempleo	6,2	10,7	9,7	5,8	9,2	8,0	6,9	12,7	11,8
Empleo asalariado b/	71,0	67,5	68,5	70,6	66,6	68,0	71,6	68,9	69,3
Cesantía entre los asalariados c/	8,3	15,6	11,4	7,7	13,8	9,5	9,3	17,9	13,7
Cesantía entre los no asalariados c/ d/	4,0	8,1	5,6	4,1	7,9	5,4	3,7	8,2	5,8

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

a/ Promedios ponderados y agregados regionales, que no incluyen a Nicaragua por no contar con información disponible para el último período.

b/ Corresponde al porcentaje de asalariados en el total de ocupados.

c/ No se incluyen las personas que buscan trabajo por primera vez y se considera la categoría ocupacional del último empleo. No se incluye a Bolivia, Brasil, Chile, México ni Perú.

d/ Trabajadores independientes, empleadores, trabajadores de cooperativas, trabajadores familiares (y no familiares) no remunerados.

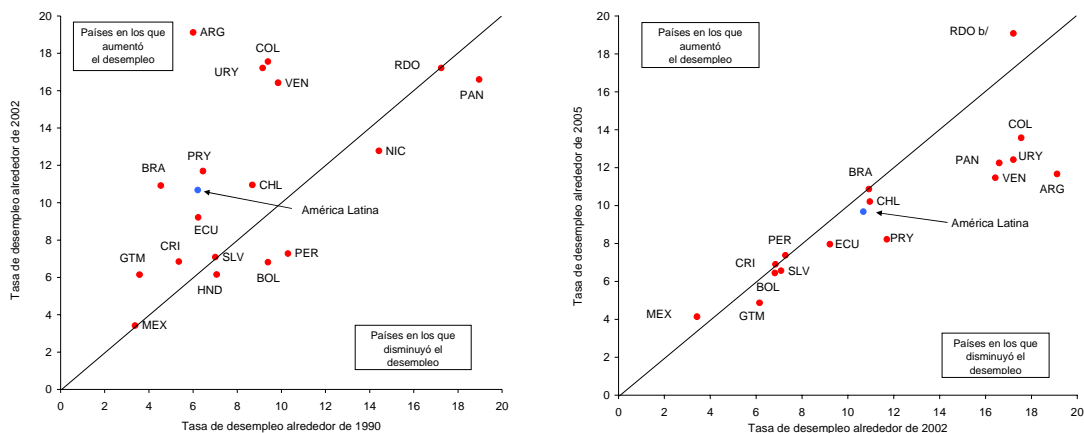
Lo anterior explica la reducción del desempleo abierto cercana a un punto porcentual observada en la región entre 2002 y 2005;⁷ se estima que esta se reducirá en un punto adicional durante 2006, para situarse en torno al 8,5%. En el gráfico 7 se aprecia el cambio de

⁷ La tasa de desempleo regional basada en las cifras oficiales de los países registra una baja de los puntos porcentuales entre 2002 y 2005, de 11,0% a 9,1%.

tendencia en materia de desempleo a partir de 2002. Entre ese año y 2005 en la gran mayoría de los países se redujo la tasa de desempleo, después de un aumento sostenido en la década anterior. Cabe destacar que la reducción del desempleo en los últimos años se logró junto con una amplia reincorporación de asalariados que habían perdido sus empleos. No se dispone de datos de series cronológicas para examinar este fenómeno con precisión, pero la baja de la tasa de cesantía de quienes habían perdido un empleo asalariado (del 15,6% al 11,4% como promedio) es una clara indicación de lo ocurrido. La variación permitió que el empleo asalariado recuperara parcialmente el peso relativo en el contexto general del empleo urbano, que había mostrado una baja de tres puntos porcentuales como promedio regional entre 1990 y 2002. En 2005 el 69% de los ocupados urbanos eran asalariados.

Las disminuciones más pronunciadas del desempleo se produjeron en los países cuyas economías se expandieron a un ritmo más acelerado en el último trienio (Argentina, Uruguay, Panamá, República Bolivariana de Venezuela y Colombia, en ese orden) y que habían registrado tasas de desempleo muy altas antes de iniciarse la recuperación. En esos cinco países la tasa de desocupación en 2002 fluctuaba entre el 16,6% y el 18%, y las bajas hasta 2005 variaron entre cuatro y algo más de siete puntos porcentuales.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL DESEMPELO ENTRE LAS PERSONAS DE 15 A 64 AÑOS, ZONAS URBANAS, 1990-2002 Y 2002-2005 a/
(En porcentajes)



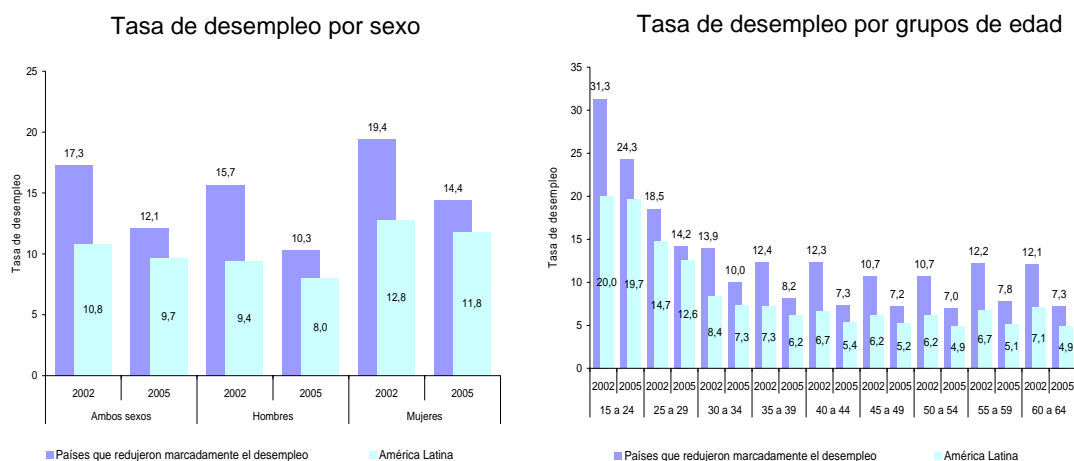
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ En la cifra regional no se incluyen datos de Nicaragua por no contar con información del último período sobre este país; en las cifras de Colombia, Panamá y República Dominicana se incluye el desempleo oculto (en 2005 la encuesta de este último país permite separar el desempleo oculto del abierto, que era del 8,0%); la cifra de Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, la de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, la de Paraguay a Asunción y el Departamento Central y la de República Bolivariana de Venezuela al total nacional.

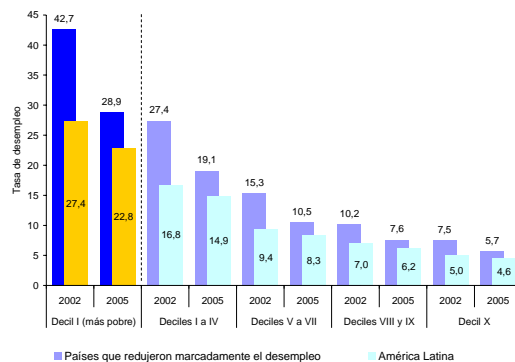
El examen de la relación entre el incremento del PIB y el descenso del desempleo indica que se habría mantenido en estos últimos años el mayor umbral de crecimiento necesario para reducir la desocupación, hecho que también se produjo en los años noventa en comparación con las dos décadas anteriores. En efecto, en el ciclo actual de recuperación y crecimiento, el umbral a partir del cual el incremento del PIB redujo el desempleo en un punto porcentual es también del orden de 4%. En caso de que se mantenga esta relación, la región necesita sostener el ritmo de crecimiento anual del último cuatrienio (cerca al 4,5%) en los próximos tres años para reducir el desempleo a un nivel similar al de 1990.

