

2010

Documento informativo



# Panorama social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Martín Hopenhayn**

Director de la División de Desarrollo Social

**Luis Beccaria**

Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

**Dirk Jaspers\_Faijer**

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

**Susana Malchik**

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

El presente documento contiene la síntesis del *Panorama social de América Latina, 2010*, preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

**Notas explicativas**

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2010* se han empleado los siguientes signos:

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

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntesis.....	5
Capítulo I	
Pobreza, desigualdad y ciclo de vida.....	11
Capítulo II	
La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina .....	25
Capítulo III	
El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones.....	33
Capítulo IV	
Economía generacional, sistemas de transferencias y desigualdad en América Latina.....	41
Capítulo V	
Transferencias públicas en etapas tempranas del ciclo vital: un desafío clave para el combate intertemporal a la desigualdad .....	49



## PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2010

### SÍNTESIS

**E**n 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó su propuesta de desarrollo integral bajo el nombre *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010). En ella, se entiende la integralidad del desarrollo, con perspectiva de derechos, en la articulación sinérgica entre una macroeconomía que lleve el crecimiento a su frontera potencial y cuyo dinamismo tenga efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social, un desarrollo productivo que promueva una mayor convergencia entre sectores y actores del mundo del trabajo y apunte a una matriz productiva más diversificada y con mayor énfasis en innovación y conocimiento, una matriz territorial que articule los territorios reduciendo brechas tanto en dinámica productiva como en niveles de bienestar, un enfoque de derechos sociales que se exprese claramente en la protección al trabajo, la promoción del empleo decente y las transferencias públicas con sesgo redistributivo y de ampliación de redes de protección social, y un pacto fiscal que permita, mediante la expansión de la carga tributaria y la remodelación de su estructura, dar margen a la política pública para promover un desarrollo productivo con más igualdad social.

Hablamos de igualdad porque lo que está en juego en la propuesta no es solo la equidad en el acceso sino también en la titularidad de derechos. Al mismo tiempo, la integralidad pone el acento en que no es solo cuestión de igualar oportunidades en el desarrollo de capacidades, sino que también hay que contar con políticas públicas claras en el campo del empleo y el desarrollo productivo, reduciendo la tremenda segregación que ha caracterizado a estos ámbitos en la historia reciente de América Latina y el Caribe. La heterogeneidad estructural de la región, término caro a la tradición de la CEPAL y que actualizamos en el documento citado, alude precisamente al hecho de que las brechas en productividad generan, a su vez, brechas en acceso a derechos laborales, a condiciones de bienestar, a salarios justos, a espacios de deliberación política, a reconocimiento simbólico y a información.

En esta edición del *Panorama social* queremos tomar eslabones de la cadena de desigualdades que planteamos en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, y que se concentran en la parte del ciclo de vida de formación y desarrollo de capacidades. De allí que parte importante de esta publicación tenga por objeto de análisis la población infantil

y juvenil y la forma en que en ese período se generan y consolidan diferenciaciones que refuerzan la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Se destaca la importancia del ciclo de vida y cómo se reproduce la desigualdad en opciones para alcanzar, en las trayectorias vitales, una movilidad social sostenible. Con tal criterio se aborda, bajo distintas perspectivas, la situación de la población de 0 a 29 años, su dinámica interna, su perspectiva de futuro y su eslabonamiento con otros grupos etarios.

Por lo mismo, en esta edición nos ocupamos, de manera muy especial, de las brechas en logros educativos y aprendizajes a lo largo del período formativo, de la necesidad de que el Estado cumpla un papel más importante, de la relación entre las transferencias públicas y la reducción de estas brechas, y de cómo tanto la oferta educativa como las condiciones de origen socioeconómico concurren en perpetuar desigualdades en esta materia. No basta con cerrar estas brechas en capacidades y aprendizajes en una propuesta de igualdad con criterio estructural y de integralidad, como la que la CEPAL propone hoy como hoja de ruta del desarrollo en la región.

Para ello es indispensable que el Estado tenga un papel activo en la esfera productiva y laboral, pues los mercados autorregulados se han mostrado históricamente contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo, y la reducción de brechas en ingresos laborales y en acceso al bienestar. El cierre de brechas en capacidades, aprendizajes y logros educativos adquiere, pues, todo su sentido cuando se articula con un mercado laboral orientado hacia la inclusión y la igualdad, y un pacto fiscal con mayor carga tributaria, a través del cual el Estado y la política pública cumplen un papel claro en la traducción de ganancias de productividad (donde la educación es fundamental), en la redistribución de activos y en la universalización de redes de protección social.

En este contexto, el mensaje que destaca es que la posición que ocupan los individuos en la escala social no es el mero resultado de las circunstancias, los esfuerzos y las decisiones personales. Por el contrario, existe una estructura de oportunidades proporcionadas por los Estados, los mercados, las familias y las comunidades que escapan, en buena medida, al control del individuo y condicionan sus perspectivas de movilidad social y acceso al bienestar.

Casi todo lo que el Estado, el mercado y la comunidad proveen al niño en la primera infancia es filtrado y redistribuido por la familia. En la medida en que se avanza en el ciclo vital del niño hacia la adolescencia y la juventud, se incrementan sus vínculos directos con el Estado, el mercado y la comunidad. Uno de los argumentos que se plantean en este *Panorama social* es que el papel del Estado, y de sus mecanismos de transferencias y regulaciones, es particularmente débil en América Latina para enfrentar las desigualdades de origen. En otras palabras, el inicio de la vida de los niños latinoamericanos depende mucho de su suerte

familiar y, a su vez, las familias tienen una gran dependencia del mercado y reciben poco apoyo del Estado. La ausencia de robustos sistemas de transferencias dirigidas a las familias con hijos, la limitación de la cobertura, el cuidado y la protección de la primera infancia por parte del Estado, la baja penetración de los sistemas preescolares, la poca extensión horaria del ciclo escolar, la incapacidad del sistema para retener a los estudiantes en la educación media y la ausencia de apoyo a los jóvenes y jóvenes adultos para iniciar una vida autónoma restringen de manera extraordinaria las perspectivas de movilidad social futura de los niños nacidos en los sectores de menores ingresos.

En los siguientes capítulos se procura abordar estas dinámicas desde los ángulos de la pobreza y la desigualdad, el gasto y la política social, el sistema educativo y sus logros y limitaciones, y los sistemas de transferencias intergeneracionales, observando tanto las que provienen del Estado como las que se realizan a través de las familias. En el último capítulo se recogen los aprendizajes que arrojan estos capítulos de análisis y se realiza una serie de propuestas de política pública estimando sus costos, potenciales coberturas y efectos. Estas propuestas deben leerse justamente como la búsqueda de un sistema de protección y promoción social que ofrezca a los niños y adolescentes seguros frente al riesgo y canales que contribuyan a la mayor movilidad en las trayectorias vitales de los individuos.

En el capítulo I se abordan, como es habitual, las tendencias recientes en la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y se ubican en relación con el ciclo de vida de las personas. Los datos muestran que, pese a la crisis económica y la caída generalizada del producto en 2009, la pobreza en la región prácticamente no aumentó y la indigencia sufrió un leve incremento. A esto contribuyeron diversos factores, como el mantenimiento de los salarios reales, gracias a la baja inflación, y las políticas para evitar pérdidas masivas de empleo, junto con una leve mejora de la estructura distributiva de los ingresos. Por otra parte, se ha mantenido una tendencia positiva en el acceso a servicios básicos y educación.

En las historias de vida de los jóvenes pobres es crucial el inicio temprano de la emancipación. En la población pobre se concentra una mayor proporción relativa de maternidad adolescente, lo que tiene gran incidencia en las dificultades para salir de las condiciones de pobreza a lo largo del ciclo de vida. Además, la proporción de personas que no estudian ni trabajan es mayor entre las mujeres que entre los hombres, y entre los jóvenes de estratos de menores ingresos que entre los de mayores ingresos. Esto plantea la necesidad de contar con políticas integrales que aborden conjuntamente problemas de trayectorias reproductivas, abandono escolar y vulnerabilidad a la exclusión.

Desde el punto de vista subjetivo, la información demoscópica sugiere que los promedios nacionales de satisfacción con la vida en los países de la región están muy por encima de lo esperable de acuerdo con el producto interno bruto (PIB) por habitante, y las brechas de este indicador de bienestar subjetivo son menores a las esperables dada la desigualdad distributiva que prevalece en América Latina. En la población latinoamericana, la insatisfacción con la vida aumenta en los mayores de 60 años que están en peor situación socioeconómica, entre los jóvenes de 17 a 29 años que tienen hijos y en los individuos sin pareja estable.

En el capítulo II se destaca el papel de la educación como uno de los principales mecanismos de que disponen el Estado y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar. Sin embargo, la región no ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Si bien se han registrado avances importantes en este ámbito en las últimas décadas, la mayor expansión del acceso también ha provocado una mayor segmentación en materia de logros y calidad de la oferta. A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de las trayectorias de aprendizaje.

En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales. A esto se agrega un nuevo elemento que resulta cada vez más decisivo en la adquisición de destrezas: la conectividad y la calidad de su acceso y uso. Frente a ello, en la actualidad se plantea la disyuntiva entre mayor brecha o mayor convergencia digital, y en esto último, el margen de acción en los sistemas educativos es amplio y decisivo.

La política educativa tiene que vincularse a otros esfuerzos de promoción y protección social para lograr revertir la desigualdad en la transmisión intergeneracional de oportunidades educativas. Algunos factores clave de intervención en el ámbito educativo son: la ampliación de la cobertura de enseñanza inicial, la extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria, el acceso y uso de tecnologías digitales en las escuelas públicas, el apoyo a las familias mediante programas de transferencias condicionadas que se extiendan a jóvenes de educación secundaria, la articulación del sistema de formación para el trabajo y la compatibilización de la calidad formativa a nivel del sistema de educación superior con la expansión del acceso de los sectores excluidos.

En el capítulo III se presentan las tendencias recientes en el gasto social. El esfuerzo que han realizado los países de la región en las últimas dos décadas por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social es muy significativo. Prácticamente todas las partidas de gasto público social han registrado un incremento, no solo en términos absolutos sino también relativos, con contadas excepciones y períodos. Buena parte de este esfuerzo ha sido concomitante con el crecimiento económico, que facilitó la expansión de recursos. Los aumentos presupuestarios totales, y en particular de los sectores sociales, han sido mayores que los del PIB, pero las menores contracciones del PIB también han significado caídas presupuestarias mayores a lo requerido. Contra dicha tendencia, la mayoría de los países de la región tomaron decisiones de aumento del gasto público, hasta el momento transitorias, para enfrentar los embates de la crisis financiera global. Buena parte de estas medidas se adoptaron para aminorar los efectos de dicha crisis en las economías reales, contener el aumento del desempleo y, en definitiva, de la pobreza.

Por otra parte, los sectores sociales que más incrementaron sus recursos públicos fueron la seguridad y la asistencia social, seguidos por la educación. Parte de la asistencia social se destina a la lucha contra la reproducción intergeneracional de la pobreza y, en este sentido, a las nuevas generaciones. No obstante, sin duda es el gasto en educación el que va dirigido principalmente a la niñez y juventud, destinándose a ello grandes cantidades de recursos. Cabe destacar que el gasto por estudiante se ha incrementado de modo significativo.

En el capítulo IV se examina el sistema de transferencias públicas y privadas, y cómo estas se distribuyen intergeneracionalmente. Estas transferencias tienen como destinatarios a quienes por perfil etario tienden a consumir más de lo que producen: la población infantil y juvenil y los adultos mayores. Para ello se utiliza el sistema de las cuentas nacionales de transferencias (CNT), que proporciona un enfoque novedoso para medir la totalidad de los flujos económicos agregados entre las edades y a través del tiempo. Las cuentas incluyen flujos relativos a acumulación de capital y a transferencias, y distinguen las mediadas por las instituciones públicas de las que tienen lugar en el ámbito privado.

En el análisis se hace evidente el bajo nivel de consumo entre los niños y jóvenes de América Latina, asociado a la escasa inversión pública en estos grupos de población. De hecho, los países de la región gastan en las personas mayores (como porcentaje de los ingresos del trabajo) aproximadamente la misma proporción que los países de Europa, el Japón y los Estados Unidos, pero invierten la mitad en los niños y jóvenes en comparación con el mundo desarrollado. La proporción de transferencias familiares destinada a niños y jóvenes es mucho mayor en América Latina, mientras que la de transferencias públicas es sensiblemente menor. Esto plantea la necesidad de una participación mucho más enérgica del sector público para asegurar la inversión adecuada en el desarrollo de capacidades y la protección frente a riesgos en la infancia y la juventud.

Si bien habitualmente se pone el acento en las brechas entre los distintos estratos socioeconómicos, en este capítulo se enfatizan las brechas entre las generaciones y en el tránsito intergeneracional. Remodelar la distribución intergeneracional de las transferencias públicas no solo es esencial para interrumpir la reproducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, sino también para prepararse adecuadamente frente al rápido envejecimiento de la población.

En resumen, la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el bajo nivel de transferencias públicas hacia la infancia y la juventud, y la segmentación en logros y aprendizajes educativos son factores que explican, al menos en parte, la persistencia de la desigualdad en nuestros países (que se agregan al núcleo estructural de la desigualdad en la matriz productiva y el mercado laboral). Para combatirlos, en el capítulo V se propone una serie de medidas en la lógica del ciclo vital, que son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares vulnerables con hijos de 0 a 14 años, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas de política que cubran los costos corrientes de incorporar al sistema educativo a quienes no están cubiertos en edades correspondientes a los niveles inicial, preprimario, primario y de baja y alta secundaria. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años).

En este capítulo se expone el resultado de simulaciones que permitieron conocer cuáles serían los costos y efectos de las medidas propuestas. Comenzando por los efectos, se muestra cómo un sistema de transferencias para la población en hogares vulnerables sería decisivo respecto de la situación de pobreza de los países. Asimismo, se exponen las significativas “ganancias” en materia de incorporación al sistema educativo de niños y jóvenes que actualmente están fuera del sistema. En cuanto a los costos, se concluye que el gasto corriente adicional que generaría la incorporación al sistema educativo es viable para la enorme mayoría de los países de la región. Al considerarlos conjuntamente con las transferencias monetarias a sectores vulnerables, los costos se incrementan. En una perspectiva de 10 años, se advierte que en la mayoría de los países la recaudación adicional proveniente del crecimiento económico (y una eventual expansión de la carga tributaria) permitiría cubrir el costo adicional de las medidas sobre 2014 o antes. No obstante, hay un grupo de cuatro países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua) que sobre el final del período no lograrían esta cobertura, por lo que es importante incorporar de manera más enérgica, y en función de estos objetivos claramente definidos, los recursos potenciales de la cooperación internacional.

## CAPÍTULO I

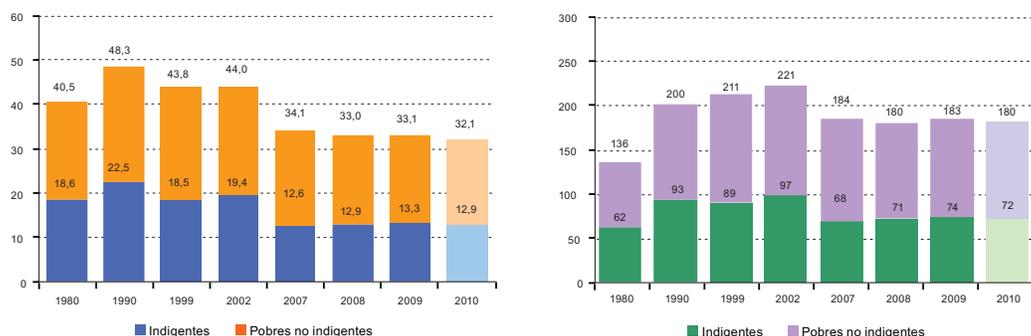
## POBREZA, DESIGUALDAD Y CICLO DE VIDA

## A. Pobreza y desigualdad: crisis y recuperación

**E**n 2009, América Latina y el Caribe experimentó una caída del producto por habitante del 3%, en el contexto de una crisis internacional generalizada. Dicha contracción afectó a la mayoría de los países de la región, particularmente a El Salvador, Honduras, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, a diferencia de otras crisis anteriores, en esta ocasión las políticas públicas jugaron un papel preponderante para evitar un impacto mayor en las condiciones laborales y sociales.

