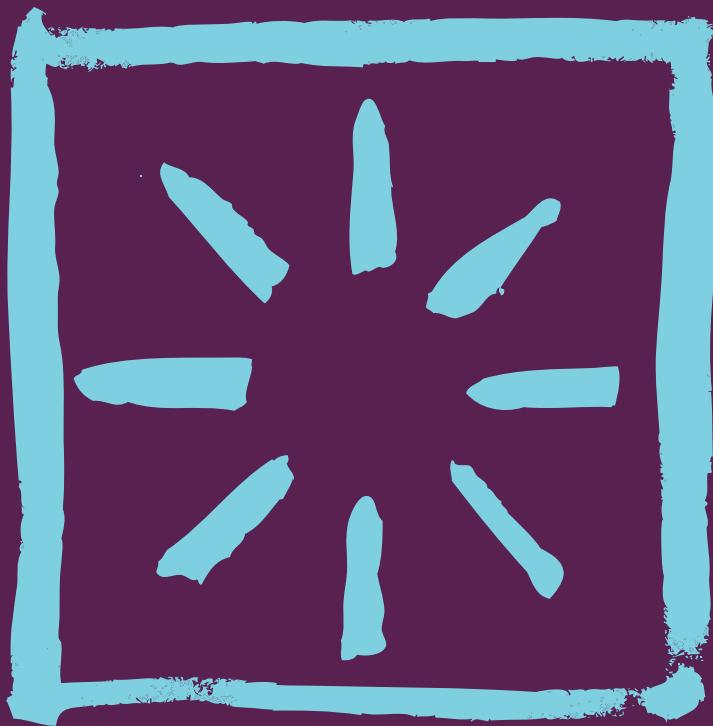


2014

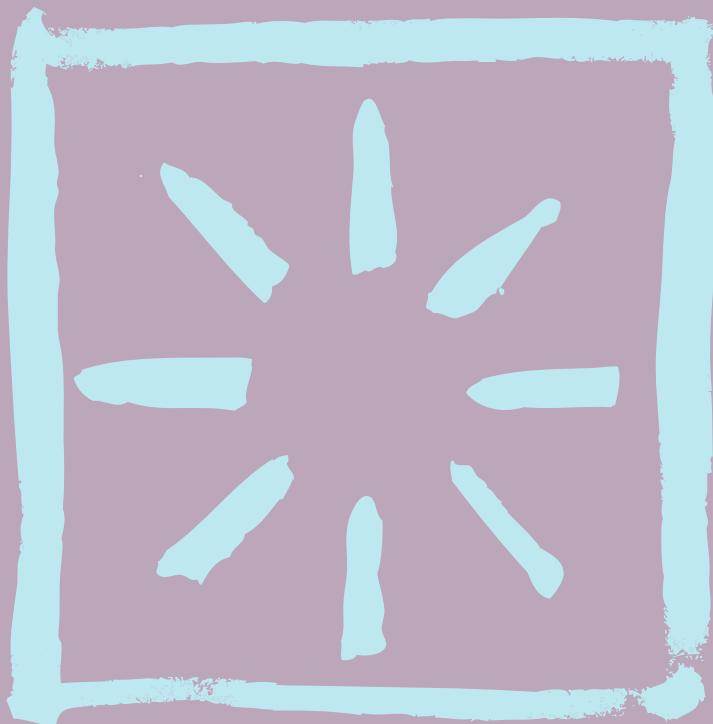


Panorama Social
de América Latina



C E P A L

2014



Panorama Social
de América Latina



CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

María Nieves Rico
Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social

Pascual Gerstenfeld
Director de la División de Estadística

Dirk Jaspers_Fajer

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

Sonia Montaño
Directora de la División de Asuntos de Género

Diane Quarless

Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe

Verónica Amarante

Jefa de la Oficina de la CEPAL en Montevideo

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigidas por María Nieves Rico y Pascual Gerstenfeld, respectivamente, y cuenta con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Dirk Jaspers_Fajer. En esta edición se contó, además, con la colaboración de la División de Asuntos de Género, dirigida por Sonia Montaño, y de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, dirigida por Diane Quarless.