El examen de la evolución del desempleo a partir de las encuestas de hogares permite comparar la disminución de la desocupación en el conjunto de la región con la observada en los países que más crecieron en el período 2002-2005 (Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela), en los que la tasa promedio anual (ponderada) de crecimiento del PIB fue de 7,1% en ese trienio. En este contexto destaca, en primer lugar, la acentuada reducción del desempleo en los estratos de menores ingresos, particularmente en el 10% de hogares más pobres (véase el gráfico 8). El desempleo en ese estrato en los cinco países mencionados bajó de cerca del 43% a casi un 29%. Esta variación positiva benefició notablemente a los hogares de todos los estratos, incluso a los deciles de ingresos más altos. El mismo patrón se observa en los 17 países examinados, aunque naturalmente las reducciones en los demás fueron menores.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESEMPLEO ENTRE 2002 Y 2005 EN LA REGIÓN Y EN EL GRUPO DE PAÍSES QUE REGISTRÓ SU MAYOR REDUCCIÓN, SEGÚN SEXO, GRUPOS DE EDAD Y DECILES DE INGRESO, ZONAS URBANAS^a
(En porcentajes)



Tasa de desempleo por deciles de ingreso b/



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

a/ No se incluye a Nicaragua en el grupo de 17 países; los totales pueden no coincidir con los de otros gráficos y cuadros pues se consideraron las zonas urbanas de los países cuyas comparaciones de largo plazo deben realizarse en áreas urbanas restringidas (Argentina, Bolivia y Paraguay); el grupo de países que registró la mayor reducción del desempleo en la región incluye a Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela (total nacional).

b/ Deciles de ingreso total de los hogares.

Por otra parte, el desempleo de los jóvenes —que sigue siendo muy superior al promedio— mostró las bajas más pronunciadas, pero también se produjeron disminuciones importantes en el caso de los adultos. En los países que tuvieron un crecimiento mayor se dieron condiciones propicias tanto para absorber a una fracción de los nuevos integrantes del mercado de trabajo como para reincorporar adultos cesantes. El descenso del desempleo en la población de 40 y más años en los cinco países considerados también fue muy pronunciada.

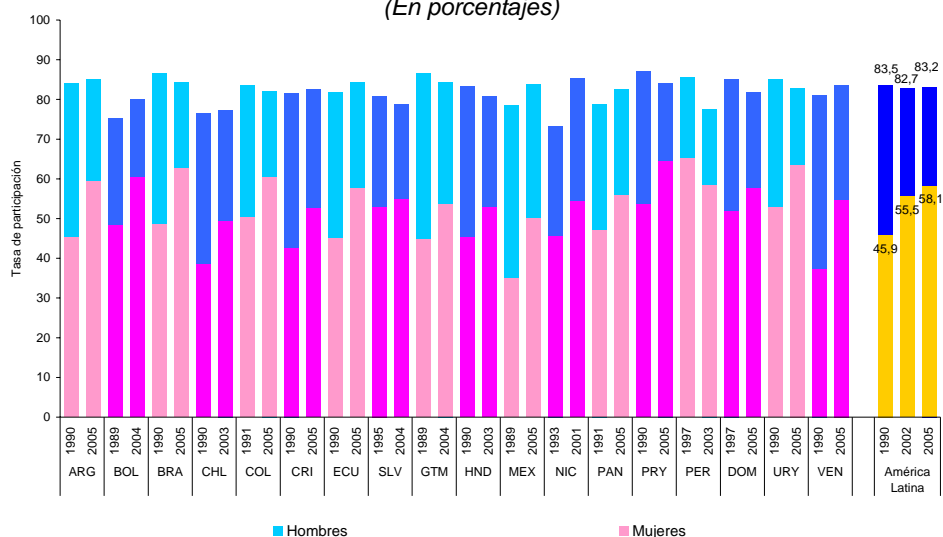
A pesar de estos avances, la reducción del desempleo urbano no modificó las diferencias a este respecto entre hombres y mujeres. Efectivamente, las tasas de desempleo siguieron siendo más altas en el caso de las mujeres y las disminuciones observadas en el período favorecieron en mayor medida a los hombres, que ya registraban tasas más bajas al inicio del último período de recuperación y crecimiento de las economías.

Pese a la recuperación en el último cuatrienio, el desempleo en América Latina sigue siendo elevado y supera en poco más de tres puntos porcentuales el nivel de 1990. Esto se debe en parte al aumento de la tasa de participación en la actividad económica. Después de su rápido crecimiento en la década pasada, en el último trienio siguió aumentando en la mayoría de los países, a pesar de la permanencia más prolongada de los jóvenes en el sistema educacional. Entre 2002 y 2005 la tasa de participación en las zonas urbanas aumentó en 12 de 17 países, en los que el incremento fue cercano a tres puntos porcentuales. Esto frenó la baja del desempleo, a pesar de que en 15 de los 17 países analizados el porcentaje de la

población en edad de trabajar correspondiente a trabajadores ocupados urbanos aumentó en promedio 2,3 puntos porcentuales.

En su mayor parte el crecimiento de la fuerza de trabajo obedece a que continuó en América Latina la tendencia a la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral (véase el gráfico 9). El alza de su tasa de participación entre 2002 y 2005 (del 55,5% al 58,1%) superó ampliamente la de los varones (del 82,7% al 83,2%). En ese trienio se incorporaron anualmente a la fuerza de trabajo 2,8 millones de mujeres y 2,5 millones de varones, lo que se compara con 2,2 y 2,0 millones, respectivamente, en el período 1990-2002 y demuestra la creciente rapidez con que se incorporan las mujeres al mercado de trabajo.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA EN LA ACTIVIDAD
ECONÓMICA POR SEXO, ALREDEDOR DE 1990 Y 2005 a/
(En porcentajes)



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

a/ La cifra regional no incluye a Nicaragua, país respecto del cual no se contó con información del último período; la tasa de participación masculina corresponde a la altura total de la barra azul y la tasa de participación femenina se muestra superpuesta a la anterior. La cifra de Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, la de Bolivia a las ocho ciudades principales y El Alto, la de Paraguay a Asunción y el Departamento Central, y la de República Bolivariana de Venezuela al total nacional.

El mantenimiento de la tendencia al aumento de la participación laboral femenina sugiere que a los incentivos que la vienen impulsando (mayor educación, búsqueda de mayor autonomía) se suman ahora los que atraen su participación laboral (mayor cantidad de puestos de trabajo, crecimiento de oferta de puestos con jornadas de trabajo flexibles o parciales). Esto hace más urgente todavía la superación de las restricciones que dificultan su contribución más permanente al ingreso del hogar. Esa contribución de las mujeres, junto a los elevados flujos de remesas del exterior en varios países, ha permitido que se eleve el

ingreso familiar de hogares vulnerables o en situación de pobreza, muchos de los cuales han logrado superarla.

Los cambios en el empleo asalariado

La información de las encuestas de hogares muestra que durante los años noventa hubo una disminución de la proporción de asalariados dentro del total del empleo regional. El porcentaje de asalariados dentro del total de ocupados urbanos bajó del 71% a 67,5% entre 1990 y 2002. En varios países —particularmente los que crecieron más en el último cuatrienio— se redujo la cesantía de los que habían perdido un empleo asalariado y se elevó la gravitación del empleo dependiente en relación con el total de empleadores y trabajadores por cuenta propia. Con ello la tasa de empleo asalariado en la región se elevó en un punto porcentual (a 68,5%), y se mantuvo por debajo del nivel de 1990. Esa recuperación del empleo asalariado redujo de 40% a 36% el empleo urbano en sectores de baja productividad (que incluye los empleadores y asalariados no calificados en microempresas, los empleados domésticos y los trabajadores independientes no calificados).⁸ Para el conjunto de la región, la leve disminución relativa del empleo asalariado en microempresas contribuyó al descenso del sector informal urbano.