En ese mismo año, la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,1% de la población de la región, incluido un 13,3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras se traducen en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes (véase el gráfico 1). Respecto de 2008, la pobreza solo mostró un leve retroceso, equivalente a un aumento de 0,1 puntos porcentuales, lo que muestra una disposición y una capacidad mucho más enérgica de los países para contener los efectos sociales de la crisis, en comparación con otras situaciones análogas producidas en crisis precedentes. El incremento de la pobreza extrema fue algo mayor y representó 0,4 puntos porcentuales. Tanto el número de pobres como el de indigentes aumentaron en tres millones de personas.

Gráfico 1  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2010<sup>a</sup>**  
(En porcentajes y millones de personas)



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

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

Con estos resultados, el balance de los últimos años sigue siendo relativamente positivo. En comparación con 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles más altos desde 1990, ambos indicadores han mostrado una reducción importante, de 10,9 puntos porcentuales el primero y de 6,1 puntos el segundo.

Actualmente se dispone de información que permite evaluar la evolución de la pobreza y la indigencia entre 2008 y 2009 en nueve países. De ellos, seis presentaron una clara disminución de la pobreza entre un año y otro. La República Dominicana y el Uruguay (área urbana) redujeron la tasa de pobreza en más de 3 puntos porcentuales, mientras que el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Perú registraron disminuciones de entre 0,9 y 2,2 puntos porcentuales. Aunque de magnitud inferior, las variaciones de la tasa de pobreza en Colombia y el Ecuador (a nivel nacional, no así a nivel urbano) también tuvieron signo negativo<sup>1</sup>. En 2009, la tasa de indigencia cayó de manera significativa en Colombia, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, y registró un leve descenso en el Brasil y el Paraguay. De esta manera, Costa Rica se destaca como el único país, entre aquellos para los que se cuenta con información, en que los indicadores de pobreza y de indigencia tuvieron un deterioro visible en 2009, cuando aumentaron 2,5 y 1,4 puntos, respectivamente.

Las nuevas cifras disponibles para la Argentina, Chile y El Salvador muestran la evolución de la pobreza en un período más amplio. Entre 2006 y 2009, la Argentina (área urbana) redujo la pobreza y la indigencia a razón de 3,2 y 1,1 puntos porcentuales por año, respectivamente. Chile logró disminuir levemente la pobreza entre esos mismos años, mientras que la indigencia se mantuvo prácticamente constante<sup>2</sup>. En El Salvador, la pobreza y la indigencia se mantuvieron constantes entre 2004 y 2009.

Estas cifras permiten, asimismo, evaluar el progreso de los países hacia la consecución de la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. Pese al leve retroceso experimentado en 2008 y 2009, América Latina sigue bien encaminada hacia el cumplimiento de la meta 1A. El porcentaje de avance es de un 82%, cuando ha transcurrido un 72% del tiempo previsto para el logro de la meta.

---

<sup>1</sup> Téngase presente que en esta edición del *Panorama social* se utiliza para Colombia la nueva serie de estimaciones oficiales de pobreza producida por el país para los años 2002 a 2009, por lo que las cifras pueden no coincidir con las publicadas en ediciones anteriores.

<sup>2</sup> Es común que las estimaciones aquí publicadas difieran de las cifras oficiales sobre pobreza producidas por los países, debido a la aplicación de distintos criterios metodológicos. En el caso de Chile, las cifras presentadas divergen, por primera vez, de la estimación oficial del país. Conforme a la modificación metodológica introducida en 2007 por la CEPAL, la línea de indigencia fue actualizada mediante el índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos y para el componente no alimentario de la línea se utilizó el IPC del resto de los bienes y servicios, en lugar de utilizar el mismo deflactor para ambas líneas, como se venía haciendo hasta entonces.

**Cuadro 1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,**  
**ALREDEDOR DE 2002, 2008 Y 2009**  
*(En porcentajes)*

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2008			2009		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>a</sup>	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7,0
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,6
Colombia <sup>b</sup>	2002	54,2	19,9	2008	46,1	17,9	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	16,4	5,5	2009	18,9	6,9
Ecuador <sup>a</sup>	2002	49,0	19,4	2008	39,0	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	2009	47,9	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguay	2001	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56,0	30,4
Perú <sup>c</sup>	2001	54,7	24,4	2008	36,2	12,6	2009	34,8	11,5
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,6	2009	41,1	21,0
Uruguay <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2008	27,6	9,9	...	...	...

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

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> Cifras de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

<sup>c</sup> Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

Los cambios observados en la pobreza provienen de distintas interacciones entre el crecimiento del ingreso medio de las personas (efecto crecimiento) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (efecto distribución). En cinco de los países en que la pobreza disminuyó en 2009 (la Argentina, Chile, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay) predominó el efecto crecimiento, mientras que en otros cinco (el Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá y el Paraguay) tuvo una participación mayoritaria el efecto distribución. Por su parte, el aumento de la pobreza en Costa Rica se originó en un claro deterioro distributivo, mientras que el leve incremento de la tasa de pobreza de El Salvador provino, principalmente, de una caída en el ingreso medio (véase el cuadro 2).

Al considerar el período comprendido entre 2002 y 2009, se comprueba que la reducción de la pobreza ha sido posible gracias a la complementariedad de los efectos crecimiento y distribución. En particular, en los países donde la pobreza se redujo en 7 puntos porcentuales o más, ambos efectos contribuyeron al resultado con participaciones que van del 41% al 80% en el caso del efecto crecimiento y del 20% al 59% en el efecto distribución.

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CAMBIOS EN LA POBREZA Y CONTRIBUCIÓN DE LOS**  
**EFFECTOS CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN, 2008-2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

	Año		Pobreza			Efecto		Contribución a la variación total	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Variación	Crecimiento	Distribución	Crecimiento	Distribución
Argentina <sup>b</sup>	2006	2009	21,0	11,3	-9,7	-9,7	0,0	100	0
Uruguay	2008	2009	13,7	10,4	-3,3	-2,1	-1,2	65	35
República Dominicana	2008	2009	44,3	41,1	-3,2	-5,7	2,5	>100	<0
Chile	2006	2009	13,7	11,5	-2,2	-1,5	-0,7	70	30
Paraguay	2008	2009	58,2	56,0	-2,2	0,1	-2,3	<0	>100
Perú	2008	2009	36,2	34,8	-1,4	-2,1	0,7	65	35
Panamá	2008	2009	27,7	26,4	-1,3	-0,5	-0,8	44	56
Brasil	2008	2009	25,8	24,9	-0,9	0,6	-1,5	<0	>100
Ecuador	2008	2009	42,7	42,2	-0,5	0,6	-1,1	<0	>100
Colombia	2008	2009	46,1	45,7	-0,4	0,8	-1,2	<0	>100
El Salvador	2004	2009	47,5	47,9	0,4	0,7	-0,3	>100	<0
Costa Rica	2008	2009	16,4	18,9	2,5	-1,3	3,8	<0	>100

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

<sup>a</sup> Países ordenados según la variación total de la pobreza en puntos porcentuales. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008.

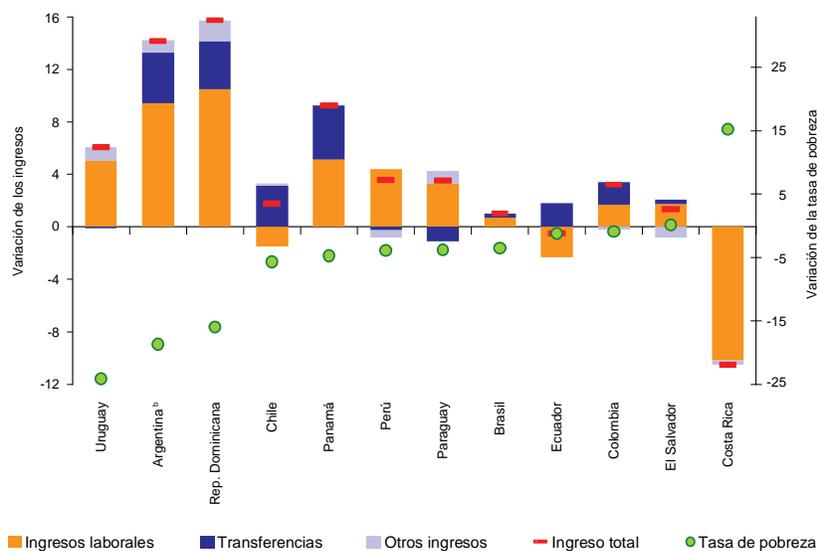
<sup>b</sup> Área urbana.

En 2009, la evolución de los ingresos de los hogares pobres estuvo determinada principalmente por los ingresos laborales, ya sea al alza o a la baja. En la mayoría de los países analizados, el ingreso laboral medio de los hogares pobres se incrementó en términos reales, con las excepciones de Chile, Costa Rica y el Ecuador. Por su parte, las transferencias contribuyeron de manera perceptible al aumento de los ingresos totales de los pobres en seis de los países analizados. Cabe destacar que prácticamente la totalidad de estas transferencias corresponde a subsidios o ayudas del gobierno, excepto en la Argentina, donde las jubilaciones dan cuenta de la mayor parte del aumento de las transferencias (véase el gráfico 2).

La distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido a lo largo de las últimas cuatro décadas. A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces al del quintil más pobre.

En los últimos años, la mayoría de los países ha presentado una incipiente tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Entre 2002 y la última estimación disponible, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 de un total de 18 países y el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países. Solo la República Dominicana y Guatemala (hasta 2006, fecha del último dato disponible) tuvieron un deterioro distributivo en el período (véase el gráfico 3).

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y DE CADA FUENTE EN LOS HOGARES POBRES, 2008-2009<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)

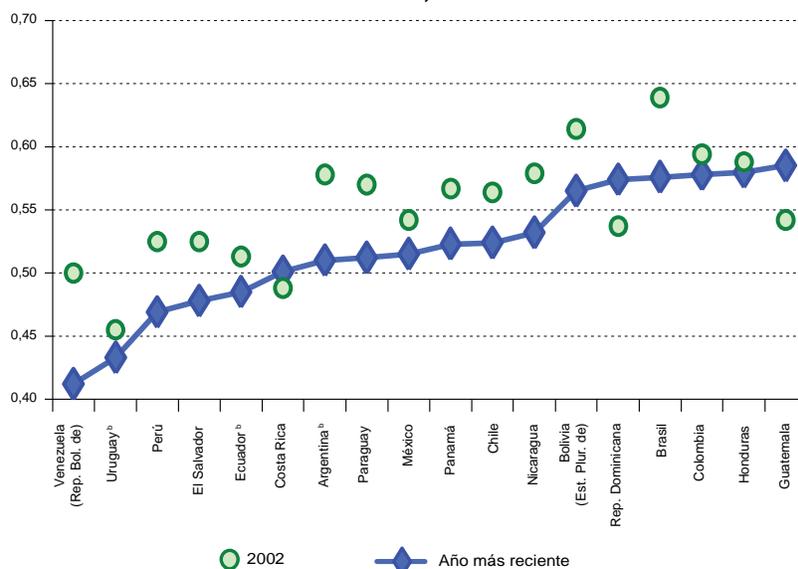


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Países ordenados según la variación anual en la tasa de pobreza. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008. El porcentaje de población analizado es el mismo en ambos períodos y corresponde a la tasa de pobreza de 2008.

<sup>b</sup> Área urbana.

Gráfico 3  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2002-2009<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2009 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2009.

<sup>b</sup> Área urbana.

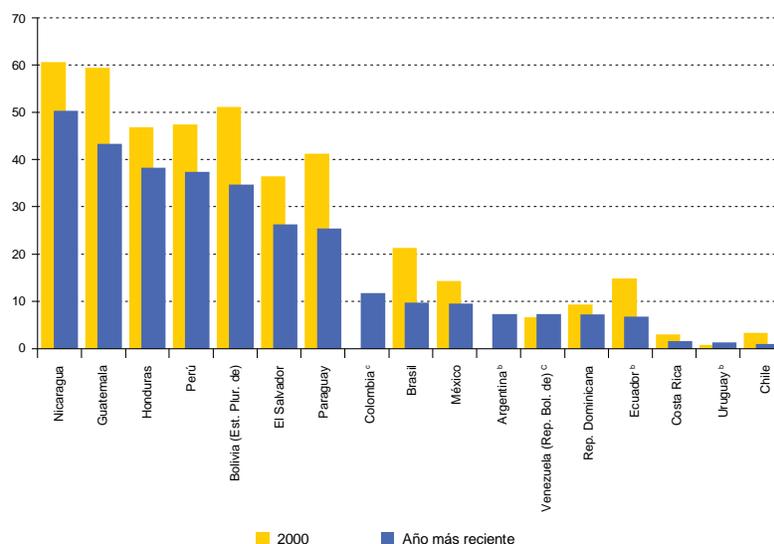
América Latina habitualmente ha producido cifras asimilables a la noción de pobreza multidimensional por medio de la aplicación del método de las necesidades básicas insatisfechas, que evalúa la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación. En sintonía con la necesidad de adoptar una mirada complementaria al enfoque monetario para la medición de la pobreza, se evalúa la evolución de las condiciones de vida mediante la adopción de un enfoque similar al del método de las necesidades básicas insatisfechas. Para ello, se considera como pobres a los que tienen dos o más privaciones en los ámbitos evaluados.

Los resultados muestran una amplia gama de incidencias de la pobreza multidimensional, que se asemeja, a grandes rasgos, a la que se obtiene mediante el uso de una medición de pobreza monetaria. Los países con mayores tasas de pobreza multidimensional —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua— también son los que presentan mayores tasas de pobreza monetaria. En el otro extremo, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza sus menores valores en Chile, Costa Rica y el Uruguay (área urbana), tres países que también se caracterizan por tener las incidencias más bajas de pobreza monetaria.

En la última década, prácticamente todos los países de la región muestran una reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional, que en seis casos supera los 10 puntos porcentuales (véase el gráfico 4). La pobreza multidimensional solo no disminuyó en algunos de los países con incidencias inferiores al 10%, lo que es esperable dado que varios de los indicadores utilizados probablemente se encuentran en su límite inferior.

La evidencia desplegada reafirma la tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones de vida. No obstante, se debe tener presente que la evaluación multidimensional de la pobreza aquí efectuada está fuertemente acotada a ciertas carencias materiales, que son las que las encuestas de hogares de la región permiten cuantificar. Para sacar un mayor provecho del enfoque multidimensional es necesario complementar el análisis de las carencias materiales con el de las privaciones en otros ámbitos del bienestar, para lo que se requiere fortalecer las fuentes de información actualmente disponibles.

Gráfico 4  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 2000-2009<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



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

<sup>a</sup> El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2000 corresponde a la encuesta más cercana disponible al año 2000, y el período 2009 a las encuestas más recientes disponibles entre 2006 y 2009.

<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Las encuestas disponibles alrededor de 2000 no permiten hacer una estimación comparable de pobreza multidimensional.

## B. Fecundidad, emancipación temprana y pobreza

En América Latina se verificó entre 2002 y 2009 una importante caída de la pobreza infantil medida en términos monetarios. Sin embargo, la pobreza continúa afectando proporcionalmente más a los niños y adolescentes, lo que refuerza la necesidad de comprender mejor los factores que están detrás de la pobreza infantil.