La edición 2014 fue coordinada por María Nieves Rico, Daniela Trucco y Xavier Mancero, quienes, junto a Verónica Amarante, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Jorge Rodríguez, María Emma Santos y Pablo Villatoro, se encargaron de su redacción. En la elaboración de insumos sustantivos y el procesamiento estadístico colaboraron además Mario Acuña, Martín Brun, David Candia, Maira Colacce, Fabiana del Popolo, Andrés Espejo, Fabiola Fernández, Marco Galván, Marcela Gómez, Daniela González, Carlos Howes, Amanda Loptspike, Jorge Martínez, Vivian Milosavljevic, Claudio Moris, Miguel Ojeda, Amalia Palma, Lucía Scuro, Conrado Soto, Humberto Soto, Sheila Stuart y Heidi Ullmann. En la elaboración de diversas secciones del documento se contó con los aportes y comentarios de Martín Hopenhayn, Ricardo Jordán, Rodrigo Martínez, Andrea Murden, Alejandro Parraguez, Carlos Perea y Matías Salces.

Notas explicativas

- En esta publicación, el término "país" se refiere a entidades territoriales, ya sean Estados conforme al derecho y a la práctica internacionales o territorios para los cuales se mantienen datos estadísticos en forma separada e independiente.
- 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 guion (-) 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.
- Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121881-7 (versión impresa y pdf)

ISBN: 978-92-1-057209-5 (versión ePub)

ISSN versión impresa: 1020-5152

LC/G.2635-P

Nº de venta: S.15.II.G.6

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación 11

Síntesis 13

Capítulo I

La pobreza en América Latina, logros alcanzados y nuevos desafíos..... 59

Introducción 61

A. Análisis de la pobreza por ingresos 61

 1. Contexto económico 61

 2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina 64

 3. Evolución reciente de la pobreza por países 66

 4. Factores asociados a la evolución de la pobreza 69

 5. Pobreza en distintos grupos de la población 71

B. Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina 73

 1. Antecedentes y conceptos básicos 73

 2. Dimensiones y umbrales 75

 3. Construcción del índice 81

 4. Resultados 83

 5. Consideraciones finales 90

Bibliografía 92

Anexo 95

Capítulo II

Distribución del ingreso, polarización y percepciones..... 97

Introducción 99

A. Situación de la distribución del ingreso 99

B. Polarización distributiva 102

 1. Conceptos básicos 102

 2. Evolución reciente de algunos indicadores de polarización en América Latina 105

C. Clases sociales: percepciones y expectativas 110

 1. Identificación con la clase media y factores asociados 111

 2. Expectativas e identidades de clase social 117

Bibliografía 120

Anexo 122

Capítulo III

Juventud: áreas críticas de la agenda para el desarrollo con igualdad 127

Introducción 129

A. Oportunidades y capacidades: la educación y el trabajo para los y las jóvenes 130

 1. La educación formal: principal vía de desarrollo de capacidades 130

 2. El empleo en el período juvenil 133

 3. Jóvenes que no están incorporados al eje educación-empleo 136

B. Juventudes y entornos de inclusión social violentos 141

 1. La multidimensionalidad de la violencia y sus vínculos con los y las jóvenes 142

 2. La violencia y el contexto social: miedo y estigmatización 147

 3. Formas organizadas de participar en la violencia: las pandillas y el narcotráfico 154

 4. Perspectivas para abordar contextos de violencia urbana y juventud 156

C. La juventud y la agenda para el desarrollo	158
1. Temas prioritarios para las juventudes.....	158
2. Nuevas formas de participación: el papel de las redes sociales	162
Bibliografía	163
Anexo	166
Capítulo IV	
Desigualdades de género en el mercado laboral y sus efectos sobre la desigualdad socioeconómica: ¿cuánto se podría avanzar?	169
Introducción	171
A. Interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado	172
B. La inserción laboral femenina	175
1. Participación, empleo y desempleo.....	175
2. Las perspectivas del mercado laboral en la actual coyuntura.....	181
3. Ciclos económicos e impactos diferenciados por género.....	182
4. Características de la inserción laboral de hombres y mujeres	183
5. Heterogeneidad de la estructura productiva y desigualdad de género	190
C. Los ingresos laborales de mujeres y varones	193
D. Los ingresos laborales femeninos y sus efectos en la desigualdad y la pobreza	201
1. El cierre de la brecha de participación	201
2. El cierre de la brecha de ingresos	205
E. Comentarios finales	207
Bibliografía	208
Capítulo V	
La segregación residencial y la reproducción de las desigualdades	211
Introducción	213
A. El problema de la segregación residencial socioeconómica en América Latina	214
B. Composición social de las ciudades grandes y crecimiento demográfico en la década de 2000: algunas tendencias.....	216
C. Migración de las ciudades grandes y perfil socioeconómico: ¿qué pasó en la década de 2000?	220
D. Niveles y tendencias de la segregación residencial socioeconómica	223
E. Incidencia de la migración interna en la tendencia de la segregación residencial socioeconómica en las ciudades grandes de la región	227
F. Efectos de la segregación residencial en las ciudades, comunidades, familias y personas	231
G. Segregación étnica y de los inmigrantes internacionales	235
1. Pueblos indígenas	235
2. Inmigrantes internacionales.....	237
H. Políticas públicas: experiencias y orientaciones generales para la región	238
I. Comentarios finales	242
Bibliografía	243
Anexo 1	247
Anexo 2	250
Capítulo VI	
Tendencias recientes del gasto social y la inversión social en la juventud	259
Introducción	261
A. El gasto social en América Latina.....	261
1. Tendencias recientes y de largo plazo	261
B. La inversión social en juventud: volumen y distribución sectorial	273
1. La inversión social y sus clasificaciones	273
2. Procedimiento adoptado para estimar la magnitud de la inversión social en la juventud.....	275
3. Panorama de la inversión social en juventud en América Latina	278
C. Reflexiones finales	291
Bibliografía	291
Publicaciones de la CEPAL	293