Los datos disponibles permiten calificar con precisión la calidad de los empleos generados en estos últimos años. En efecto, entre 2002 y 2005 el total de ocupados en las zonas urbanas registró un aumento de 16,2 millones; de estos, un 77% consiguió un empleo asalariado y cerca de un 91% se incorporó al sector formal, aunque aproximadamente uno de cada cuatro lo hizo en empleos sin afiliación a los sistemas de previsión social. En síntesis, poco más de dos de cada tres de los nuevos asalariados urbanos consiguieron empleos que contemplan prestaciones sociales. Se puede afirmar, entonces, que no hubo un cambio significativo de tendencia en este aspecto en el conjunto de la región (véase el gráfico 10).⁹ De hecho, a pesar del marcado incremento del empleo asalariado en este ciclo expansivo, la relación entre asalariados afiliados a la seguridad social y la población en edad de jubilar no mejoró.

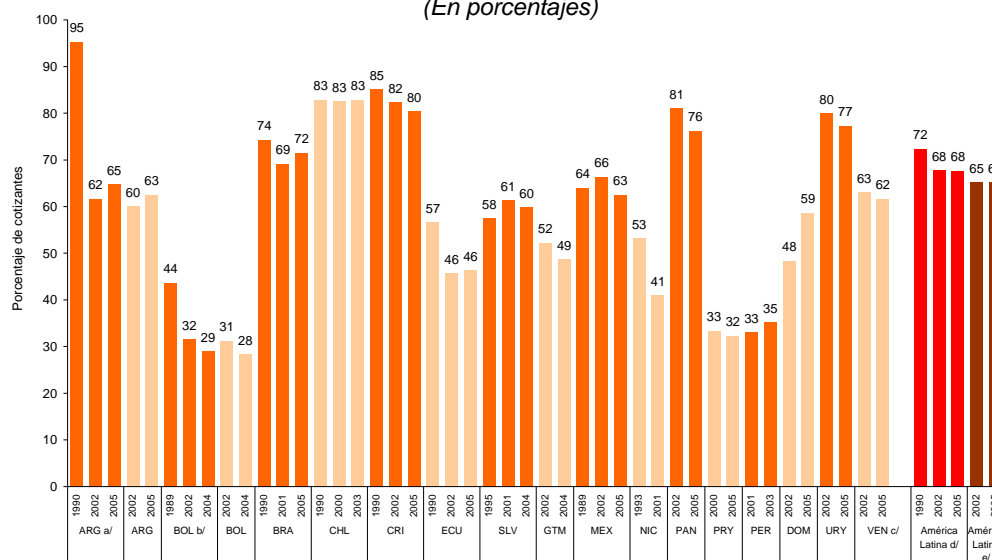
Por otra parte, los salarios medios que recogen las encuestas de hogares registraron un incremento leve: se elevaron a una tasa media de un 0,9% por año en el trienio 2003-2005, aumento que no se condice con la expansión del producto por habitante en la región, algo

⁸ En esta estimación no se incluye a Colombia, país en cuya encuesta no se distingue el tamaño de las empresas a las que se incorporan los trabajadores y, en cambio, se refiere a los ocupados urbanos entre 15 y 64 años de edad que declararon haber recibido ingresos laborales.

⁹ El examen por países muestra que el porcentaje de asalariados con contratos de trabajo que contemplan cobertura de seguridad social subió tres puntos porcentuales en Argentina, Brasil y Perú y bajó en una proporción similar en Bolivia, Guatemala, México, Panamá y Uruguay.

superior a un 2,5% anual.¹⁰ Sin embargo, este promedio es el resultado de variaciones muy disímiles entre los países. Por ejemplo, en Argentina, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela los salarios medios reales crecieron a tasas elevadas (10,8%, 3,5%, 7,8% y 4,1%, respectivamente), mientras en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay se redujeron.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ASALARIADOS URBANOS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2005
(En porcentajes)



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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Ocho ciudades principales y El Alto.

c/ Total nacional.

d/ Incluye Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (ocho ciudades principales y El Alto), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y México.

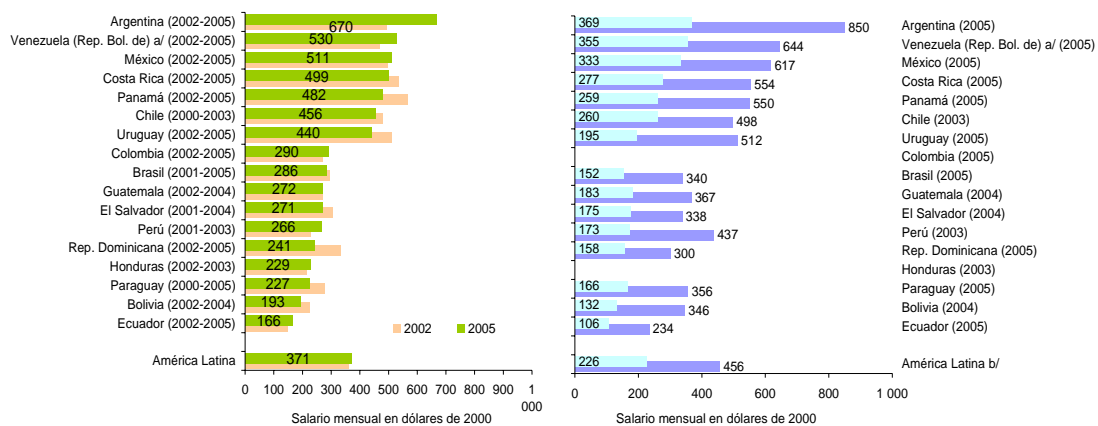
e/ Incluye Argentina (total urbano), Bolivia (total urbano), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay (total urbano), Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela (total nacional).

En los países en que hubo aumentos de los salarios, las disparidades salariales entre los trabajadores cubiertos por la protección social —en su mayor parte pertenecientes al sector formal urbano (incluido el sector público)— y los que no lo están tendieron a ampliarse, pues los incrementos fueron mayores en el caso de los primeros. Las disparidades también aumentaron, aunque en menor medida, en los países que registraron bajas importantes de los salarios. Esto obedeció principalmente a las mayores reducciones de los salarios urbanos de los trabajadores no afiliados a la seguridad social, a pesar de la aplicación

¹⁰ Ese ritmo de aumento no difiere significativamente del que registran los índices de remuneraciones de cobertura bastante más restringida, ya sea que se refieran solo a los salarios de un sector —por ejemplo, la industria manufacturera— o a las remuneraciones de los asalariados registrados (normalmente con contrato y cobertura de la seguridad social), con lo cual muchas veces se excluyen los salarios pagados en las empresas pequeñas y las microempresas.

de políticas más activas en materia de salarios mínimos. Como se puede apreciar en el gráfico 11, en la mayoría de los casos, los salarios de los que están afiliados a la seguridad social, como mínimo, duplican a los de los no afiliados. Esto pone de relieve que la calidad del empleo está definida por un conjunto amplio de características que se condicionan entre sí, entre las cuales se destacan la suficiencia y estabilidad de los salarios, la estabilidad de los contratos y la seguridad de las condiciones de trabajo (accidentabilidad y enfermedades laborales), el acceso a los sistemas y seguros de salud, y la afiliación y los aportes a los sistemas de previsión social.

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MEDIOS URBANOS ENTRE 2002 Y 2005, Y NIVELES SALARIALES DE LOS ASALARIADOS AFILIADOS Y NO AFILIADOS A LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL DE LOS PAÍSES, 2005
(En dólares de 2000)



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

a/ Las cifras de República Bolivariana de Venezuela corresponden al total nacional.

b/ En el total latinoamericano referido al salario de los afiliados y no afiliados a los sistemas de seguridad social no se incluyen Colombia ni Honduras, en cuyas encuestas no figura información sobre la afiliación a estos sistemas.