La fecundidad temprana puede tener un papel relevante en la reproducción de la pobreza entre los niños. Una fecundidad más precoz y más alta genera una fuerte carga de crianza para los hogares, lo que obliga a distribuir recursos escasos entre un número elevado de hijos y obstaculiza la participación de las madres en el mercado laboral. Por su parte, los niños pobres crecen en desventaja en materia de salud y de acceso al sistema educacional, lo que erosiona sus capacidades humanas y contribuye a la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

En Chile y el Uruguay, dos de los cuatro países que más redujeron la pobreza entre los niños de 0 a 5 años, la tasa de reducción de la fecundidad en las madres pobres de 15 a 24 años fue mayor a la verificada para todas las madres del mismo grupo etario. En cambio, en la Argentina, el país con el segundo mejor desempeño en la reducción de la pobreza infantil, la fecundidad de las madres pobres más jóvenes disminuyó menos que la de todas las madres. En Panamá, país situado en el cuarto lugar de reducción de la pobreza infantil, la fecundidad de las madres de 15 a 24 años pobres aumentó.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIONES EN LA TASA DE POBREZA MONETARIA DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y CAMBIOS EN LAS TASAS DE FECUNDIDAD, 1990 Y 2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

	Niños pobres de 0 a 5 años	Fecundidad - madres pobres de 15 a 24 años <sup>b</sup>	Fecundidad - todas las madres de 15 a 24 años <sup>b</sup>	Niños pobres de 0 a 15 años	Fecundidad - todas las madres pobres <sup>b</sup>	Fecundidad - todas las madres <sup>b</sup>
Argentina	-54	-26	-33	-48	-7	-54
Bolivia						
(Estado Plurinacional de)	-14	-23	-30	-9	-17	-14
Brasil	-25	-27	-53	-28	-19	-25
Chile	-74	-63	-57	-74	-57	-74
Colombia	-7	-19	-24	-6	-13	-7
Costa Rica	-15	-46	-54	-15	-33	-15
Ecuador	-21	-37	-51	-21	-25	-21
El Salvador	-11	-39	-39	-7	-23	-11
Guatemala	-7	-10	-16	-6	-4	-7
Honduras	-8	-46	-49	-8	-29	-8
México	-9	-37	-49	-16	-34	-9
Nicaragua	-10	-43	-48	-8	-25	-10
Panamá	-28	13	-19	-37	-7	-28
Paraguay	17	-23	-27	11	-22	17
Uruguay	-45	-33	-31	-45	-41	-45
Venezuela						
(República Bolivariana de)	-11	-38	-53	-16	-29	-11
América Latina <sup>c</sup>	-20	-31	-40	-21	-24	-33

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

<sup>a</sup> Los cálculos de los cambios en las tasas de fecundidad para las madres pobres y no pobres se realizaron también considerando una tasa de pobreza general constante, al valor de 1990. Los resultados fueron muy similares a los que se presentan en el cuadro 1.

<sup>b</sup> El término "madres" comprende a todas las mujeres identificadas como jefas de hogar o cónyuges del jefe.

<sup>c</sup> Promedios simples.

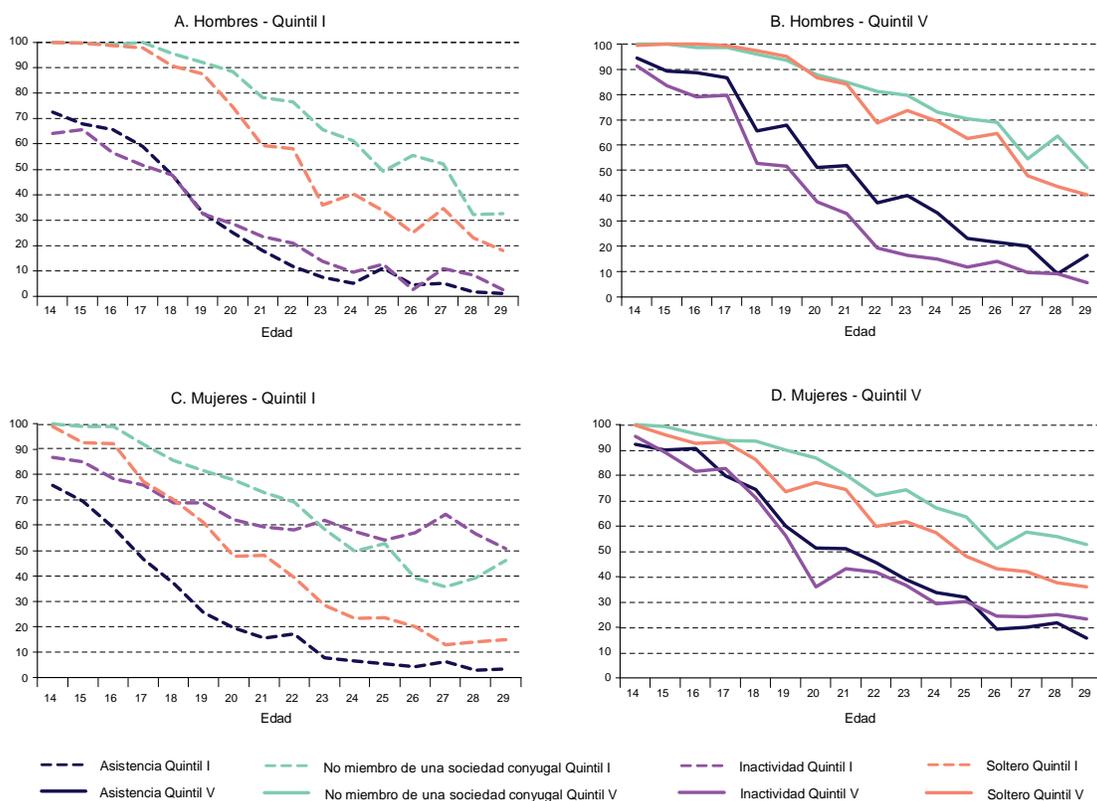
El promedio simple de reducción de la fecundidad de las madres pobres de 15 a 24 años en cuatro de los cinco países que más redujeron la pobreza en niños de 0 a 5 años (Chile, la Argentina, el Uruguay y el Brasil) llega a un 37%, mientras que en las naciones que menos éxito tuvieron en la disminución de la pobreza infantil (Colombia, Guatemala, Honduras, México y el Paraguay), este valor alcanzó el 27% (el cálculo se realizó sin incluir a Panamá entre los países que más disminuyeron la pobreza infantil).

En suma, las decisiones reproductivas pueden incidir en la pobreza de las madres y de sus hijos y, cuando esto ocurre, las consecuencias tienden a prolongarse a lo largo del tiempo. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con políticas que actúen sobre las madres presentes y futuras y sobre sus hijos. Entre estos instrumentos cabe mencionar aquellos que faciliten: a) la postergación de la edad de inicio de la maternidad; b) un mejor acceso a la información sobre el control de la reproducción; c) la permanencia de las mujeres en el sistema educativo; d) el mejoramiento de la calidad de la educación, y e) la disponibilidad de instituciones de cuidado y atención de los hijos pequeños que, a su vez, faciliten la participación de las madres en el sistema educativo y en el mundo del trabajo.

El inicio temprano de las trayectorias de emancipación, que refieren al proceso de abandono de la familia de origen, de inserción en el mercado de trabajo y de constitución de un hogar propio, es crucial en las historias de los jóvenes pobres<sup>3</sup>.

En los países con menores coberturas educativas y menos avance en la transición demográfica existen marcadas diferencias en la asistencia escolar de la población de 15 años según el quintil de ingreso, ya que esta llega al 95% en el quintil de mayores ingresos y solo al 75% en el quintil más pobre. A su vez, en ninguna de las edades entre los 15 y los 29 años la participación laboral de las mujeres del quintil más pobre alcanza el 50%. En cambio, alrededor de un 80% de las mujeres de 29 años del quintil más rico participa en el mercado de trabajo (véase el gráfico 5).

Gráfico 5  
EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA (PROMEDIOS SIMPLES):  
INDICADORES DE EMANCIPACIÓN POR EDAD Y GRUPOS DE INGRESO,  
ALREDEDOR DE 2006<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> El Salvador 2004, Guatemala 2006, Honduras 2007 y Nicaragua 2005.

<sup>3</sup> La emancipación es el camino de la dependencia a la autonomía, o el tránsito de la juventud a la asunción de los roles y las responsabilidades vinculadas a la adultez.

Los datos acerca del peso de la categoría de jóvenes que no estudian ni trabajan emiten señales sobre los riesgos de pobreza y exclusión social. El peso de la desafiliación de las principales instituciones es mayor entre las mujeres que entre los hombres y entre los jóvenes de los estratos de menores ingresos que entre sus pares en el otro extremo de la distribución.

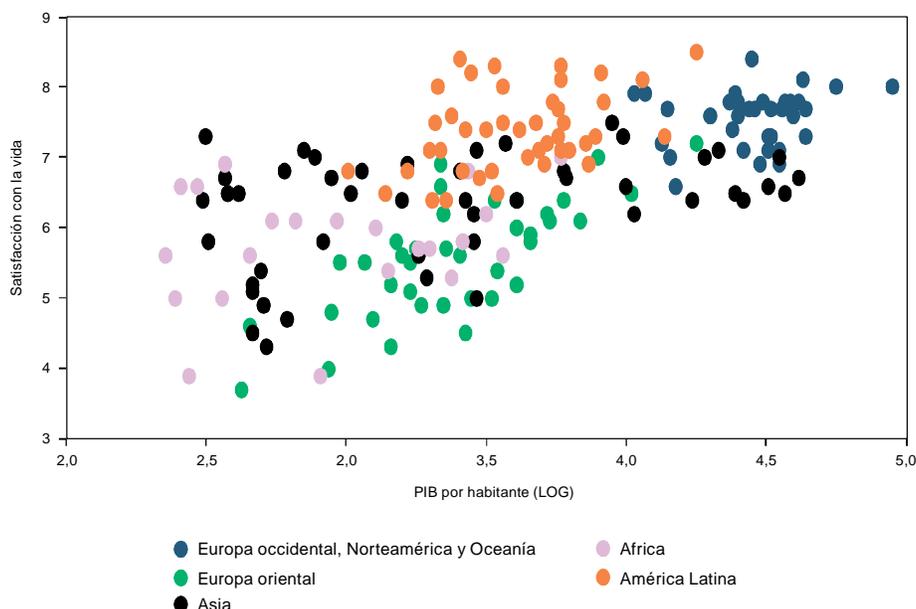
Por último, se debe señalar en los países de menor desarrollo de la región la persistencia de jóvenes mujeres de estratos altos que no estudian ni trabajan, que seguramente desempeñan sus tareas en reductos domésticos tradicionales, y cuyas proporciones triplican las de sus pares en los países más desarrollados.

### C. Bienestar subjetivo, condiciones de vida y ciclo de vida: América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo

En el gráfico 6 se presentan los resultados de un análisis que relaciona los promedios nacionales de satisfacción con la vida y el PIB por habitante en países de América Latina y Caribe y de otras regiones en el período 1981-2008. En los países de nuestra región, los promedios nacionales de satisfacción están muy por encima de lo esperable según el PIB por habitante, puesto que son comparables a las medias nacionales de los países de Europa occidental, América del Norte y Oceanía.

En América Latina, la brecha de satisfacción con la vida vinculada a los tramos de ingreso se acentúa en los individuos de 60 años o más, donde los grupos de ingreso medio y de menor ingreso expresan un grado de satisfacción mucho menor que los grupos de mayor ingreso. Este patrón se asemeja a lo apreciado en Europa oriental y es distinto al de los países más desarrollados, donde se observa una curva de satisfacción en forma de U a lo largo del ciclo vital para los individuos que viven en hogares con los ingresos más bajos (véase el gráfico 7). En estos casos, la satisfacción con la vida aumenta después de los 60 años y la brecha de satisfacción entre grupos de distintos ingresos disminuye notoriamente en esa fase del ciclo de vida. Es probable que esta diferencia entre regiones se relacione con sistemas más universales de protección frente a riesgos en países más desarrollados en los grupos de mayor edad (mayor cobertura de pensiones y de sistemas de salud en los sectores de menores ingresos). No es igual envejecer disfrutando de una situación protegida (ya sea por pensiones obtenidas a través del autoseguro o por la acción de un estado de bienestar) que vivir una vejez en condiciones económicas precarias y sin protección social.

Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO:  
 SATISFACCIÓN CON LA VIDA SEGÚN EL PIB POR HABITANTE, 1981-2008<sup>a</sup>**

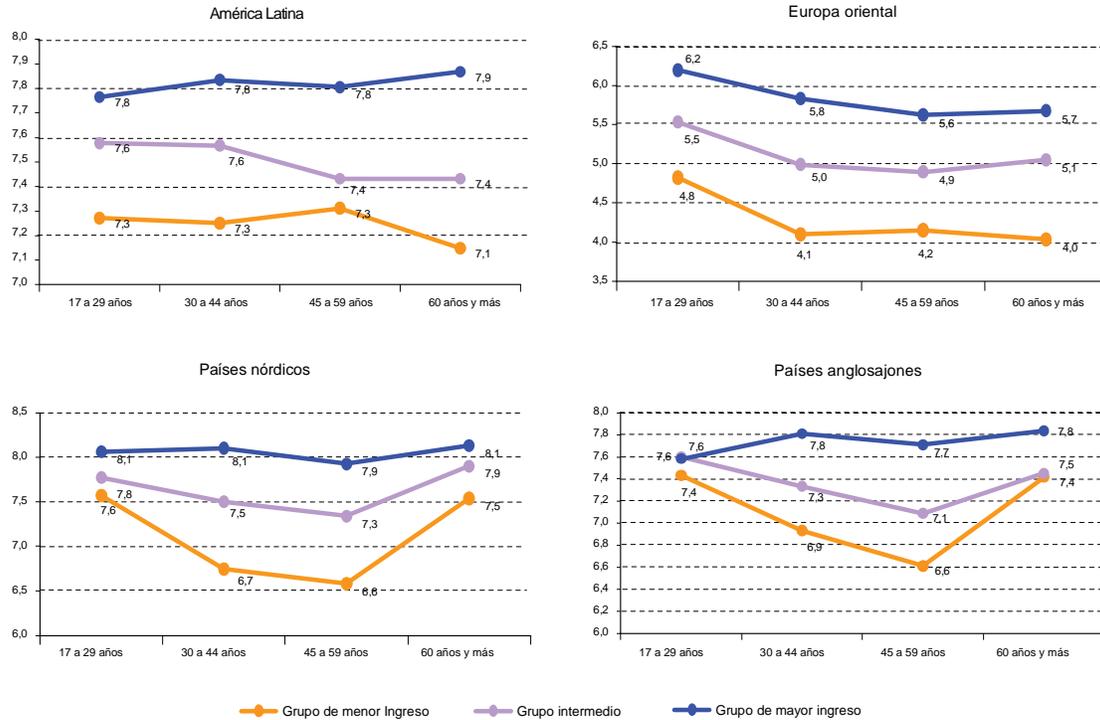


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de la base de datos de las encuestas World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/> y Latinobarómetro, 2007, para nivel de satisfacción; y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [en línea] <http://data.worldbank.org/indicator>, para PIB por habitante.

<sup>a</sup> Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. Europa occidental, América del Norte y Oceanía: Alemania, Andorra, Australia, Canadá, Chipre, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia, Serbia y Montenegro y Ucrania. Asia: Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, China, Filipinas, Georgia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Jordania, Kirguistán, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur, Tailandia, Turquía y Viet Nam. África: Argelia, Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Ghana, Mali, Marruecos, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabwe. América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Por otra parte, en la región, el hecho de estar casado, convivir o tener una relación de pareja se asocia a mayores niveles de satisfacción con la vida. La población de 17 a 29 años sin hijos presenta en América Latina los mayores niveles de satisfacción con la vida, similares a sus homólogos en países industrializados. No obstante, los niveles de satisfacción con la vida de los jóvenes de la región que tienen un hijo o más y de los jóvenes con hijos y sin pareja son claramente inferiores a los de sus homólogos en países desarrollados (véase el gráfico 8). Entre las parejas jóvenes con hijos, claramente los índices de mayor satisfacción, como se muestra en el gráfico 8, se dan en los países nórdicos, donde se cuenta con apoyo e incentivos a la paternidad y maternidad propios del estado de bienestar que allí se vive.