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (20 países): evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 2000-2013	62
Cuadro I.2	América Latina (13 países): variación de los ingresos laborales de los hogares pobres, según variación del empleo y de los ingresos laborales por ocupado, alrededor de 2008-2013	71
Cuadro I.3	Índice multidimensional de pobreza: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones.....	81
Cuadro I.4	América Latina (17 países): cambios de la contribución de las distintas privaciones la pobreza total, alrededor de 2005 y de 2012	89
Cuadro I.5	América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total en las zonas urbanas, alrededor de 2012	89
Cuadro I.6	América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total en las zonas rurales, alrededor de 2012	90
Cuadro I.A.1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990-2013	95
Cuadro II.1	América Latina (16 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso por zona de residencia según el índice de Wolfson, 2004 y 2012	107
Cuadro II.2	América Latina (18 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso según los índices DER y EGR, 2004 y 2012	108
Cuadro II.3	América Latina (16 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso por zona de residencia según el índice DER, 2004 y 2012	109
Cuadro II.4	América Latina (18 países): evolución de los componentes de alienación e identificación según el índice DER, 2004 y 2012	110
Cuadro II.5	América Latina (18 países): autoevaluación del bienestar económico según los sentimientos de pertenencia a las distintas clases sociales, por países, 2011	114
Cuadro II.A.1	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 1990-2013	122
Cuadro II.A.2	América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, 1990-2013	124
Cuadro III.1	América Latina (18 países): coeficiente de concentración de Gini aplicado al número de años de estudio de la población total y de los jóvenes entre 15 y 29 años, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012	132
Cuadro III.2	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años en situación de inactividad por motivos no especificados, según quintiles de ingreso per cápita, alrededor de 2012	139
Cuadro III.3	América Latina (18 países): percepción por parte de la población de 16 a 29 años de presencia de violencia en distintos ámbitos, 2008	143
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (18 países): percepción de la incidencia de pandillas o maras en los barrios, según sus residentes, por país y tramo etario, 2012	155
Cuadro III.A.1	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según país, sexo, área de residencia y tramo de edad, años seleccionados entre 2006 y 2012	166
Cuadro III.A.2	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según país, sexo y condición de actividad	167
Cuadro IV.1	El Caribe (9 países): tasas de participación de hombres y mujeres, 2009, 2010 y 2011	178
Cuadro IV.2	América Latina (5 países): variación acumulada del PIB y de los principales indicadores del mercado de trabajo	183
Cuadro IV.3	América Latina (18 países): tasas de participación de mujeres y hombres según composición del hogar y quintil de ingresos, alrededor de 2012	184
Cuadro IV.4	América Latina (18 países): importancia del trabajo no remunerado en el mercado laboral, por sexo, alrededor de 2012	189
Cuadro IV.5	América Latina (18 países): distribución de los ocupados según nivel de productividad del sector, por sexo, alrededor de 2002 y 2012	191
Cuadro IV.6	América Latina (18 países): distribución de los ocupados según nivel de productividad de los sectores de actividad y sexo, por categoría ocupacional, alrededor de 2012	192
Cuadro IV.7	América Latina: tasa de participación femenina observada y simulada, por tramos de edad, alrededor de 2012	202
Cuadro IV.8	América Latina (18 países): variación del nivel de pobreza y de los indicadores de desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación	203
Cuadro IV.9	América Latina (18 países): variación del nivel de pobreza y de los indicadores de desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de ingresos	206