Si bien en este período de bonanza hubo una importante recuperación del empleo asalariado, esta no se complementó con un cambio significativo de su calidad. Tal como se destaca en el documento que presentó la CEPAL en su trigésimo primer período de sesiones¹¹ —que se realizó en Montevideo (Uruguay) en marzo de 2006— la actual cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos y basados en el empleo y los bajos niveles salariales de los trabajadores que aún no están cubiertos no permiten avanzar hacia la adopción de una modalidad universal de jubilaciones y pensiones que otorgue prestaciones mínimas y con un financiamiento suficiente a largo plazo, especialmente en las actuales condiciones de envejecimiento de la población latinoamericana. Por consiguiente, es preciso que los países adapten los sistemas de protección social al contexto actual de los mercados de

¹¹ *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo de 2006.

trabajo latinoamericanos. Con tal fin se requieren aportes no contributivos, sistemas que integren el financiamiento contributivo y no contributivo y una definición clara de las prestaciones garantizadas por los sistemas, para avanzar en lo que respecta a la cobertura de la protección social de los trabajadores y sus familias.

PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA: ANTIGUAS INEQUIDADES, REALIDADES HETEROGÉNEAS Y NUEVAS OBLIGACIONES PARA LAS DEMOCRACIAS DEL SIGLO XXI

La irrupción de los pueblos indígenas y el nuevo estándar internacional de derechos humanos

En las dos últimas décadas del siglo XX la cuestión indígena cambió profundamente en América Latina. La intervención de los movimientos indígenas como actores políticos es uno de los fenómenos más notables ocurridos en la región y en el mundo, y ha tenido prolongados efectos en las democracias de los países latinoamericanos. De hecho, a través de sus organizaciones y actividades, los pueblos indígenas han logrado poner en el centro del debate público, con distinta intensidad, sus reclamos de reconocimiento como pueblos y han exigido nuevos estatutos que garanticen su existencia y sus derechos. Se trata de reclamos de nuevos pactos sociales y una ampliación de la ciudadanía.

Uno de los resultados más notables de este proceso global son los cambios ocurridos en el campo del orden jurídico internacional sobre derechos humanos, obligatorio para los Estados, que se han plasmado en el desarrollo de un régimen especial de derechos colectivos de los pueblos indígenas. El estándar mínimo de estos derechos, que se fundamenta en el principio de libre determinación, está sintetizado en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones de junio de 2006). Estas normas responden a las siguientes categorías:

- derecho a la no discriminación;
- derecho a integridad cultural;
- derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos;
- derecho al desarrollo y bienestar social, y
- derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado.

Lo anterior tiene al menos dos consecuencias directas para las políticas públicas: en primer lugar, genera nuevas obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento (incluso aunque los derechos no estén reconocidos en el ordenamiento jurídico interno de los países) y, en segundo lugar, brinda parámetros para la evaluación de las normas y de la actuación de los poderes estatales en relación con los pueblos indígenas.

Si bien en la mayoría de los Estados de América Latina se han registrado cambios constitucionales y legislativos tendientes a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, el balance de las últimas décadas es crítico, ya que se constata la falta de eficacia y el incumplimiento de las normas. La información disponible permite comprobar la discriminación estructural que afecta a los pueblos indígenas y se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza, y su ubicación sistemática en los quintiles de ingresos más bajos de los países. A nivel internacional se reconoce que no se trata únicamente de grupos excluidos, sino de colectivos étnica y culturalmente diferenciados —pueblos— negados históricamente por los Estados latinoamericanos. Este enfoque de derechos exige una relectura de la pobreza y las inequidades socioeconómicas, definidas hoy como una flagrante violación, no solo de derechos económicos y sociales, sino también de derechos civiles y políticos. A su vez, la aplicación de estos estándares exige la producción de información, estadísticas y sistemas de indicadores para su control y evaluación. En este capítulo se apunta a responder quiénes son, cuántos son y dónde están los indígenas, lo que representa un insumo básico para las políticas y los programas pertinentes; asimismo, se da cuenta de la dinámica demográfica y de sus componentes inherentes —la fecundidad, la mortalidad y la migración—, que sustentan la reproducción sociocultural de los pueblos indígenas.

Pueblos indígenas: ¿quiénes son?, ¿cuántos son?, ¿dónde están?

América Latina se caracteriza por ser una región pluriétnica y pluricultural. En la actualidad existen 671 pueblos indígenas reconocidos por los Estados, más de la mitad de ellos asentados en zonas de bosques tropicales. Las grandes mayorías demográficas se ubican en los países andinos y mesoamericanos.¹² Tradicionalmente consideradas poblaciones rurales, la realidad contemporánea muestra una gran variedad de contextos territoriales y situaciones demográficas, que abarca desde pueblos en situación de aislamiento voluntario hasta asentamientos urbanos, pasando por casos de movilidad entre los medios urbano y

¹² El concepto de mayoría demográfica se refiere a la población indígena como agregado de individuos, sin distinción de los pueblos a los cuales pertenecen, los cuales poseen un número muy variable de miembros. Así por ejemplo, en Bolivia los pueblos andinos —quechuas y aymaras— superan 1,5 millones cada uno; mientras que en la región del oriente existen varios pueblos indígenas con menos de 200 personas (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL)), “Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001”, documentos de proyectos, N° 24 (LC/W.24), Santiago de Chile, 2005.

rural y entre Estados. Asimismo, en los países no existe una única política para todos los pueblos, ni estos gozan del mismo estatus.

De acuerdo con el consenso internacional, un pueblo es considerado indígena “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (Convenio N° 169 de la OIT).¹³ Un elemento adicional y fundamental para su definición es considerar la conciencia de su identidad indígena.

A raíz del surgimiento de los movimientos indígenas y de las transformaciones jurídicas en materia de reconocimientos, en la ronda de censos de 2000, por primera vez, la casi totalidad de los países incluyó preguntas sobre identificación étnica. Cuando los pueblos indígenas eran considerados “objetos” de política, se daba por sentado que podían ser identificados —en forma indirecta y por los no indígenas— a partir de sus rasgos externos o culturales manifiestos, en particular por el idioma. En la actualidad se utiliza el criterio de la autoidentificación, congruente con su actual calidad de sujetos de derecho. No obstante, para dar cuenta de la heterogeneidad de los pueblos, se requieren otros criterios, que remitan a las dimensiones de origen común, de territorialidad y a la dimensión lingüísticocultural, incluidas en la definición precedente.

Sobre la base de la información recopilada en los censos de 2000, se estima que la población indígena de América Latina supera los 30 millones de personas y se caracteriza por una importante diversidad con respecto a su volumen y peso demográfico en cada país, diversidad que se extiende a todos los pueblos. Perú, México, Bolivia y Guatemala son los países que tienen más población indígena, de 8,5 a 4,6 millones de personas. En segundo lugar se encuentran los países cuya población indígena fluctúa entre 500.000 y un millón de personas (Colombia, Ecuador, Brasil, Chile y República Bolivariana de Venezuela). Por último, se encuentran los países en los que no supera las 500.000 (Nicaragua, Honduras, Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Costa Rica y Uruguay). Desde el punto de vista de su peso relativo, en Bolivia, Guatemala y Perú representa un 62%, un 41% y un 32%, respectivamente. En el resto de los países de la región, la población indígena no superaría el 10%. Un caso especial es México ya que, aun cuando el porcentaje de población indígena es relativamente bajo, su volumen se equipara a la de Bolivia y Guatemala.