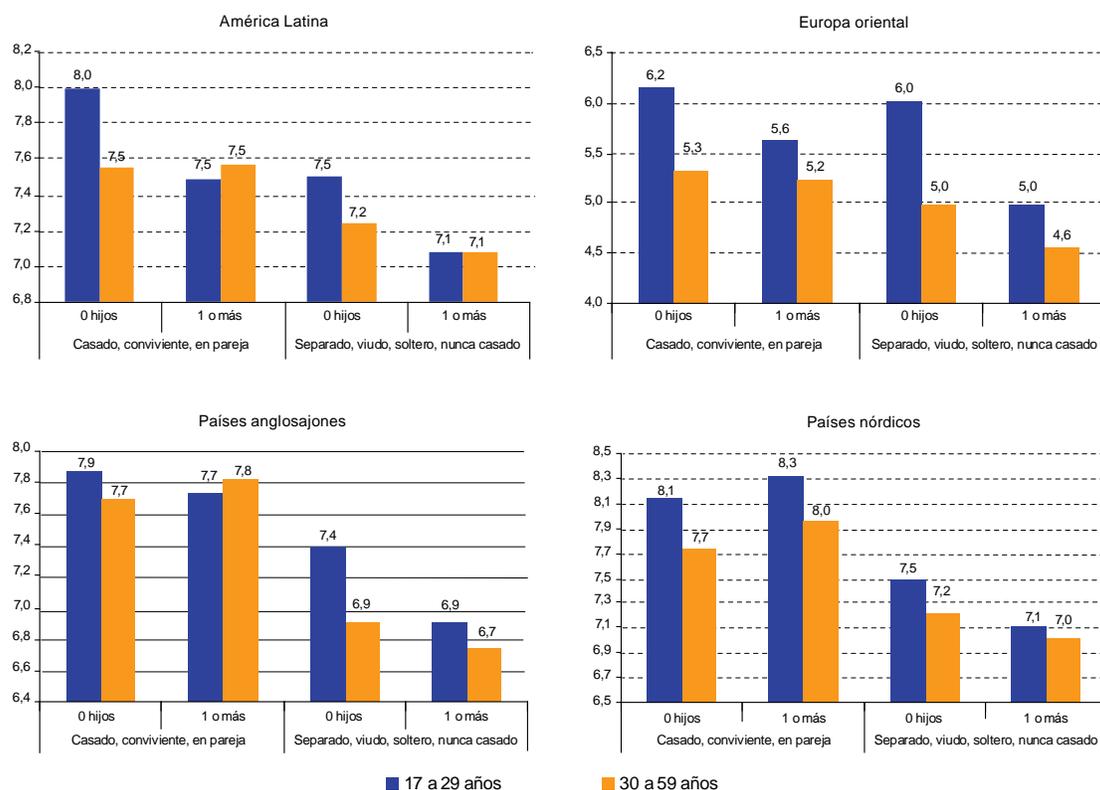
**Gráfico 7**  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: SATISFACCIÓN CON LA VIDA, SEGÚN LA EDAD Y EL INGRESO MONETARIO, 1981-2008<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de los datos de la encuesta World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

<sup>a</sup> Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Federación de Rusia, Hungría, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania. Países anglosajones: Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelandia. Países nórdicos: Finlandia, Noruega y Suecia.

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: SATISFACCIÓN  
 CON LA VIDA SEGÚN LA SITUACIÓN MARITAL Y EL NÚMERO DE HIJOS,  
 POBLACIÓN DE 17 A 59 AÑOS, 1981-2008<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de la base de datos de la encuesta World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

<sup>a</sup> Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Federación de Rusia, Hungría, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania. Países anglosajones: Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelandia. Países nórdicos: Finlandia, Noruega y Suecia.



## CAPÍTULO II

### LA EDUCACIÓN FRENTE A LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN: SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA

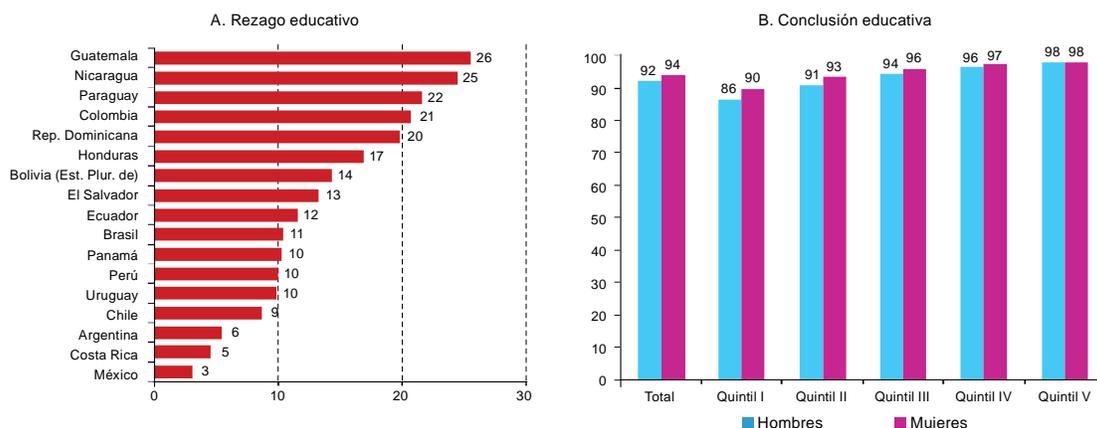
La educación representa el hito clave y transversal en las fases de desarrollo del ciclo vital considerado en este *Panorama social*. Se trata de la principal herramienta de que disponen los Estados para disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar a lo largo de la vida. Sin embargo, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Los mismos avances en cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos de las últimas décadas han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos.

En una perspectiva de ciclo de vida es importante examinar, a su vez, la situación educativa según sus distintas etapas. Así, la educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública en la región, dada la evidencia de su impacto positivo en las trayectorias a lo largo de los ciclos posteriores. La situación en la región es heterogénea en cuanto al acceso al ciclo preescolar, con países que tienen matrícula casi universal y otros en torno al 30%. Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (3 a 5 años), existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que estas son más amplias en edades más tempranas. Además, existen marcadas disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios.

A nivel de enseñanza primaria el acceso es prácticamente universal, pero es necesario concentrar los esfuerzos en la progresión oportuna y la conclusión del ciclo por parte de los grupos sociales más postergados, como se observa en los gráficos 9 A y B.

El acceso y la progresión oportuna hacia el nivel secundario y en él es bastante menor que en la enseñanza primaria y la situación entre países resulta más heterogénea: la tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88%, en comparación con el 97% en el de primaria. Al enfrentar el ciclo de alta secundaria, los jóvenes ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención, sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. A la heterogeneidad entre países se suma una heterogeneidad cada vez más pronunciada dentro de los países, que produce diferencias entre zonas urbanas y rurales, estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, indígenas y no indígenas, entre otros factores de discriminación (véase el gráfico 10).

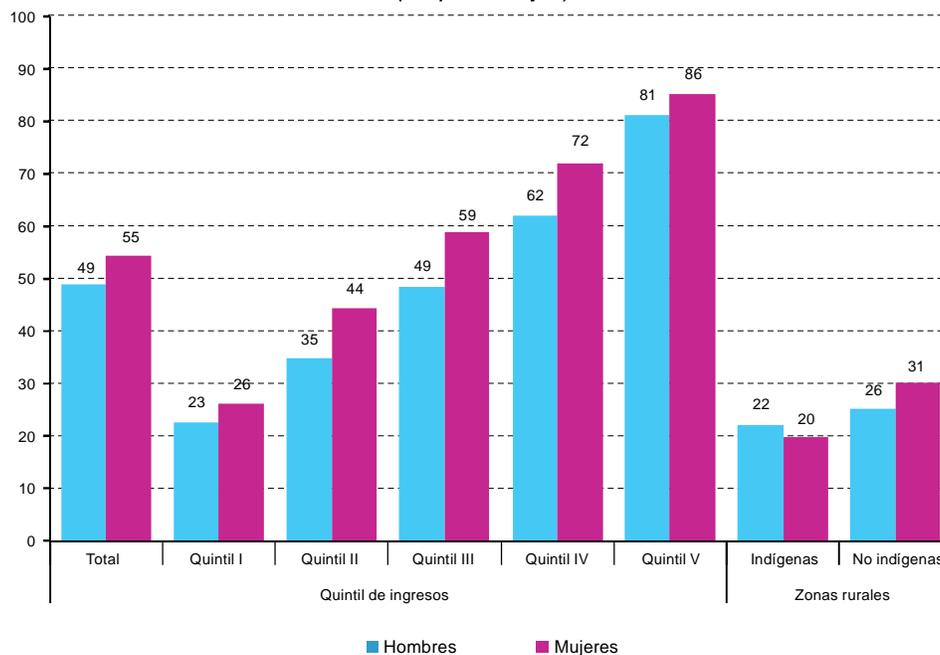
Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ATRASO ESCOLAR DE LOS NIÑOS DE ENTRE 9 Y 11 AÑOS Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2007-2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), Resumen estadístico I, totales nacionales, octubre de 2008, y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Para calcular el atraso escolar se consideran niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

Gráfico 10  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, SEGÚN EL NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Las cifras respecto de jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a ocho países y corresponden a 2007.

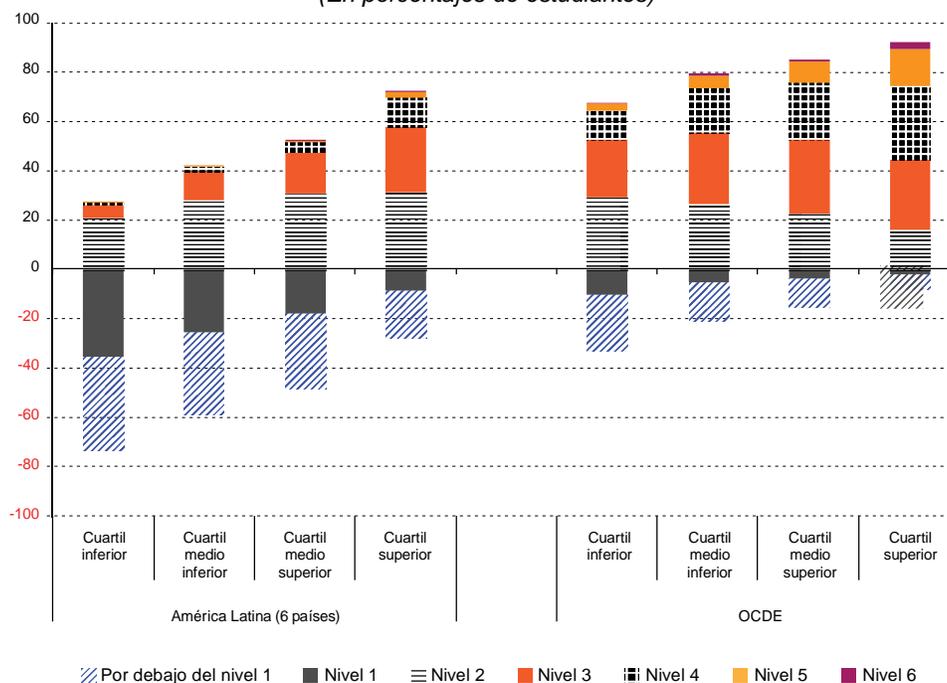
En general, el acceso al último ciclo educativo de educación postsecundaria está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes de la región. En el grupo etario de 25 a 29 años de edad, solo un 8,3% ha logrado concluir al menos cinco años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy marcada, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quinto quintil) solo uno de bajos ingresos (primer quintil) logra concluir cinco años de estudios postsecundarios.

En cuanto a los factores de desigualdad, las condiciones socioeconómicas de los hogares, así como también la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir una de sus principales funciones, a saber, disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales de origen con que llegan a dicho sistema. A ello se suma el acceso a servicios de enseñanza de calidad muy dispar. El peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución sino más bien en una estructura institucional, donde las acciones del sistema educativo se articulan especialmente con las acciones de las familias y con lo que pasa en sus entornos comunitarios más inmediatos. Los atributos de los hogares siguen revelándose como la causa principal de las diferencias en los resultados del aprendizaje.

A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos ha ido acompañada de una mayor segmentación de la oferta y una marcada expansión de los gastos de bolsillo y las escuelas privadas.

La segmentación no se da, pues, solo en los años de escolaridad sino en los aprendizajes efectivos. En el gráfico 11 se muestra la manera en que se distribuyen los resultados académicos de estudiantes de 15 años en ciencias, de acuerdo a su estatus socioeconómico y cultural. La mayor parte de los estudiantes del primer y segundo cuartil de ingresos de los países latinoamericanos alcanzan niveles de logros por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área. En contraste, a pesar de que entre los países de la OCDE también existe desigualdad en logros de aprendizajes entre los estudiantes de los distintos cuartiles, en todos ellos la gran mayoría de los estudiantes logra el nivel de competencia básico esperado (nivel 2 hacia arriba).

Gráfico 11  
**AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA PISA DE CIENCIAS ENTRE LOS ESTUDIANTES DE 15 AÑOS, SEGÚN EL ÍNDICE DE NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL (ISEC) DE SUS FAMILIAS, 2006<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de estudiantes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2006.

<sup>a</sup> La distribución de niveles de desempeño de América Latina (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Uruguay) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la prueba del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2006.

Si bien los logros y aprendizajes en la educación formal son muy importantes para la participación plena en la economía, la sociedad y la política, también, y cada vez más, el pleno acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones se impone como condición necesaria para la inclusión social. Mientras la brecha digital exacerba las brechas en aprendizajes, comunicación ampliada, redes sociales, acceso a empleo productivo y voz pública, la convergencia digital ayuda claramente a revertirlas. Si bien el sistema escolar es clave para masificar el acceso, la formación y el uso de las nuevas tecnologías digitales, los esfuerzos por compensar a través de la escuela la brecha digital que se da en el mercado (y que se refleja en la brecha digital entre hogares de nivel socioeconómico alto y bajo) no han permitido cerrarlas y encaminarse claramente hacia la convergencia digital.

La disparidad en el desarrollo de capacidades no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales autorregulados que constituyen verdaderas fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y pleno disfrute de derechos sociales. Así, la desigualdad estructural (que se reproduce desde la

estructura productiva, los mercados y las instituciones), se combina con la desigualdad intergeneracional, dado que las brechas se refuerzan a lo largo de la vida y se reproducen de una generación a otra.

De lo anterior se infiere la necesidad de un enfoque integral, tanto en las estructuras e instituciones como en el ciclo de vida. Por eso la importancia, también, de la educación, en tanto prepara para participar más plenamente en todas las esferas de la sociedad a lo largo de la vida adulta. Una de estas esferas, pero no la única, es el mundo del trabajo. La CEPAL ha documentado de manera contundente que en las condiciones actuales de la mayoría de los países de la región, quienes no concluyen la educación secundaria completa quedan expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad social, por cuanto los ingresos laborales que recibirán como reconocimiento de sus logros educativos tenderán a ser bajos, y tendrán un elevado riesgo de ser pobres y de transformarse en los “prescindibles”, los excluidos, si tienen que desenvolverse en mercados laborales autorregulados, sin garantías mínimas ni derechos laborales. Solo la secundaria completa permite, desde el punto de vista de las tasas de retorno, mantenerse a prudente distancia de la línea de pobreza. El gráfico 12 muestra lo importante que es ampliar la cobertura de los niveles superiores de educación a jóvenes que históricamente han estado privados de ese acceso, a fin de reducir las brechas de perspectivas de vida que se consagran durante los años de juventud<sup>4</sup>.

Para revertir la reproducción intergeneracional de oportunidades educacionales, la política educativa tiene que vincularse con otras medidas de promoción y protección social. En cuanto a las intervenciones dentro del propio sistema, hay factores claves a destacar:

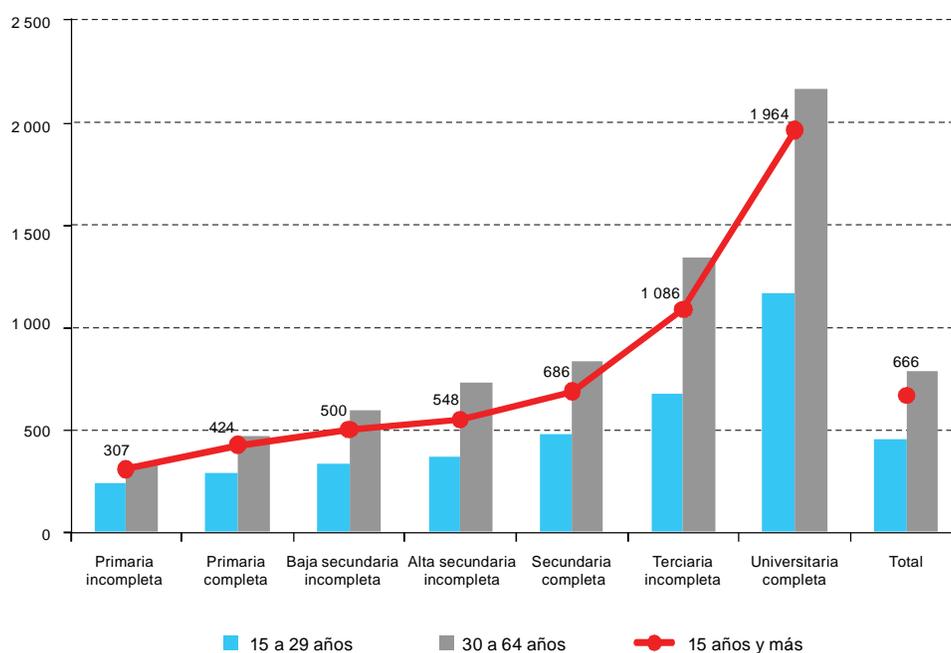
- i) Extensión de la cobertura de enseñanza inicial. El cuidado institucional con financiamiento público para niños menores de 6 años tiene beneficios bien documentados. Por un lado, facilita la integración de la mujer al mercado laboral, el aumento de su autonomía y el incremento de los recursos del hogar. Para la cohorte juvenil esto se constituye en una oportunidad para las madres jóvenes, que así pueden tener más tiempo disponible para continuar sus estudios y no interrumpir su ciclo formativo. En la medida que el cuidado intraescolar provee

---

<sup>4</sup> No afirmamos aquí que la educación tiene por función, ni exclusiva ni primeramente, alcanzar las tasas de retorno que los años de escolaridad logran en mercados laborales competitivos, sino que interesa ilustrar hasta qué punto democratizar las oportunidades educativas es clave para plasmar el derecho de las personas a ejercer su libertad positiva, vale decir, a realizar sus proyectos de vida a partir, entre otras cosas, del oportuno desarrollo de sus capacidades. Ese desarrollo de capacidades es necesario, pero no suficiente pues los mercados laborales deben estar sujetos a políticas de regulación y orientación a fin de dar plena vigencia a los derechos del trabajo y de la protección social y el Estado debe desempeñar un papel fundamental para evitar que la diferenciación educativa condene a la exclusión a quienes no alcanzan los logros educacionales referidos. De allí que los aumentos de productividad no solo deban entenderse en función del retorno de los aprendizajes, sino de la posibilidad que tiene la sociedad, a través del Estado y el sistema tributario, de redistribuir recursos y ampliar la protección social hacia los sectores más desfavorecidos.

apoyo alimentario, de salud y de estimulación temprana, compensa las deficiencias de los hogares de menores recursos. Estos cuidados inciden positivamente en el futuro desarrollo de los niños, pues son esenciales para el desarrollo cognitivo y psicomotor, la capacidad de atención y los niveles de actividad y tienen un impacto importante en las perspectivas educacionales futuras del niño en los ciclos educativos posteriores.

Gráfico 12  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS LABORALES MENSUALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 29 AÑOS, DE 30 A 64 AÑOS Y DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO<sup>a</sup>**  
*(En dólares de paridad de poder adquisitivo 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.

<sup>a</sup> La definición de la duración de los ciclos educativos se realizó de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

- ii) Extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria. Los avances en los modelos pedagógicos actuales y las necesidades educativas del mundo moderno hacen que sea cada vez más importante contar con jornadas escolares extendidas. Se espera que una jornada más extensa cambie la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, y que aumente el trabajo pedagógico para los alumnos en la escuela y reduzca el tiempo de las tareas domiciliarias. Esto es especialmente importante para los estudiantes que en el hogar no cuentan con un clima educativo y con espacios que estimulen y apoyen su formación de modo adecuado. La jornada completa trae aparejadas, además, externalidades positivas

para las familias, lo que alivia la preocupación por el cuidado extraescolar, incluidas la alimentación y la prevención de conductas de riesgo.

- iii) Incorporación de la tecnología digital en la educación como una oportunidad fundamental en la batalla por la equidad. La definición de los criterios para seleccionar modelos de incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las prácticas de enseñanza debe subordinarse a las metas que plantean los Estados para la educación en cada país. Una de las metas prioritarias de los Estados latinoamericanos, así como de los responsables de sus sistemas educativos, es utilizar la universalización del acceso a las competencias informáticas como una herramienta clave en la lucha por disociar orígenes sociales de logros en los aprendizajes, lo que se concibe como un paso fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en el fortalecimiento de la integración social.
- iv) Apoyo a las familias por medio de los programas de transferencias condicionadas. Es muy relevante ensayar instrumentos y estrategias que apoyen la retención de los estudiantes en el sistema durante esta etapa escolar, vale decir, avanzar en la progresión escolar sostenida y oportuna. Al respecto, es importante considerar los programas de transferencias condicionadas, uno de los pilares que en las últimas dos décadas los países han construido para comprometer a las familias de menores ingresos a apoyar la permanencia de los hijos en el sistema educativo. Estos programas tienen la virtud de mejorar, aunque sea marginalmente, los recursos monetarios de los hogares pobres y previenen contra la deserción escolar por costos de oportunidad (la continuidad escolar es parte del contrato de los programas de transferencias). Sin embargo, dado que ya en la educación primaria se tiende a la cobertura universal y que la mayor deserción de jóvenes de familias vulnerables se da en secundaria (pues por su edad pesa más el costo de oportunidad ante la caída de los ingresos familiares), resulta clave extender el beneficio para hijos en edad escolar a lo largo del ciclo secundario.
- v) Articulación del sistema de formación para el trabajo. El camino de la juventud hacia el mundo del trabajo, como se vio, está muy segmentado según los logros educativos. La formación de competencias en jóvenes de entre 15 y 20 años es muy relevante para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren medidas públicas que focalicen los esfuerzos en este ámbito de la enseñanza, vinculándose esta oferta educativa con el sector productivo.

- vi) Compatibilizar la calidad formativa del sistema de educación superior con la expansión del acceso a sectores excluidos. En las últimas décadas, el sistema de educación superior en América Latina y el Caribe ha mostrado una gran expansión y crecimiento. Sin embargo, su cobertura es aún muy restringida y se ha concentrado en los niveles de ingresos medios y altos. Para asegurar una mayor igualdad de oportunidades en este nivel se requieren políticas que compensen la falta de recursos monetarios y tiempo de los jóvenes que egresan de secundaria y tienen que trabajar para sobrevivir o aportar a sus familias.

## CAPÍTULO III

### EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS GENERALES E INVERSIÓN EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LAS NUEVAS GENERACIONES

**E**l reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico han llevado a los países de la región a aumentar paulatinamente el gasto en esta área. De este modo, la participación del gasto social en el PIB ha pasado del 12,2% en el período 1990-1991 al 18,0% en 2007-2008. En consecuencia, también aumentó considerablemente su participación en el presupuesto, de poco menos del 45% a cerca del 65% del gasto público total.

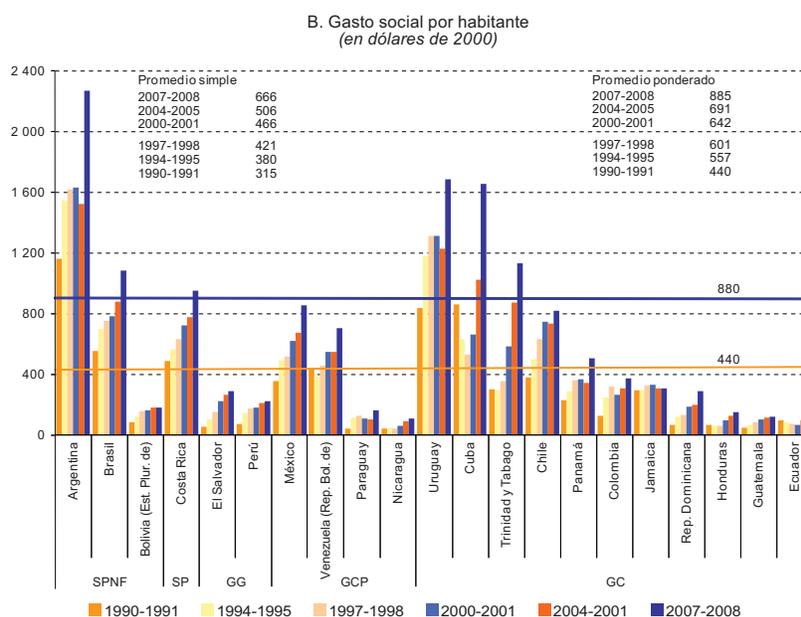
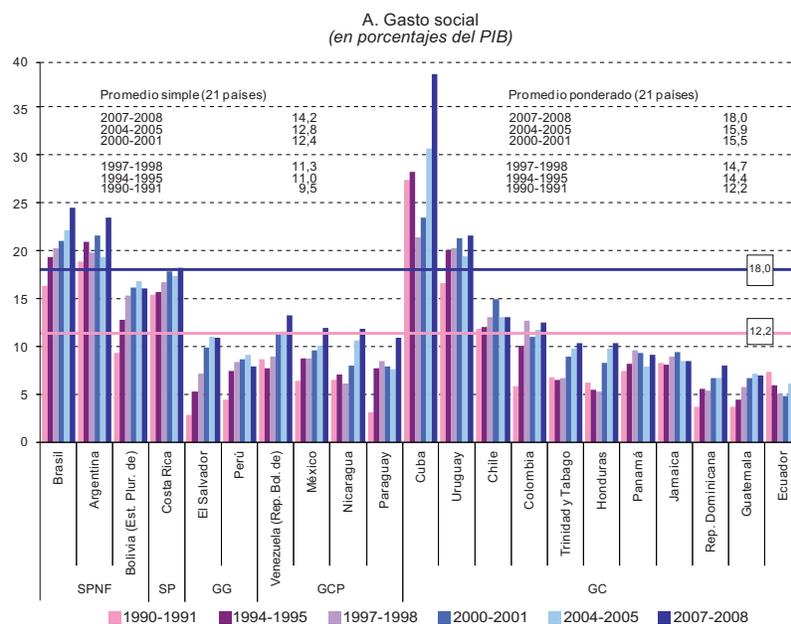
No obstante, hay evidentes diferencias entre países con respecto a la prioridad macroeconómica del gasto social, que va desde menos del 8% del PIB en el Ecuador, Guatemala y el Perú (gobierno central), a niveles superiores a un quinto del PIB en la Argentina, el Brasil, Cuba y el Uruguay. Las diferencias de un país a otro también dependen del nivel de riqueza. Los diferentes grados de desarrollo de los países, así como la carga impositiva y el consecuente presupuesto público general y específicamente social definen grandes disparidades en la cantidad de recursos (véase el gráfico 13).

#### A. PROCICLICIDAD DEL GASTO SOCIAL RESPECTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

A pesar de la persistencia de los países de la región en aumentar el presupuesto público, y en particular el social, en la mayoría de los casos las oscilaciones de ambos han estado condicionadas por la evolución económica.

No obstante, la sensibilidad del gasto social al ciclo económico es menor que la del presupuesto en su conjunto, como se aprecia en el gráfico 14. En este sentido, pese a su prociclicidad, el gasto social ha sido más defendido de las fluctuaciones económicas que el presupuesto público destinado a fines no sociales. Es esperable que algunas partidas específicas de gasto sean contracíclicas, como las que financian programas de emergencia en períodos de crisis y aumento de la pobreza, y que disminuyen en períodos de auge económico. Otras son más estables, como la seguridad social, y en otros casos puede esperarse que, dentro de márgenes que no produzcan desequilibrios macroeconómicos ni tendencias al déficit fiscal, se registren expansiones en períodos de crecimiento económico.

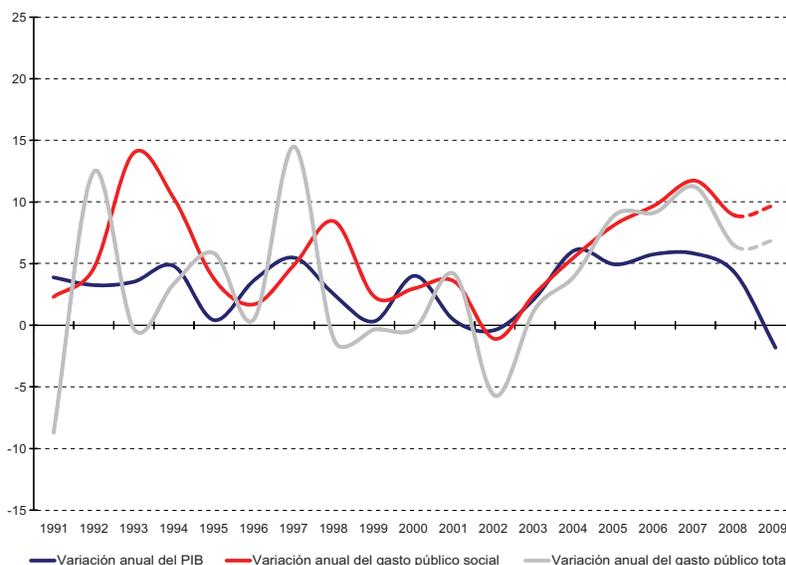
Gráfico 13  
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN  
 CON EL PIB Y DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA**



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

Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario; GC= gobierno central.

Gráfico 14  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y DEL PIB, 1991-2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de variación)*



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

<sup>a</sup> Promedios ponderados. Las cifras de gasto de 2009 son estimaciones realizadas a partir de información de siete países.

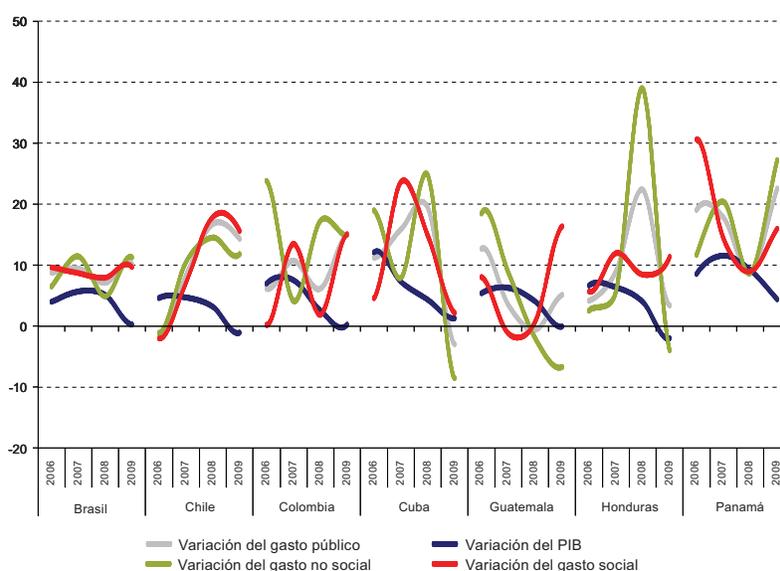
## B. Tendencias del gasto ante la crisis financiera

Ante la crisis financiera de 2008, los países de la región pusieron en marcha medidas de diversa índole. A diferencia de otras ocasiones similares, las medidas no apuntaron a la contracción del gasto, sino precisamente a su expansión. Tales medidas incluyeron acciones en materia de política monetaria y financiera, política fiscal, política cambiaria y de comercio exterior, políticas sectoriales, laborales y sociales, y financiamiento multilateral. A grandes rasgos, estas medidas estuvieron orientadas a restaurar la confianza y poner en funcionamiento los mercados financieros, como también a fortalecer la demanda interna de bienes y servicios.

Entre las medidas fiscales más recurrentes en los países, destacan la disminución de impuestos, el aumento de subsidios y beneficios tributarios, y el incremento o anticipación del gasto. En el ámbito social y productivo, son relevantes el aumento de los recursos destinados a construcción de viviendas, agua y saneamiento, el fomento a las pequeñas y medianas empresas y el sector agropecuario (facilitación de créditos y plazos), y el fortalecimiento de las políticas laborales (seguros de desempleo, subsidio a la contratación, programas de empleo) y de los programas sociales, especialmente los de transferencias condicionadas, que actualmente reciben recursos equivalentes al 0,4% del PIB regional y cubren alrededor del 20% de la población latinoamericana y caribeña.

De acuerdo con los antecedentes disponibles de siete países, pese a que la mayoría registró una caída absoluta del PIB, todos siguieron elevando su gasto social. Varios ya habían efectuado incrementos del gasto social en 2008, y 5 de los 7 países hicieron un esfuerzo aún mayor en 2009 (el Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y Panamá). Si bien los restantes también aumentaron su gasto social, lo hicieron a un ritmo menor que en 2008 (véase el gráfico 15).