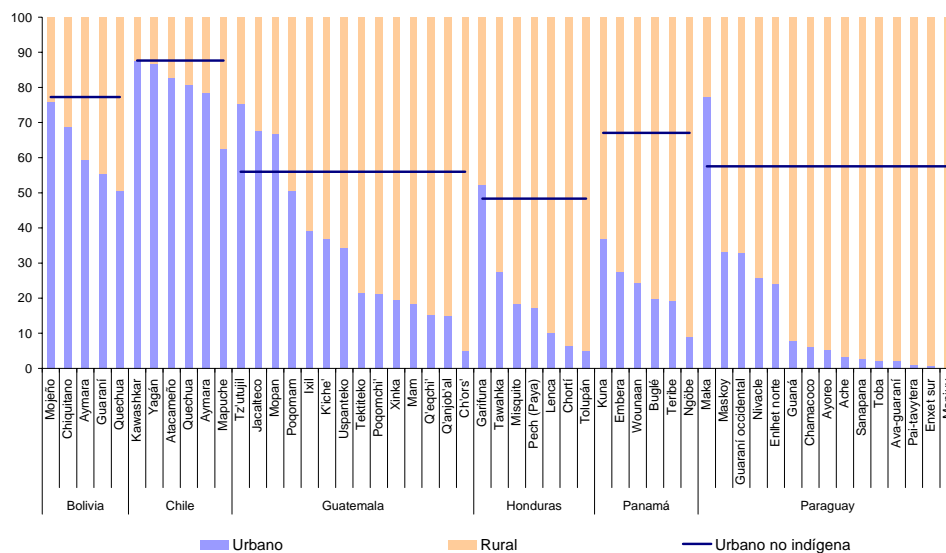
Un rasgo común, que surge del análisis de la distribución territorial de los pueblos indígenas, es que refleja su vínculo indisoluble con el territorio y, como regla general, no sigue el mismo patrón de la población no indígena. Es así como los principales asentamientos

¹³ El Convenio N° 169 de la OIT ha sido ratificado hasta la fecha por 13 países de América Latina.

se ubican en áreas vinculadas con sus tierras ancestrales, sobre todo rurales. Sin embargo, no es menos cierto que una serie de factores —entre ellos la pobreza, la presión demográfica y la degradación de sus tierras, la invasión de colonos, los intereses de empresas nacionales e internacionales y la falta de servicios básicos— están provocando una migración desde sus territorios de origen hacia centros urbanos u otras zonas rurales, según el caso. En términos generales, en la mitad de los 10 países examinados al menos el 80% de la población indígena se asienta en áreas rurales (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay). En Guatemala y México aproximadamente uno de cada tres indígenas reside en zonas urbanas y en Bolivia, Brasil y Chile más de la mitad de los indígenas viven en ciudades.

En el gráfico 12 se ilustra claramente la heterogeneidad entre pueblos en los países. Paraguay y Honduras muestran las mayores diferencias: los indígenas pertenecientes a los pueblos maka y garífuna residen en su mayoría en centros urbanos, mientras que los marijuy y tolupán viven en su mayoría en el medio rural. Los indígenas urbanos también muestran tendencias que difieren de las del resto de la población, se caracterizan por una menor concentración en las metrópolis y privilegian los centros urbanos cercanos a sus territorios de origen.

Gráfico 12
POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, PUEBLO DE PERTENENCIA Y POBLACIÓN NO INDÍGENA URBANA, CENSOS 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

Perfiles demográficos heterogéneos: una relectura de las diferencias

¿La estructura por edades es solo expresión de la transición demográfica?

La estructura por edad y sexo de la población es un reflejo de las tendencias pasadas de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones en cada país. Su estudio muestra cuál es, aproximadamente, el nivel de cada uno de estos componentes demográficos y cómo han ido interactuando y evolucionando. En el caso de las poblaciones indígenas, el resultado del análisis se ve afectado además por el criterio de identificación, cualquiera sea este. En el caso de la autoidentificación, el grado de conciencia étnica puede variar de una generación a otra según el contexto sociopolítico.

En general, la población indígena de América Latina tiene un patrón de edades más joven que el resto, independientemente del estadio de transición demográfica del país. Dentro de la relativa “juventud” de los patrones etarios indígenas, se pueden distinguir cuatro tipos de estructuras: muy joven, con base muy ancha (Panamá, Paraguay, Guatemala y Honduras); joven, con base ancha (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México); madura, con base estable (Brasil), y envejecida con base en disminución (Chile). Cabe señalar que en todos los países la situación varía de un pueblo a otro. A modo de ejemplo, los mbyas de Paraguay presentan una estructura muy joven comparada con la de los nivacles, que refleja una menor fecundidad.

Mayores niveles de fecundidad: entre la diversidad cultural y las brechas de acceso

Si bien se observa que en todos los países de la región se han producido descensos significativos del promedio de hijos por mujer, no es menos cierto que las disparidades entre las poblaciones indígena y no indígena se mantienen, con distinta intensidad según el grupo socioeconómico y el área geográfica. En el cuadro 4 se muestra que las tasas globales de fecundidad son siempre más altas en el caso de las mujeres indígenas, tanto en áreas urbanas como rurales, e inclusive controlando por nivel de instrucción formal. Asimismo, se observa que los menores niveles de fecundidad a nivel nacional no necesariamente suponen una mayor convergencia entre los indígenas y el resto de la población.

Cuadro 4
TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD (TGF) PARA INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS 2000

Países a/	TGF b/						Diferencia relativa c/		
	Total		Urbana		Rural		Total	Urbana	Rural
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena			
Guatemala	6,5	4,1	5,1	3,2	7,2	5,8	1,6	1,6	1,3
Bolivia	4,7	3,7	3,7	3,3	6,3	5,5	1,3	1,1	1,1
Honduras	5,9	4,2	3,8	3,2	6,4	5,5	1,4	1,2	1,2
Ecuador	5,3	3,0	3,6	2,7	5,8	3,7	1,8	1,4	1,6
Panamá	5,9	2,5	4,0	2,2	6,4	3,3	2,3	1,8	1,9
México	4,2	2,6	3,3	2,4	4,9	3,5	1,6	1,4	1,4
Brasil	4,0	2,4	2,8	2,2	6,2	3,6	1,6	1,2	1,7
Chile	2,5	2,2	2,3	2,2	2,9	2,4	1,1	1,1	1,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

a/ Los países están ordenados de manera decreciente según la tasa global de fecundidad nacional. No se consideran los datos de Costa Rica y Paraguay por no haberse incluido la pregunta sobre hijos nacidos el último año (respecto de Paraguay, los datos se refieren al censo indígena).

b/ Las estimaciones se corrigieron con el factor de ajuste que reproducía el total censal con la cifra oficial de cada país para el período 1995-2000.

c/ Cociente entre la tasa global de fecundidad indígena y tasa global de fecundidad no indígena.

El panorama se torna aún más heterogéneo cuando se analiza la información correspondiente a cada pueblo. La paridez media o número medio de hijos a los 30 años de edad fluctúa de 1,5 a 4,4 hijos por mujer. Es indudable que el contexto nacional desempeña un papel fundamental, tal como lo ilustran los diferenciales que se aprecian entre los quechuas y aymara en Chile (paridez media de 1,5 y 1,6 hijos, respectivamente) y en Bolivia (paridez media de 2,9 y 2,5 hijos, respectivamente).

En síntesis, las desigualdades son consecuencia de inequidades estructurales, que se reflejan en la falta de acceso a los servicios básicos y a la información, pero también responden a los modelos culturales sobre las etapas del ciclo vital y la reproducción inherentes a cada pueblo. Esto último es válido no solamente en el caso de los ideales reproductivos (en los países sobre los que se dispone de información, las mujeres indígenas presentan sistemáticamente tasas de paridez más elevadas), sino también en el de la evolución de las variables próximas de la fecundidad, entre otras, los periodos de lactancia, las pautas de nupcialidad y el uso de métodos anticonceptivos.