Gráfico 15  
AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, EL GASTO SOCIAL,  
EL GASTO NO SOCIAL Y EL PIB DURANTE LA CRISIS FINANCIERA  
(En porcentajes de variación)



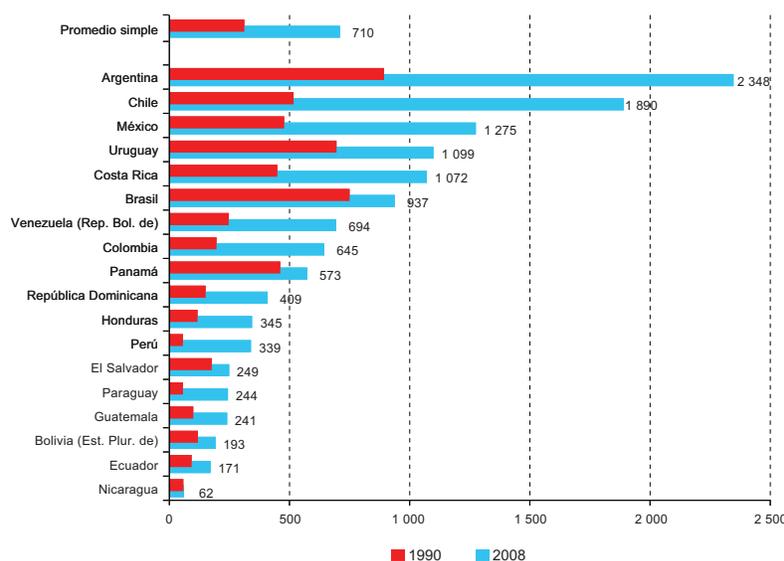
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

### C. Inversión social en edades tempranas: crecimiento y progresividad del gasto educativo

La inversión en las capacidades y competencias de las nuevas generaciones es fundamental para contar en las próximas décadas con una población económicamente activa (PEA) más productiva, que será fundamental para acompañar la transición demográfica y el aumento sostenido de la proporción de adultos mayores en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Asimismo, la mayor productividad de la PEA impulsa el crecimiento económico con incorporación de conocimientos e innovación en el sistema productivo, lo que, complementado con políticas de promoción de derechos sociales y laborales, también es un elemento positivo para los sistemas de protección social.

Sin duda, la inversión en educación es el núcleo de la inversión en las capacidades y competencias de las nuevas generaciones. En las últimas décadas se han registrado marcados aumentos de los presupuestos educativos con respecto al PIB. Entre 1990 y 2008 el PIB regional casi se duplicó (alcanzó un 3,4% anual y un 84% en todo el período) y la expansión absoluta del gasto público en educación en la región fue del 5% anual y del 140% en todo el período. En dicho lapso, el número de estudiantes públicos en la región aumentó en casi 29 millones, para totalizar 91,2 millones de estudiantes primarios y secundarios que asisten a escuelas públicas (en comparación con 18,5 millones en escuelas privadas), y el gasto por estudiante se incrementó de 312 dólares a 710 dólares<sup>5</sup>.

Gráfico 16  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE PRIMARIA Y SECUNDARIA<sup>a</sup>**  
 (En dólares de 2000)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y CEPAL/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Metas Educativas 2021: estudio de costos", *Documentos de proyecto*, N° 327 (LC/W.327), Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/40520/metas-educativas-2021.pdf>, 2010

<sup>a</sup> Ordenado según el gasto por estudiante de 2008.

La mayoría de los países incrementaron más su gasto por estudiante entre 2000 y 2008. Las excepciones son Chile, México, Panamá y el Paraguay, que registraron mayores avances en la década de 1990. Esto se debe principalmente a que casi todos los países elevaron más la cobertura en el primer período: en promedio, el aumento de esta entre 1990 y 2000 fue de alrededor de 14 puntos porcentuales, en comparación con 5 puntos porcentuales adicionales entre 2000 y 2008. Esto significó que buena parte del aumento del gasto público educativo se centrara en la incorporación de nuevos estudiantes. Luego de los avances de la

<sup>5</sup> No se incluyen los estudiantes secundarios rezagados (por lo general, de 18 o más años de edad).

década de 1990 (y anteriores), el aumento del gasto se ha destinado en gran medida a mejorar las condiciones que afectan directa o indirectamente el proceso educativo: la infraestructura, el equipamiento, el material didáctico y los salarios docentes, entre otras.

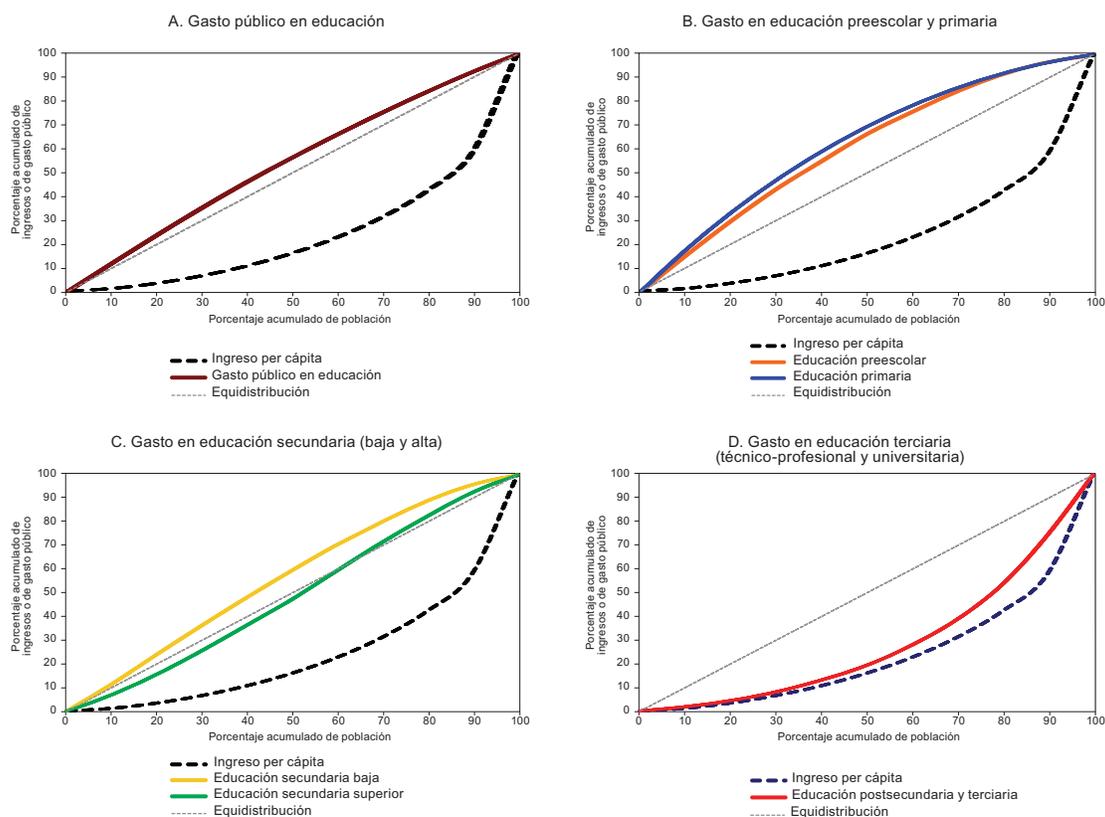
El gasto público en educación es una herramienta fundamental del Estado para promover una mayor igualdad de oportunidades a lo largo del ciclo educativo y para cerrar las brechas de logros por nivel según el origen socioeconómico de los hogares. La evidencia demuestra que cuanto mayor sea el grado de incorporación de la población infantil y juvenil a los distintos niveles de educación y se universalice su progresión hacia ciclos superiores, mayor será el efecto redistributivo del gasto en educación.

En este sentido, las políticas con mayor efecto igualitario son las que permiten alcanzar coberturas universales. En el gráfico 17 puede observarse que la mayor cobertura en los distintos niveles educativos está asociada al efecto más redistributivo del gasto en dichos niveles.

En términos de políticas, sería un error pensar que es necesario reducir el gasto en educación pública en los niveles de menor cobertura (como la educación universitaria) para trasladarlo a niveles de mayor cobertura (como la primaria o la baja secundaria), tendencia seguida bajo el paradigma del Consenso de Washington y en la ola de reformas de las décadas de 1980 y 1990. Lo que se deduce normativamente de los datos es todo lo contrario: que el gran desafío, desde una perspectiva de derechos e igualdad, es promover la progresión a lo largo de los ciclos educativos de los sectores socioeconómicos que no acceden a niveles superiores y, de este modo, democratizar el acceso a la educación de alta secundaria y postsecundaria.

Por otra parte, el retiro del Estado de los niveles superiores de educación (alta secundaria y postsecundaria) tiene otro efecto muy negativo desde una perspectiva de derechos, pues deja esos niveles a merced de la oferta privada, que segmenta el acceso y la calidad según la capacidad de pago de las familias. Esto tiene un claro efecto regresivo en términos de la distribución de oportunidades según las condiciones socioeconómicas de origen. Dicho de otro modo, es precisamente la existencia de una educación superior pública la que da a los sectores de más bajos ingresos la opción de efectiva movilidad social. Por lo tanto, las tareas públicas deben orientarse a lograr que una proporción cada vez mayor de estudiantes de bajos ingresos continúe sus estudios postsecundarios y, de este modo, aumentar la progresividad del gasto en este nivel.

Gráfico 17  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN ESTRATOS DE INGRESO Y COMPARACIÓN CON EL INGRESO PER CÁPITA<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países y datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

<sup>a</sup> Promedios simples.



## CAPÍTULO IV

### ECONOMÍA GENERACIONAL, SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

#### A. La economía generacional

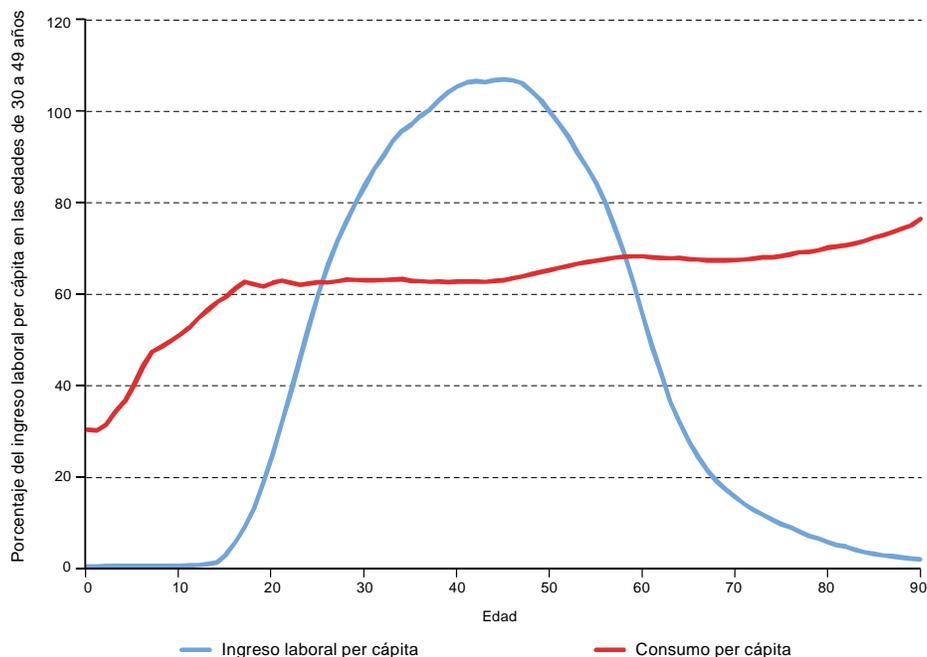
**E**n los capítulos precedentes, sobre todo en el dedicado a la educación, se ha puesto el acento en las diferencias de logros educativos de niños y jóvenes por niveles socioeconómicos, lo que tiene una marcada incidencia en la reproducción intergeneracional de brechas a lo largo de la vida. En el presente capítulo, esta perspectiva se complementa con el análisis de las diferencias que se observan entre distintas generaciones y para ello se examina cómo se destinan las transferencias públicas y privadas hacia las dos puntas del tiempo: los niños y jóvenes, y los adultos mayores. En este sentido, es interesante constatar el sesgo más notorio que existe en América Latina, en comparación con otras regiones del mundo, en cuanto al mayor peso relativo de las transferencias públicas hacia la población envejecida.

A lo largo de la vida existen dos períodos importantes de dependencia económica en que el consumo excede la producción laboral: uno al principio y otro al final (véase el gráfico 18). Aunque con algunas variaciones, gran parte de las necesidades de consumo de los niños y las personas mayores se satisfacen a través de importantes flujos de recursos económicos provenientes de la población en edad de trabajar. Algunos de estos flujos son directos, como cuando los padres proveen lo necesario a sus hijos, y otros son más indirectos, como en el caso de las transferencias mediadas por los gobiernos, las organizaciones filantrópicas y otras instituciones económicas y sociales. Existen otras situaciones todavía más complejas, como las que se originan a partir de ahorros sobre el ingreso laboral. El conjunto de todos estos flujos constituye la economía generacional.

A pesar de las importantes implicaciones de las transferencias intergeneracionales para el crecimiento económico y la superación de la desigualdad y la pobreza, el conjunto de las reasignaciones entre grupos de edad no ha sido analizado de manera exhaustiva. En este sentido, el sistema de las cuentas nacionales de transferencias proporciona un enfoque novedoso para medir la totalidad de los flujos económicos agregados entre las edades y a través del tiempo. Las cuentas incluyen flujos relativos a acumulación de capital y a transferencias, y distinguen las mediadas por las instituciones públicas de las que tienen lugar en el ámbito privado. Además, estiman todos los flujos agregados de manera coherente con el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. La estimación se basa, en gran medida, en el análisis de las encuestas de hogares sobre ingresos, gastos, activos, fuerza de

trabajo y transferencias, además de registros administrativos detallados disponibles en diferentes organismos gubernamentales<sup>6</sup>.

Gráfico 18  
**PAÍSES PARTICIPANTES EN EL PROYECTO GLOBAL SOBRE LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: INGRESO LABORAL MEDIO Y CONSUMO MEDIO PER CÁPITA EN RELACIÓN CON EL INGRESO LABORAL PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ronald Lee y Andrew Mason, "National Transfer Accounts Version 1.0", Berkeley, Centro sobre la Economía y Demografía del Envejecimiento, Universidad de California/Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo, octubre de 2010.

**Nota:** Se usa el promedio simple de 22 economías participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias: América Latina (el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay); Asia (China, las Filipinas, India, Indonesia, el Japón, la República de Corea y Tailandia); África (Kenya y Nigeria); Europa (Alemania, Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría y Suecia); Estados Unidos. El consumo per cápita incluye el consumo privado y público. El ingreso laboral per cápita incluye los beneficios marginales y los ingresos por cuenta propia.

## B. Las cuentas nacionales de transferencias: América Latina en el contexto mundial

Los perfiles de consumo por edad varían significativamente entre los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias. En los países de ingreso medio, hay muy poca variación en el consumo durante la vida adulta, mientras que el consumo de los niños es algo menor que el del adulto medio (véase el

<sup>6</sup> Véase [en línea] <http://www.ntaccounts.org> para obtener más detalles sobre el sistema de cuentas nacionales de transferencias.

gráfico 19). En los países de ingreso alto, el consumo de los niños es relativamente más elevado en comparación con los países de ingreso medio (entre un 15% y un 33% durante los 15 primeros años de vida), y se observa un aumento de los niveles de consumo conforme avanza la edad (por ejemplo, a los 85 años el consumo en estos países es aproximadamente un 25% más alto que a los 45 años). Esto se debe, por una parte, a la menor inversión en el desarrollo de capacidades en los países de ingreso medio, y por la otra, a la mayor cobertura de los sistemas de pensiones públicas y el mayor gasto en la atención de salud a edades más avanzadas en los países de ingreso alto.

Gráfico 19  
**PAÍSES PARTICIPANTES EN EL PROYECTO GLOBAL SOBRE LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: CONSUMO PER CÁPITA POR EDAD EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO Y ALTO EN RELACIÓN CON EL CONSUMO PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ronald Lee y Andrew Mason, "National Transfer Accounts Version 1.0", Berkeley, Centro sobre la Economía y Demografía del Envejecimiento, Universidad de California/Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo, octubre de 2010.

**Nota:** El consumo per cápita en economías de ingreso medio es el promedio simple del Brasil, Chile, China, Costa Rica, las Filipinas, India, Indonesia, México, Tailandia y el Uruguay. El consumo per cápita en economías de ingreso alto es el promedio simple de Alemania, Austria, Eslovenia, España, los Estados Unidos, Finlandia, Hungría, el Japón, la República de Corea y Suecia.

En los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias también se observa una variación importante con respecto al ingreso laboral en las edades típicas de entrada y salida del mercado de trabajo. En la mayoría de los países de ingreso alto se registra una prolongación del período de educación de los jóvenes y un ingreso laboral más elevado entre los trabajadores de mayor edad. En cuanto a la extensión

del período en que el ingreso laboral excede el consumo, es interesante notar que, excepto en el caso del Uruguay, los países de América Latina son los que presentan los períodos más cortos de independencia económica, que varían de unos 20 años en el Brasil y México a 28 años en Chile y Costa Rica.

En el marco del sistema de cuentas nacionales de transferencias se identifican tres mecanismos principales de reasignaciones entre grupos de edades y de generaciones: las transferencias públicas, las transferencias familiares (privadas) y las reasignaciones basadas en activos. En general, las transferencias públicas provienen de la población en edad laboral, ya que los impuestos que esta paga a menudo superan los beneficios que recibe. Por su parte, los niños y los adultos mayores suelen ser beneficiarios netos de las transferencias públicas. La salud es la principal fuente de estas transferencias en los menores de 5 años y entre los 5 y los 15 años la educación pública se convierte en su principal componente. Respecto de las personas mayores, como se podría esperar, la seguridad social y la salud responden por la casi totalidad de las transferencias públicas.

Sin embargo, entre los países existe una gran diversidad en cuanto a las políticas de impuestos y gasto público. Por ejemplo, la transferencia neta recibida por un niño o joven en relación con el ingreso laboral medio varía del 6% en China al 29% en Finlandia. En el caso de las personas mayores, esta variación va del -2% en Tailandia —lo que indica que los adultos mayores pagan más impuestos de lo que reciben en beneficios— a un 87% en el Brasil, donde se ha implementado un amplio programa de pensiones que incluye las pensiones no contributivas.

Corroborando los resultados observados en el caso del consumo, los países de América Latina muestran niveles relativamente bajos de inversión pública en niños y jóvenes. En el Brasil, Chile y Costa Rica, estas bajas inversiones se combinan con altos niveles de transferencias públicas a las personas mayores. De hecho, los países de América Latina gastan en personas mayores (como porcentaje de los ingresos del trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, los Estados Unidos y el Japón, pero invierten la mitad en los niños y jóvenes<sup>7</sup>.

Las transferencias familiares representan la principal fuente de apoyo para el consumo de los niños y jóvenes tanto en los países y territorios de Asia (entre un 67% y un 76%, con excepción del Japón), como en los de América Latina (entre un 69% y un 79%). En los países de ingreso alto, las transferencias familiares son relativamente menos importantes (del 43% al 57%) debido a las inversiones más significativas del sector público.

---

<sup>7</sup> Al examinar estos resultados, es necesario tener en cuenta que la muestra de países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias para América Latina excluye a los más pobres de la región, donde el sector público desempeña un papel menor en el apoyo al consumo tanto de los niños y jóvenes como de las personas mayores.

En el caso de las personas mayores, los ingresos laborales constituyen una fuente importante de consumo, sobre todo en países de Asia. Por el contrario, en países europeos, los ingresos laborales de las personas mayores representan una fracción muy pequeña del consumo. Los países latinoamericanos se encuentran entre estos extremos, con ingresos laborales que oscilan de un 18% en el Brasil a un 26% en México, como porcentaje del consumo de las personas mayores.

Al igual que en Europa, las transferencias públicas netas representan, en general, la principal fuente de apoyo para las personas mayores en América Latina<sup>8</sup>. Por otra parte, en la mayoría de los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias (incluidos los latinoamericanos) se observan transferencias familiares netas hacia abajo, es decir desde las personas mayores hacia los miembros más jóvenes.

### C. Transferencias públicas por edad y nivel de educación en el Brasil y Chile

Comparada con otras regiones emergentes, América Latina se distingue por tener un sector público relativamente grande y una población que envejece rápidamente, además de una de las distribuciones de ingreso más desiguales del mundo. A pesar del creciente interés en las transferencias públicas como mecanismo de combate a la pobreza y la desigualdad, pocas veces esas transferencias se consideran simultáneamente por edad y nivel socioeconómico. El análisis que se presenta a continuación avanza en este sentido, al explorar la incidencia del gasto público por grupos de edad y nivel socioeconómico (definido por el nivel de educación del jefe de hogar) en el Brasil y Chile, según composición sectorial (educación, salud y seguridad social)<sup>9</sup>.

En ambos países, las transferencias públicas son proporcionalmente mayores hacia los adultos mayores y las de las familias son el componente principal de transferencias hacia niños y jóvenes. Este sesgo se da en todos los niveles socioeconómicos, pero es significativamente mayor en el grupo de nivel más alto. En general, se observa una mayor progresividad absoluta del gasto público en el caso de los niños, que va disminuyendo a medida que aumenta la edad, hasta tornarse regresiva, con mayores beneficios entre los grupos de mayor nivel socioeconómico. Estas diferencias pueden explicarse, en gran parte, por los mayores ingresos laborales de los individuos con niveles más altos de educación, un factor determinante de los beneficios previsionales. En el Brasil, el punto de inflexión en que

---

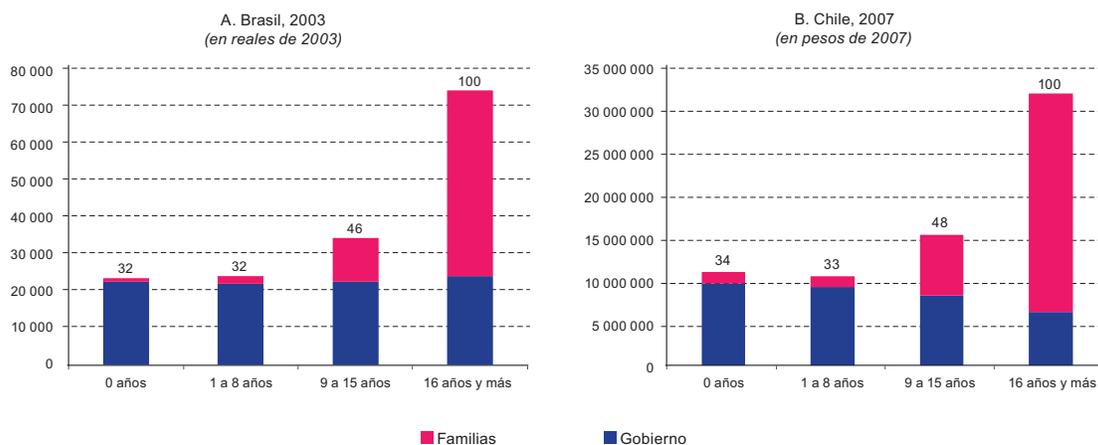
<sup>8</sup> Excepto en el caso de México, donde el ingreso de los activos, en particular de los activos de propiedad estatal, representa la principal fuente de apoyo.

<sup>9</sup> Los grupos de educación considerados fueron: a) sin educación formal, b) de 1 a 8 años de estudio, c) de 9 a 15 años de estudio y d) 16 años o más de estudio.

el gasto se vuelve regresivo es a partir de los 45 años, mientras que en Chile esto ocurre un poco más tarde, entre los 50 y los 54 años<sup>10</sup>.

Pese a la participación del sector público, la inversión total en educación es bastante desigual en los diferentes grupos socioeconómicos (véase el gráfico 20). En el Brasil, la inversión en la educación de un niño en el nivel socioeconómico más alto duplica con creces la inversión en la educación de un niño en el segundo nivel socioeconómico y triplica con creces la inversión en la educación de un menor en el nivel socioeconómico más bajo. En Chile los resultados son muy similares. Esta diferencia se da por las enormes brechas de gastos en educación entre familias de altos y bajos ingresos. La mayor proporción del gasto privado de familias de altos ingresos y con alto nivel educativo de los jefes de hogar hace, además, que la oferta de educación tenga una calidad muy segmentada según la capacidad de pago de los hogares de origen de los estudiantes.

Gráfico 20  
INVERSIÓN EDUCATIVA TOTAL EN UN NIÑO POR NIVEL DE EDUCACIÓN  
DEL JEFE DE HOGAR



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), 2003, y la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF), 2006/2007, en el caso del Brasil, y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2007, y la Encuesta de Presupuesto y Gasto (EPG) 2006/2007, en el caso de Chile.

**Nota:** El gasto en educación per cápita total incluye el gasto público y privado en niveles preprimario, primario, secundario y terciario.

<sup>10</sup> De allí, por ejemplo, la importancia de contar con un pilar solidario en los sistemas de pensiones, tal como ha venido planteándolo la CEPAL, dado que los sistemas contributivos suelen ser regresivos, en la medida en que los beneficios se correlacionan con los aportes.

## D. Conclusiones

Las cuentas nacionales de transferencias proporcionan una medida global y coherente del papel que desempeñan los gobiernos en la prestación de apoyo económico a los jóvenes y a las personas mayores, y permiten monitorear mejor el alcance de sus políticas. Asimismo, proporcionan una visión integral de las funciones desempeñadas por los otros agentes económicos (mercado financiero, familia y sociedad civil).

Además, las cuentas nacionales de transferencias ofrecen la base para las proyecciones fiscales de largo plazo de los gobiernos, que permiten anticipar las importantes transformaciones económicas que se generarán a partir del lento pero inexorable avance de diversas fuerzas sociales, como el envejecimiento de la población, la transición epidemiológica o los cambios en los niveles educativos<sup>11</sup>. De este modo, es posible registrar transiciones más suaves en las políticas fiscales y de gasto público.

Los resultados del presente análisis pusieron de relieve una de las características más notables de las economías de América Latina: el bajo nivel de consumo de los niños y jóvenes asociado a los bajos niveles de inversión pública en estos grupos de la población. En contraste con esta situación, los resultados apuntan claramente hacia la necesidad de una participación mucho más destacada del sector público en el sentido de asegurar la inversión adecuada para el desarrollo de los jóvenes. Esto no solo tiene como finalidad enfrentar la reproducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, sino también prepararse adecuadamente para el rápido envejecimiento de la población que se avecina.

---

<sup>11</sup> La transición epidemiológica se refiere a un cambio debido, en gran parte, al envejecimiento de la población, en que las enfermedades de carácter agudo, más comunes entre los niños, dan lugar a las enfermedades de carácter crónico-degenerativo, más comunes entre las personas mayores, como principales causas de morbilidad y mortalidad. Véase CEPAL/CELADE (2010) para obtener más detalles.



## CAPÍTULO V

### TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN ETAPAS TEMPRANAS DEL CICLO VITAL: UN DESAFÍO CLAVE PARA EL COMBATE INTERTEMPORAL A LA DESIGUALDAD

#### A. Los déficits sociales asociados a las etapas del ciclo vital y las medidas para su combate

**P**ara avanzar en la agenda de la igualdad es indispensable que el Estado asuma un papel protagónico en diferentes campos. Por una parte, y como se ha planteado en este documento, tiene la responsabilidad básica de disociar los logros y aprendizajes educativos de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y jóvenes, y promover una mayor convergencia de dichos logros en toda la sociedad. Por otra parte, frente a las brechas del mercado laboral y la vulnerabilidad ante diversos riesgos, el Estado debe velar por reducir estas asimetrías, tanto mediante políticas activas de empleo y salarios, como de transferencias públicas con un claro efecto redistributivo a lo largo de la vida de las personas.

El modelo de estado de bienestar muestra que las políticas universales son las que tienen un efecto más sistémico en la redistribución progresiva de oportunidades y activos y en el acceso al bienestar. Esto también puede incluir transferencias selectivas hacia grupos más vulnerables, cuyo criterio rector no es la focalización, sino precisamente el reforzamiento de condiciones más igualitarias en el conjunto de la sociedad.

En el presente capítulo se plantean opciones que combinan transferencias públicas hacia sectores vulnerables en el ciclo de vida infantil y juvenil con estimaciones de costos para universalizar coberturas en el ámbito de la educación. Para ello, se parte de evidencias constatadas en capítulos precedentes. En América Latina, los Estados y sus transferencias pesan poco en la estructura de consumo de las familias con niños y adolescentes. Mientras en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares, en América Latina el promedio del componente de transferencias estatales no supera el 20% para dicho grupo etario. Esto implica que el impacto redistributivo es muy restringido en relación con el ingreso primario de las familias. No debe, pues, extrañar la persistencia de la desigualdad después de las transferencias públicas orientadas a las familias con niños y jóvenes. A esta limitación se suma la baja eficacia de los sistemas educativos (los que concentran buena parte de las transferencias públicas hacia la población más joven) para generar logros que reviertan las estructuras de desigualdad de

origen. En suma, la región enfrenta enormes desafíos para activar el papel redistributivo y de combate intertemporal a la desigualdad de los Estados.

Para paliar estos déficits es necesario, pues, implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que impliquen transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta.

Este conjunto de medidas que abarca el ciclo vital considerado en este *Panorama social* (en torno al período de 0 a 29 años de edad, que culmina con la fase de emancipación y transición a la vida adulta), debe incluir los siguientes componentes:

- **Primera infancia:** transferencias en efectivo a hogares con niños (entre 0 y 4 años) y políticas de cuidados (0 a 2 años), así como educación preescolar (3 a 5 años).
- **Espacio intermedio entre la infancia y las primeras etapas de emancipación** (niñez y adolescencia temprana, 6 a 14 años): extensión del tiempo educativo, inversión en educación primaria y baja secundaria que acompañe el necesario incremento de cobertura y egreso.
- **Emancipación:** transferencias en efectivo que constituyan “cheques de afiliación”, vale decir, un incentivo para la afirmación en la educación o el mercado laboral (o el retorno a alguno de ellos). Si bien para esta medida la edad clave o de referencia es la de 15 a 29 años, en los siguientes análisis se optó por concentrarse en el tramo de 15 a 24 años en tanto constituye el grupo de edad modal dentro de los sectores vulnerables.

En este capítulo se propone un conjunto de transferencias, así como los costos de universalizar la cobertura formativa en los niveles que van desde la educación inicial hasta el nivel de alta secundaria, para los distintos países de América Latina. Esto se desglosa en los siguientes componentes que se detallan en el capítulo:

1. Transferencia a todas las familias vulnerables (con ingresos del hogar iguales o inferiores a 1,8 líneas de pobreza por miembro del hogar) por el monto de 1 línea de pobreza por cada niño de 0 a 4 años y de 1,5 líneas de pobreza si la familia es monoparental, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.
2. Transferencia a este grupo de familias por el monto de 0,5 líneas de pobreza por cada niño de 5 a 14 años y de 0,75 líneas de pobreza si la familia es monoparental, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.
3. Transferencia a cada joven de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja, de una asignación equivalente al costo público mensual de educación en alta secundaria por estudiante, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.
4. Inversión en educación del costo que implica para el sistema educativo incluir a todos los que actualmente no están incluidos en todos los niveles: primera infancia, preprimaria, primaria, baja secundaria y alta secundaria, con edades que corresponden a dichos niveles. Para estos efectos se estima el costo por alumno mensual en cada nivel y se simula el total agregado de la asignación de ese monto por mes considerando todos los niños y jóvenes que, teniendo la edad correspondiente, no asisten a la escuela.

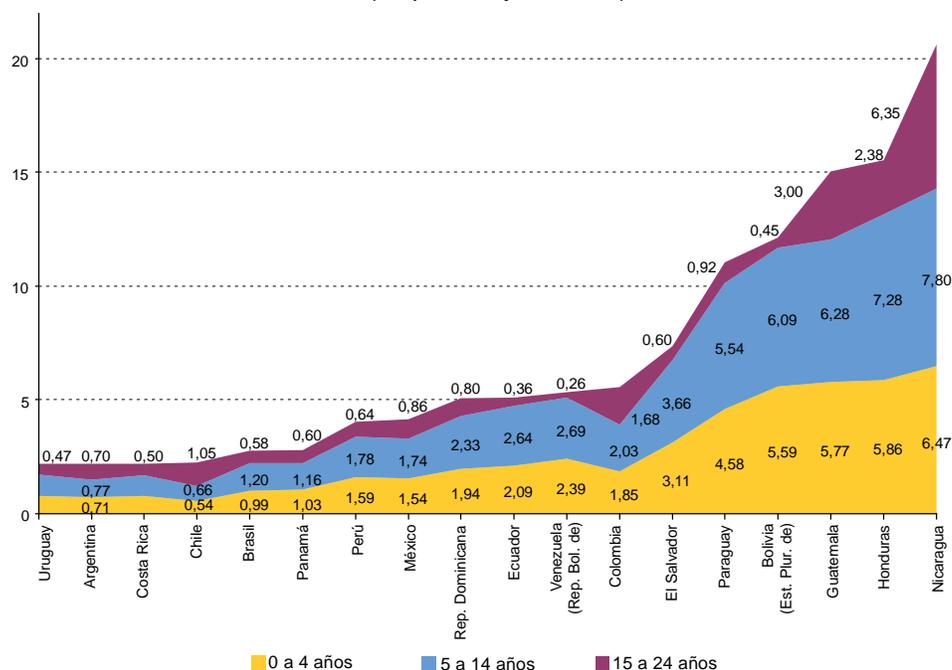
## B. Los costos e impactos

No solo es necesario conocer cuál es el costo de estas medidas, sino también cuál es su rendimiento social, o sea, el impacto en materia de igualdad y bienestar.