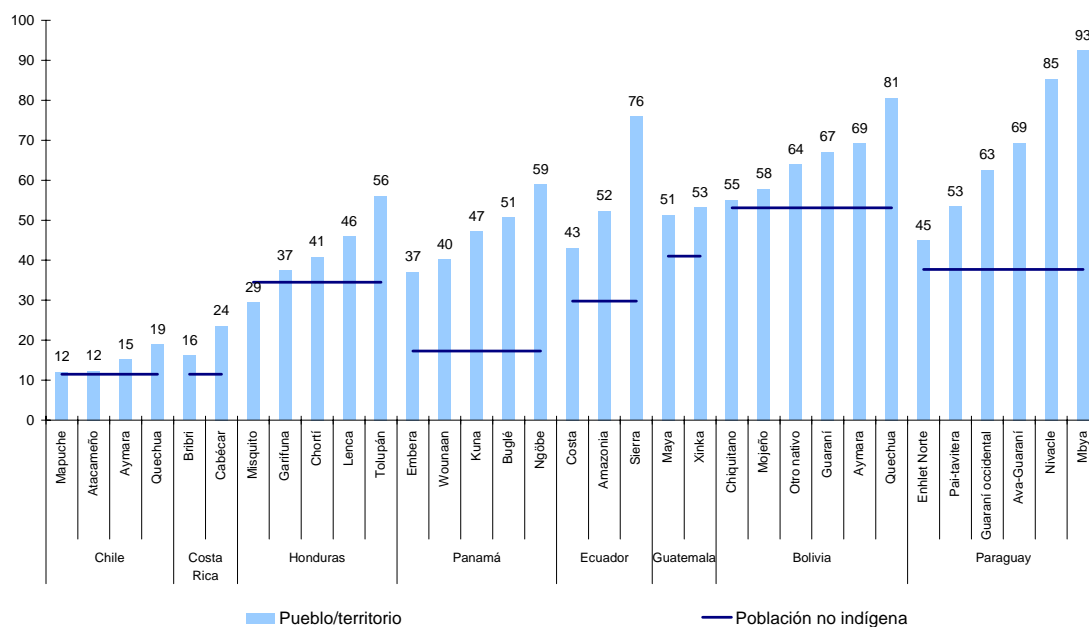
Mortalidad en la infancia y la niñez: brechas persistentes

En el contexto regional, la mortalidad en las edades tempranas ha descendido en forma sostenida y marcada en los últimos 40 años. La tasa de mortalidad infantil pasó de 102 por 1.000 nacidos vivos a inicios de la década de 1960 a 26 por 1.000 en la actualidad. Sin embargo, las disparidades entre países, áreas geográficas y grupos sociales se mantienen, e inclusive se constata un aumento en los últimos 15 años. Uno de los grupos sociales que

presentan las mayores desigualdades son los pueblos indígenas; las inequidades persisten inclusive en las zonas urbanas.

El promedio latinoamericano de mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que el de los no indígenas: 48 por 1.000 nacidos vivos en comparación con 30 por 1.000. La brecha es aún más alta en lo que respecta a la probabilidad de morir antes de los cinco años de vida, período en el cual la sobremortalidad asciende al 70%. Asimismo, las diferencias de la mortalidad infantil indígena entre países son contundentes: las más altas probabilidades de morir en la infancia y en la niñez las presenta Paraguay (mortalidad infantil indígena de 72,1 por 1.000 nacidos vivos) y Bolivia (63,3) y las más bajas, Chile y Costa Rica (11,5 en ambos países). La heterogeneidad en materia de mortalidad temprana varía según el pueblo de pertenencia y el contexto nacional, tal como se observa en el gráfico 13. Así, por ejemplo, en Bolivia un niño quechua tiene una probabilidad de morir antes de cumplir el año que quintuplica con creces la de un niño quechua en Chile.

Gráfico 13
MORTALIDAD INFANTIL, SEGÚN PUEBLO INDÍGENA O TERRITORIO, Y MORTALIDAD INFANTIL DE LA POBLACIÓN NO INDÍGENA, CENSOS DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

Migración internacional y movilidad territorial de los pueblos

La migración internacional indígena está cobrando mayor importancia en virtud de sus especificidades y sus consecuencias políticas en materia de derechos humanos, en particular, cuando se distingue de la movilidad territorial ancestral de los pueblos. Esta

última la practican los pueblos que habitan territorios fragmentados por los límites del Estado-nación, dentro de fronteras étnicas regidas por el derecho consuetudinario.

Los datos disponibles revelan una menor propensión a la migración internacional por parte de la población indígena.¹⁴ Esto estaría relacionado, por una parte, con el vínculo indisoluble con los territorios, que sirve como factor de anclaje (si bien la necesidad de sobrevivencia puede impulsar a sus habitantes a desplazarse fuera de ellos) y, por otra parte, con la desventaja estructural que tienen los pueblos indígenas para aplicar una estrategia incierta y costosa como la migración internacional. No obstante, el fenómeno se intensifica en la década de 1990 y se caracteriza por un predominio masculino.

Con respecto a los lugares de origen, los datos revelan que la migración indígena es principalmente fronteriza. A su vez, la gran mayoría de los emigrantes pertenece a pueblos que se encuentran en jurisdicciones de dos o tres Estados. En cuanto a los lugares de destino, en comparación con los inmigrantes no indígenas, los indígenas se asientan con mayor intensidad en las zonas rurales, algunas de las cuales corresponden a territorios ancestrales. La información sugiere ambos patrones —migración y movilidad— que coexisten, incluso en el caso de un mismo pueblo. El 89% de los quechuas nacidos en Bolivia residentes en Chile se asientan en la primera y segunda región de este país (Tarapacá y Antofagasta), áreas de territorios ancestrales; en cambio, el 73% de los quechuas nacidos en Perú se dirigen a la región Metropolitana, lo cual correspondería a una migración internacional propiamente tal.

Reflexiones para el diseño de políticas en el marco de los derechos individuales y colectivos

Los pueblos indígenas se han consolidado como activos actores sociales y políticos a nivel nacional e internacional. Entre sus demandas han incluido la necesidad de nuevos pactos sociales, una ampliación de la ciudadanía y, por ende, una transformación de las repúblicas bicentenarias. Su calidad de sujetos de derechos exige un cambio de enfoque, en el marco del cual se promuevan y garanticen sus derechos humanos tanto individuales como colectivos. En virtud de ello, las respuestas a las preguntas de quiénes son, cuántos son y dónde están sus integrantes adquieren una nueva connotación política y de obligaciones jurídicas, que trascienden el análisis sociodemográfico convencional.

En los ámbitos nacional e internacional se reconoce que el criterio de autoidentificación se corresponde con el ejercicio de los derechos. El examen de la situación

¹⁴ Una notable excepción la constituye Costa Rica, en donde un 19,4% del total de población indígena nació en otro país, mientras que entre los no indígenas la proporción es del 7,6%. En el resto de los países, el porcentaje de inmigrantes internacionales indígenas de toda la vida oscila entre 0,6% y 1,2%.

de los países de la región permite afirmar que, si bien se ha avanzado en esta línea, resta consolidar la identificación de los pueblos en la ronda de los censos de 2010 y otros instrumentos estadísticos. Resulta clave que los Estados fomenten y garanticen la plena participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de producción de la información.

En cuanto a la distribución territorial, los principales asentamientos se ubican en áreas vinculadas con las tierras ancestrales, sobre todo rurales, pese a lo cual se observa una heterogeneidad entre los pueblos, algunos de los cuales se han trasladado en gran parte a las ciudades. Independientemente de ello, los pueblos indígenas centran sus demandas en la protección jurídica y ampliación de sus tierras, lo que responde a la necesidad de control territorial, orientado tanto a la conservación y desarrollo de su identidad como al logro de su autonomía. Esto plantea importantes desafíos en materia de políticas públicas y de actividades concretas, puesto que no es tarea fácil dar respuestas a las demandas indígenas ante las presiones del mercado global, que dificultan la viabilidad de los proyectos de autonomía centrados en los territorios.