1. Pobreza, desigualdad y transferencias de ingresos:  
costos e impactos

Los mecanismos más directos y simples de evaluar son las transferencias de ingresos a niños de 0 y 14 años y las transferencias o subsidios de empleo y capacitación orientadas a los jóvenes de 15 y 24 años que no estudian ni trabajan. En ambos casos, se estima el costo e impacto de dichas transferencias y se restringe su alcance a la población vulnerable (que pertenece a hogares con ingresos per cápita por debajo de 1,8 líneas de pobreza). Como se muestra en el gráfico 21, el costo de dicho sistema de transferencias es financiable con cierta holgura para un grupo de países, representa un esfuerzo importante para un segundo grupo y escapa a las posibilidades de un tercer subconjunto de países.

Gráfico 21  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

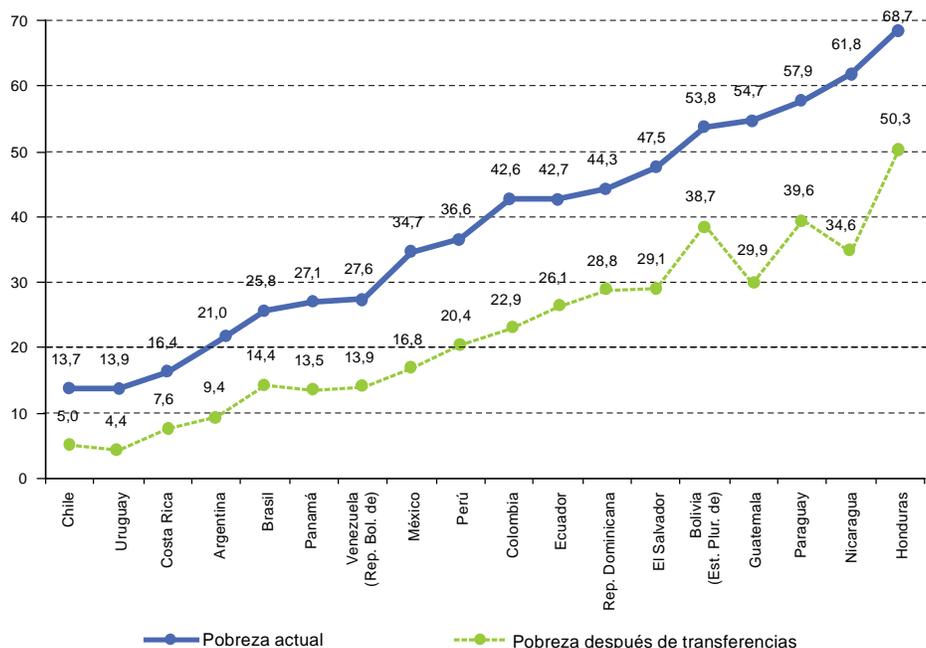
<sup>a</sup> Se considera población vulnerable aquella cuyos ingresos son iguales o inferiores a 1,8 líneas de pobreza. Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

En los casos de la Argentina, Chile, Costa Rica, el Uruguay y, en menor medida, el Brasil y Panamá, los costos adicionales son manejables en un corto período de tiempo, ubicándose en torno al 2% del PIB. En Colombia, el Ecuador, México, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana el esfuerzo es considerable (cerca o superior a los 5 puntos porcentuales del PIB). Finalmente, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay enfrentarían una exigencia fiscal excesiva, por lo que es importante movilizar recursos adicionales de la cooperación internacional.

El efecto combinado de las tres transferencias planteadas tendría un impacto absoluto sustancial sobre la pobreza. Por ejemplo, en Nicaragua, la incidencia de la pobreza descendería del 61,8% al 34,6% y en Guatemala bajaría del 45,7% al 29,9%. También en países de mayor nivel de desarrollo las reducciones serían muy significativas.

Estos efectos son más marcados, dada la naturaleza de las transferencias, en la población infantil y juvenil. En estos casos, la reducción relativa de la pobreza será aún mayor en términos proporcionales que la referida en el gráfico 22. Finalmente, el impacto en la reducción de la desigualdad también es de importancia, y es más marcado en los países de menor desarrollo relativo y más modesto en los países más avanzados.

Gráfico 22  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
 (En puntos absolutos de pobreza)



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

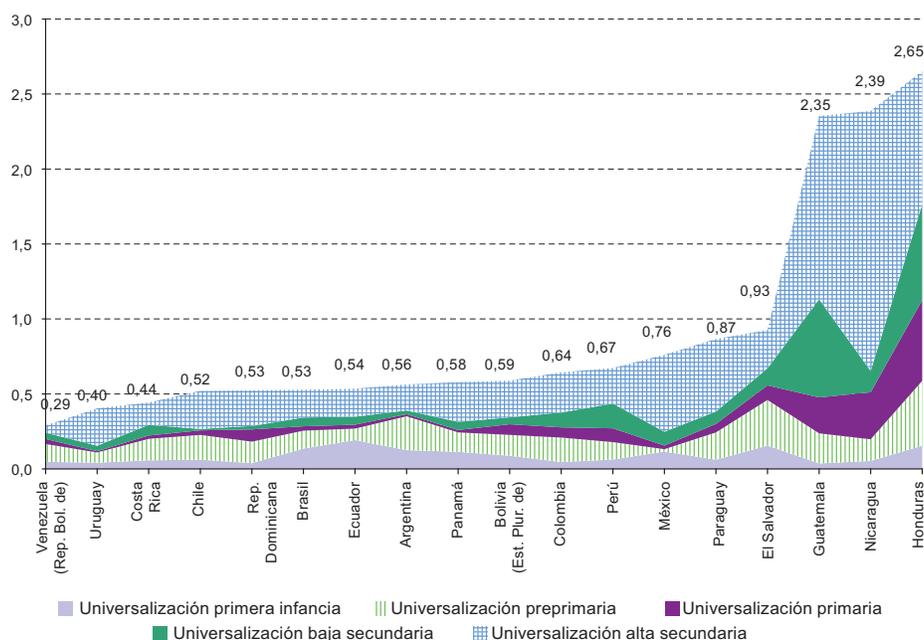
<sup>a</sup> Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

## 2. Pobreza, desigualdad, ciclo educativo y ciclo vital: costos e impactos

Atacar la desigualdad y la pobreza infantil y juvenil supone al menos tres iniciativas críticas: extender la cobertura en la primera infancia mediante sistemas de cuidado y educación inicial (entre los 0 y 4 años), completar la universalización en las edades correspondientes al ciclo educativo básico (0 a 14 años) y avanzar en la universalización de la cobertura de los adolescentes y jóvenes en el ciclo superior de la enseñanza media (15 a 17 años). Todas estas metas, y los costos extra que suponen para el costo actual por estudiante de cada país, son abordables por todos los países de la región. De hecho, como se pone de manifiesto en el gráfico 23, en 15 de los 18 países considerados, el costo no supera un punto porcentual del PIB,

considerando aquí el costo mínimo requerido para completar la cobertura a tasas de inversión constantes, ya que solo se considera el gasto corriente por alumno. Generar la infraestructura y mejorar las condiciones que permiten que dicha cobertura se traduzca efectivamente en capacidad igualadora del sistema requiere de recursos bastante más abultados.

Gráfico 23  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS Y JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

<sup>a</sup> Los datos de El Salvador corresponden a 2004, los de Nicaragua a 2005, los de Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007. Para el tramo etario de 0 a 5 años, en los países en que no se contaba con datos para todo el tramo se utilizaron las edades más tempranas relevadas en el nivel: 4 y 5 años en la República Dominicana y 5 años en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Panamá y el Paraguay.

Así, por ejemplo, si bien el costo de la universalización de la educación primaria es muy bajo con relación al PIB (entre un 0,02% y un 0,31%, según el país), cuando se considera extender la cobertura a jornada completa en niños de 6 a 11 años, estos costos deben aumentar enormemente, dado que hacia 2008 el conjunto de niños de dicha edad que no asistía a jornada completa era, en casi todos los países de la región, la gran mayoría. Se deduce fácilmente que, al considerar, por ejemplo, las necesidades de inversiones edilicias y recursos humanos que supone un programa de extensión de la jornada escolar, los desafíos que enfrentan los países son mucho más complejos que los que sugieren los datos de cobertura en la edad correspondiente a este ciclo.

Aún con las salvedades mencionadas, un programa de expansión como el planteado tendría fuertes repercusiones en los circuitos de reproducción de la desigualdad y la exclusión en la población infantil y juvenil. Los dos extremos del desafío (preprimaria y alta secundaria) permiten hacerse una idea del enorme incremento de la cobertura que esto significaría, especialmente para la población pobre y vulnerable. En el capítulo II de este *Panorama social* se pone especial énfasis en las enormes brechas por quintil de ingresos de niños y jóvenes, sobre todo si se comparan los dos quintiles extremos, en materia de educación preprimaria y conclusión de la alta secundaria. Por lo mismo, las transferencias orientadas a cerrar brechas en estos niveles tendrían un enorme impacto en la reducción de las desigualdades en oportunidades educativas.

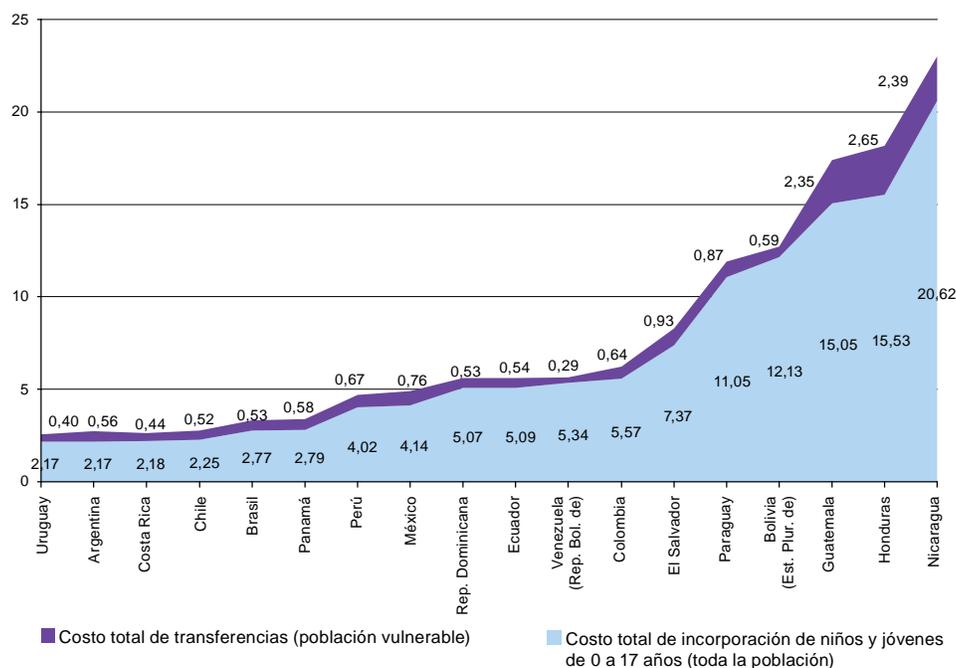
Para el nivel que aparece como más crítico en la mayoría de los países —el de la primera infancia—, incluso en una hipótesis de incorporación gradual, es posible identificar un conjunto importante de países en que los niños incorporados constituyen una porción muy significativa de la población. En países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre tres cuartas partes y casi 9 de cada 10 niños de los deciles vulnerables (por debajo de 1,8 de la línea de pobreza) serían incorporados.

### C. El financiamiento desde una perspectiva intertemporal

La combinación de las transferencias monetarias y de los incrementos de cobertura educativa a costos básicos permitiría, en casi todos los países, empezar a atacar las bases de la reproducción de la desigualdad desde los inicios del ciclo de vida, incrementando la presencia del Estado en la estructura de consumo de bienes y servicios de la población más joven. Esto también implica, claro está, un esfuerzo y una priorización fiscal importante. El costo agregado de ambos grupos de medidas puede verse en el gráfico 24.

El financiamiento de estas medidas no es espontáneo. Dependiendo de los países, los recursos requeridos para impulsar el esquema de transferencias planteado podrán obtenerse en función de las siguientes variables: a) la evolución del crecimiento económico, pues, de mantenerse constante la presión tributaria, este implica un aumento de la masa de dinero recaudado; b) la evolución de la carga tributaria combinada con el crecimiento económico (en los países que tienen espacio para aumentar esta carga es posible obtener más recursos a partir de la extracción proporcional de una porción mayor del esfuerzo de la economía); c) recursos adicionales que puedan surgir de la reestructuración y mayor eficiencia del gasto público, y d) recursos adicionales que puedan movilizarse de la cooperación internacional.

Gráfico 24  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE Y DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS Y JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

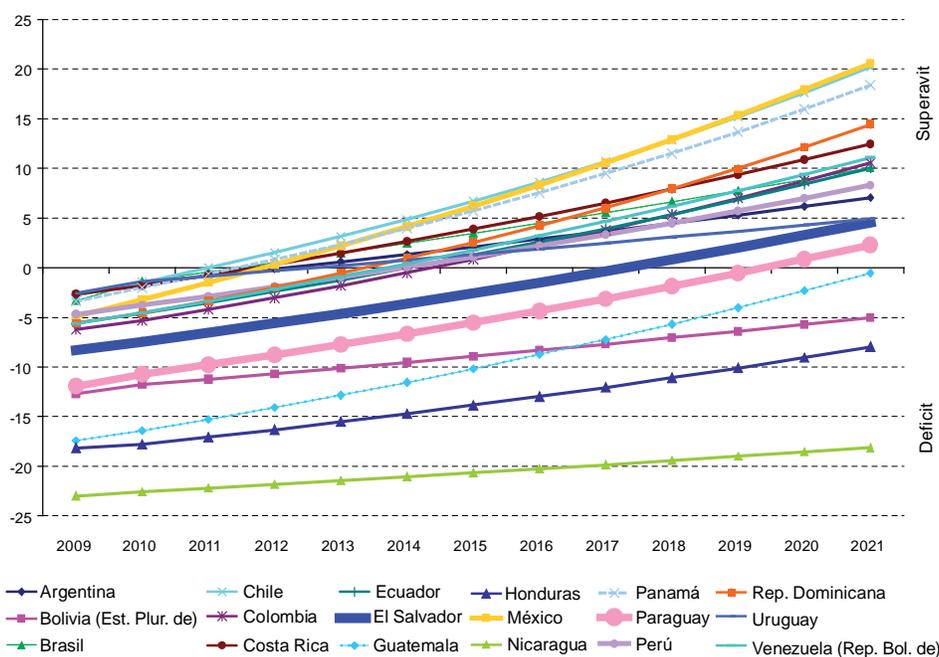
<sup>a</sup> Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007. Para el tramo etario de 0 a 5 años, en los países en que no se contaba con datos para todo el tramo se utilizaron las edades más tempranas relevadas en el nivel: 4 y 5 años en la República Dominicana y 5 años en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Panamá y el Paraguay.

En el gráfico 25 se expone el espacio fiscal de los países de aquí a 10 años para cubrir los costos adicionales provocados por la batería de medidas propuestas. Para ello se considera una tasa de crecimiento económico algo mayor al 2% y en los países en que, dado su PIB, la carga tributaria presenta una potencial expansión, el efecto de dicha expansión (incorporado de forma anual). Como puede observarse, la mayoría de los países podría alcanzar el punto de equilibrio antes de la culminación del período y presenta un superávit considerable tras haber cubierto el déficit.

Si se considera un PIB en crecimiento combinado con una expansión de la carga tributaria donde sea posible, el escenario latinoamericano arroja tres grupos de países. El primero lo integran los que en 2012 estarían muy cercanos de recaudar, o recaudarían con creces, los puntos del PIB necesarios para solventar las medidas propuestas. En dicho grupo es posible identificar a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay. Un segundo grupo de países estaría en condiciones de hacer lo propio sobre el año 2014, como es el caso de Colombia, el Ecuador y la República Dominicana. Los restantes

países —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay— no lograrían (con excepción del Paraguay que lo hace en el último año), aun en este escenario optimista de efectos combinados sobre el espacio fiscal, culminar el período con una recaudación suficiente para abordar los costos hasta aquí presentados, por lo que es necesario considerar recursos complementarios, como los de la cooperación internacional.

Gráfico 25  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DÉFICIT O SUPERÁVIT TRIBUTARIO PARA FINANCIAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS Y EL REFUERZO DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE CUIDADO BAJO SUPUESTOS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPANSIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



**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, proyecciones del PIB y datos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), para carga tributaria efectiva y potencial.

<sup>a</sup> Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.