En lo que atañe a los perfiles demográficos se trata, en general, de poblaciones indígenas jóvenes o muy jóvenes, que viven en países en los que el proceso de envejecimiento está más avanzado, aunque las diferencias varían de un caso a otro. Esto plantea la necesidad de que los Estados consideren prioridades diferenciadas en materia de asignación de recursos, sobre todo en lo referente a los sectores de educación y salud. Por otra parte, el hecho de que la población indígena tenga una mayor fecundidad se debe, en parte, a que el número ideal de hijos es más elevado, lo que se relaciona con el papel y significado de la fecundidad en los procesos de reproducción biológica y cultural. El reto consiste en ejecutar programas que apunten a eliminar las brechas entre este ideal y la fecundidad observada, articulando los derechos sexuales y reproductivos de los individuos y parejas con los derechos que les corresponden como pueblos.

Las cifras de mortalidad infantil y en la niñez muestran claramente la existencia de inequidad, que se expresa como brechas en el ejercicio del derecho a la salud. A fin de cerrar estas brechas y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio con equidad no basta con aumentar la cobertura del sistema de salud oficial. También es preciso poner en práctica programas específicos caracterizados por un enfoque intercultural que —partiendo del reconocimiento de una cosmovisión diferente y de una percepción del proceso de salud, enfermedad y curación distintiva (derecho a la integridad cultural)— promuevan el diálogo entre el modelo biomédico y el tradicional indígena.

La migración internacional indígena es fundamentalmente transfronteriza. Se distinguen al menos dos patrones: una migración claramente internacional, representada por los inmigrantes indígenas que se asientan en el medio urbano, y una movilidad territorial de

pueblos, que es mayoritariamente rural y habita en regiones de territorios ancestrales. Dada esta particularidad, se requieren políticas y medidas especiales para proteger a los pueblos que se encuentran bajo la jurisdicción de dos o tres países, tal como se señala en el Convenio N° 169 de la OIT.

A comienzos del siglo XXI surgen nuevas obligaciones para los Estados en términos de reconocer, promover y garantizar los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, de acuerdo con el estándar internacional. Se trata de superar las brechas de aplicación de estos derechos, para lo cual se requieren reformas estatales y de políticas que garanticen la plena participación de los propios pueblos y el respeto al principio de libre determinación. El análisis presentado da cuenta del inmenso desafío que ello representa, en vista de la complejidad y heterogeneidad de las dinámicas de la población indígena y de la constante estructural de discriminación. Cabe señalar que el establecimiento de democracias pluriculturales debe apuntar no solo a la eliminación de las inequidades, sino también al reconocimiento efectivo del aporte de identidad, cosmovisión, raíces y humanidad de los pueblos indígenas de América Latina.

AGENDA SOCIAL

Políticas públicas y transformaciones de la estructura familiar

Los cambios en las estructuras familiares y las transformaciones del mercado laboral, junto con la transición demográfica y epidemiológica, han sido los principales elementos que han orientado la propuesta de un nuevo pacto social de la CEPAL, cuyo objetivo es el pleno ejercicio de los derechos sociales, en el marco de una solidaridad integral que combine mecanismos contributivos y no contributivos.

El establecimiento de este nuevo acuerdo social parte del reconocimiento de que no hay soluciones únicas y se basa en tres elementos centrales: i) la definición de derechos explícitos, garantizados y exigibles; ii) la definición de niveles y fuentes de financiamiento que integren los mecanismos de solidaridad, y iii) el desarrollo de la institucionalidad social. Con estas propuestas se intenta tender puentes entre los derechos sociales y los criterios de política destinados a reforzar su exigibilidad en términos de mayor acceso, mejor financiamiento y más solidaridad.

En las políticas públicas diseñadas en el marco de un Estado de bienestar centrado en la sociedad del trabajo se daba por sentada la existencia de una familia biparental estable y con roles establecidos, con un jefe de hogar proveedor y una cónyuge dependiente y protegida. La baja cobertura que ha caracterizado a las políticas diseñadas de acuerdo con esa lógica y la falta de protección a las familias y sus integrantes exige hoy examinar con mayor

profundidad las transformaciones familiares, y las políticas y los programas orientados a mejorar su bienestar. Este examen se elaboró sobre la base de las respuestas proporcionadas por los organismos oficiales nacionales a un cuestionario que les hizo llegar la CEPAL. Se recibió la información correspondiente a Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

Los cambios en la estructura familiar son reconocidos por las autoridades gubernamentales, quienes destacan el aumento de la heterogeneidad, atribuible al incremento de las familias monoparentales —especialmente de las encabezadas por mujeres— y de las uniones libres. Se ha reducido la proporción de familias constituidas según el modelo nuclear tradicional, y las funciones desarrolladas por las familias y los hogares se han modificado en virtud de la participación mayoritaria de las mujeres en el mercado laboral y de las transformaciones culturales producto de la modernidad.

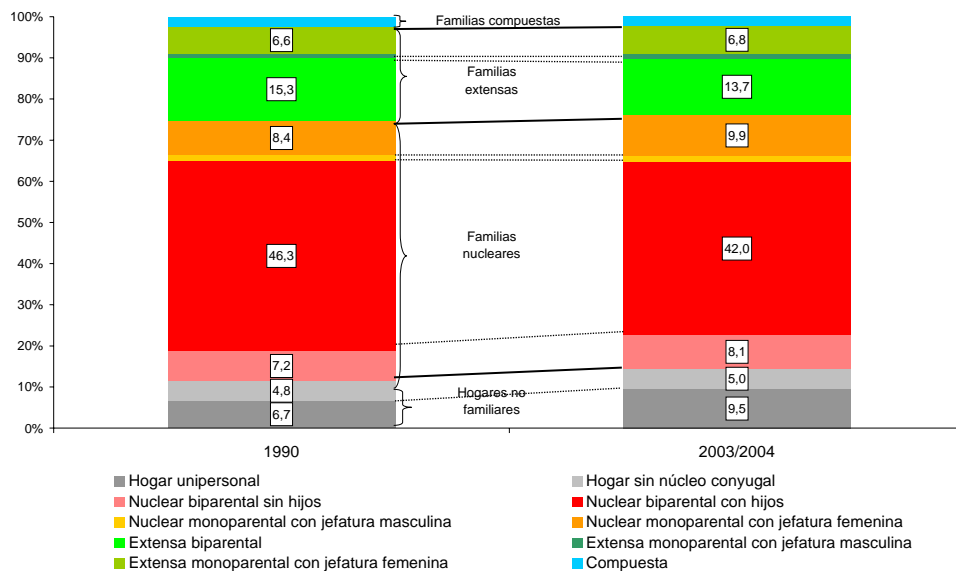
Las principales transformaciones estructurales que preocupan a los gobiernos difieren de un país a otro y se relacionan con los cambios de la estructura y las funciones familiares (véase el cuadro 5). En este contexto, se destacan la existencia de diferentes tipos de familia y el reconocimiento de su diversidad (Chile, Colombia y Perú); la reducción de los núcleos familiares y de su tamaño (Cuba) y los cambios que han afectado a la familia nuclear, esto es, el aumento de las familias monoparentales (Colombia y Honduras) y las extendidas (Honduras y República Dominicana). También se menciona el aumento de los hogares con jefatura femenina (Bolivia, Cuba y República Dominicana), tendencia que se acentúa en las áreas urbanas de la región, en las que el 19% de los hogares y familias están encabezados por mujeres. Un 11,4% de las familias nucleares son monoparentales; de estas un 84% son de jefatura femenina y un 16% de jefatura masculina. Asimismo, las autoridades expresan su preocupación en torno a los cambios de las funciones familiares relacionadas con la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, que trae aparejadas la baja de la natalidad y la reducción del tamaño de las familias, así como el aumento de la violencia intrafamiliar y doméstica.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS FAMILIAS SEGÚN LAS
AUTORIDADES EN EL TEMA

País	Cambios en las familias		
	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Bolivia	Prevención y atención de la violencia	Acceso a servicios legales integrales	Acceso a servicios orientados a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes
Chile	Incorporación de la mujer al mercado laboral	Reconocimiento de la diversidad familiar	Baja tasa de natalidad
Colombia	Asignación del carácter de prioridad nacional a la familia en los planes de desarrollo de los dos últimos períodos presidenciales	Transformación del vínculo matrimonial: familias monoparentales en zonas urbanas, uniones libres, entre otros	Cambios del concepto tradicional de familia nuclear completa, hacia un reconocimiento de distintas tipologías
Cuba	Cambios de las relaciones de género en el seno de la familia	Cambios del número y tamaño medio de los núcleos familiares y de la estructura y composición de los hogares	Ampliación de las redes de relaciones familiares como estrategia ante dificultades económicas
Honduras	Paso de la familia nuclear a la monoparental	Paso de la familia monoparental a la extendida	Familia desintegrada o disfuncional
Perú	Mayor participación de las familias en la gestión de los programas sociales y valorización del papel de la mujer	Existencia de nuevos tipos de familia diferentes a la familia nuclear. Fortalecimiento de capacidades propias de las familias, especialmente para fomentar su propio desarrollo	Existen familias en el país que han dejado su condición de pobreza y pobreza extrema
República Dominicana	Disminución del tamaño de la familia	Diversificación de la composición familiar (aumento de la familia extendida)	Aumento de la jefatura de hogar femenina

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006.

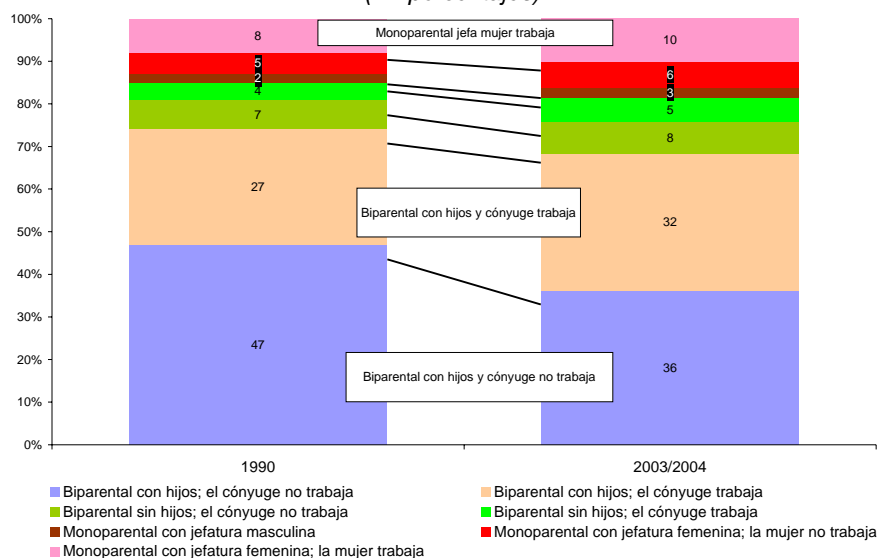
Gráfico 14
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS EN LOS TIPOS DE HOGARES
Y EN LAS FAMILIAS, ZONAS URBANAS, 1990-2004 a/
(En porcentajes)



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

a/ Promedio simple.

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS EN LOS TIPOS DE FAMILIAS NUCLEARES Y TRABAJO FEMENINO EN ZONAS URBANAS, 1990-2004 a/
(En porcentajes)



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

a/ Promedio simple.

Estas modificaciones, ligadas a cambios demográficos, culturales y económicos, dan cuenta asimismo de la falta de atención que ha recibido la familia en el diseño de las políticas públicas y exigen un cambio de enfoque que garantice el bienestar de las personas. Se hace necesario prestar especial atención a la economía del cuidado, mediante un apoyo a la familia que permita asegurar el cuidado de los niños, los adultos mayores que no se valen por sí mismos y los discapacitados. Es preciso reconocer las necesidades insatisfechas y las consecuencias que tiene el financiamiento del cuidado en la articulación familiar, y organizar y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas, para lograr una infraestructura de servicios capaz de garantizar una solución a la demanda de cuidado de la sociedad. Desde esa perspectiva, resultan esenciales las políticas orientadas a la articulación de la vida familiar y laboral de hombres y mujeres.

Políticas y programas orientados a las familias

El nuevo marco normativo en materia de derecho de familia avanza lentamente, incorporando las directrices internacionales modernas sobre derechos humanos. Los cambios legislativos recientes en los países latinoamericanos dan cuenta de dos procesos simultáneos: i) el surgimiento de los temas de violencia intrafamiliar y del cuidado familiar como problema público y ii) la incipiente ampliación de los límites de la intervención del Estado en una esfera de la familia que tradicionalmente ha sido considerada privada.

Varios países carecen de instituciones públicas que puedan abordar las distintas dimensiones de la realidad familiar con apoyo financiero, recursos humanos y autoridad suficientes para atender los problemas de las familias. En los países en que no hay un organismo que vele por el tema de forma transversal en las distintas instancias gubernamentales, se observan casos de falta de coordinación y duplicaciones entre los programas orientados a las familias. Sin embargo, en otros se advierte un incipiente trabajo en red de coordinación de las políticas y programas que —si bien puede llegar a ser muy beneficioso en virtud del aumento de la cobertura, la oportunidad, el enriquecimiento y la sostenibilidad de las actividades— presenta grandes dificultades para concretarse en la práctica.

Según las propias autoridades, en ausencia de políticas públicas que garanticen protección y seguridad para las familias al desempeñar sus funciones, la pobreza continúa siendo uno de los principales problemas que estas enfrentan en América Latina, junto con la violencia intrafamiliar y los procesos de desintegración producto de migraciones y desplazamientos forzosos. También preocupan los cambios demográficos, en particular el envejecimiento de la población, y los problemas relativos al cuidado de las personas de edad avanzada, que se ven agravados por su limitado acceso a los servicios básicos.

Del examen de las políticas y los programas orientados a las familias se desprende que a la ausencia de una concepción integral de la familia, se agrega la falta de un diagnóstico actualizado de las necesidades de sus integrantes, así como una red de servicios que garantice una adecuada protección social. La intervención gubernamental suele fragmentarse en actividades sectoriales o dirigidas a determinados grupos. Esta parcelación, necesaria para la ejecución de proyectos y programas, se traduce en muchos casos en actividades contradictorias, atomizadas y de escaso impacto social.

Resulta muy difícil estimar el monto del financiamiento destinado al bienestar familiar, debido a que los programas orientados a las familias están a cargo de diferentes ministerios y se incluyen en distintos programas. Sin embargo, en la región existen programas de amplia cobertura orientados a las familias, principalmente los de

transferencias condicionadas, cuya coordinación está en manos de instituciones que no están a cargo de los temas de familia ni consideran a las familias en la ejecución de estos programas.

Las autoridades señalan que entre los principales problemas de financiamiento de las políticas orientadas a las familias se encuentra su escasa magnitud. Además la falta de compromiso institucional con los programas se refleja en la débil articulación y coordinación entre ellos.

Agenda internacional

El trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL contó con la participación de alrededor de 300 delegados de 33 Estados miembros y miembros asociados de la Comisión, así como de representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e invitados especiales.

Este encuentro se celebra cada dos años con el propósito de examinar la marcha de las actividades realizadas durante el bienio anterior y aprobar el plan de trabajo para el siguiente. Es, además, una instancia para analizar los principales temas relativos al desarrollo de los países de la región. En esta oportunidad se trató el tema de la protección social y la propuesta de la CEPAL de un nuevo pacto social. En este contexto, se destacó la necesidad de aplicar un enfoque de derechos como guía de las políticas de protección social. Esto otorga al tema de la familia y su relación con el bienestar una importancia esencial, en lo que respecta a la forma en que deberán definirse los mínimos básicos de atención de las políticas públicas, los requerimientos de financiamiento y los mecanismos de solidaridad. Solo a partir de una comprensión de estas interrelaciones podrá establecerse una institucionalidad social que facilite la gestión de la política social y promueva la coordinación de la oferta de servicios en este campo.