Cuadro V.1	América Latina (18 ciudades seleccionadas): efecto de la migración interna total sobre la composición etaria y educativa de la población del centro y de la periferia urbana, censos de 2000 y 2010	228
Cuadro V.2	América Latina (19 ciudades seleccionadas): cambio del índice de disimilitud debido a la migración interna, incluida la migración intrametropolitana, tres grupos educativos a escala de división administrativa menor (DAME), censos de 2000 y 2010	230
Cuadro V.3	Río de Janeiro (Brasil): madres de 19 años o menos que siempre han vivido en el mismo municipio en hogares con jefe con educación alta (media completa o más), según nivel de ingresos y barrio en que residen.....	233
Cuadro V.4	América Latina (21 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME para población indígena y afrodescendiente, censos de la ronda 2010.....	236
Cuadro V.A1.1	América Latina (ciudades seleccionadas): divisiones administrativas menores (DAME) que componen las ciudades estudiadas.....	248
Cuadro V.A2.1	América Latina (8 países seleccionados): indicadores demográficos y sociales de las ciudades seleccionadas según grandes zonas, censos de 2000 y 2010.....	250
Cuadro V.A2.2a	América Latina (18 ciudades seleccionadas): saldo migratorio total y por grupos de edad y de educación, quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010.....	251
Cuadro V.A2.2b	América Latina (18 ciudades seleccionadas): tasas de migración neta total y por grupos de edad y de educación, quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010	252
Cuadro V.A2.3a	América Latina (22 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) para tres grupos de educación, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	253
Cuadro V.A2.3b	América Latina (18 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME para tres grupos de educación, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	254
Cuadro V.A2.4a	América Latina (17 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) para los deciles de menor y mayor nivel socioeconómico, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	255
Cuadro V.A2.4b	América Latina (16 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME, en los deciles de menor y mayor nivel socioeconómico, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	256
Cuadro V.A2.5a	Brasil y Panamá (8 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) en los deciles de menor y mayor nivel de ingresos, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	257
Cuadro V.A2.5b	Brasil y Panamá (8 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME en los deciles de menor y mayor nivel de ingresos, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal	257
Cuadro V.A2.6	América Latina (14 ciudades seleccionadas): coeficientes de exposición de deciles socioeconómicos extremos a escala de división administrativa menor (DAME) y SUBDAME, censos de la ronda de 2010.....	258
Cuadro VI.1	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público total, gasto público social y gasto público no social, 2008-2013	264
Cuadro VI.2	América Latina (19 países): inversión social en jóvenes, alrededor de 2012	278
Cuadro VI.3	América Latina (17 países): gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB, como porcentaje del gasto público en educación, y por joven, alrededor de 2000 y 2012.....	281
Cuadro VI.4	América Latina (17 países): gasto público en educación por joven como porcentaje del PIB per cápita y porcentaje de jóvenes matriculados que asisten a establecimientos educacionales públicos, alrededor de 2000 y 2012	282
Cuadro VI.5	América Latina (19 países): gasto en salud en jóvenes como porcentaje del gasto público total en salud y como porcentaje del PIB, y gasto público total y per cápita en salud de jóvenes, alrededor de 2000 y 2012	283
Cuadro VI.6	América Latina (16 países): programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2009	287
Cuadro VI.7	América Latina (16 países): porcentaje de jóvenes beneficiarios y gasto en programas de asistencia social por cada joven, alrededor de 2009.....	288
Cuadro VI.8	América Latina (19 países): gasto público en vivienda como porcentaje del PIB y por joven de 15 a 29 años, alrededor de 2012	289
Cuadro VI.9	América Latina (17 países): déficit de vivienda y gasto social requerido en el sector	290

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2014.....	65
Gráfico I.2	América Latina (12 países): variación de las tasas de pobreza e indigencia, 2012-2013	66
Gráfico I.3	América Latina (14 países): variación porcentual anual de los indicadores de pobreza, 2008-2013 y 2012-2013	67
Gráfico I.4	América Latina (14 países): variación acumulada de la pobreza y contribución de los efectos crecimiento y distribución, 2008-2013 y 2012-2013	69
Gráfico I.5	América Latina (14 países): tasa anual de variación de los ingresos totales per cápita de los hogares pobres, por fuente de ingreso, alrededor de 2008-2013.....	70
Gráfico I.6	América Latina (13 países): tasa anual de variación de los ingresos laborales por ocupado y de las personas ocupadas en los hogares pobres, alrededor de 2008-2013.....	71
Gráfico I.7	América Latina (14 países): relación de las tasas de pobreza de los grupos de entre 0 y 14 años y de entre 15 y 24 años respecto de la tasa de pobreza del grupo de 55 años y más, alrededor de 2013	72
Gráfico I.8	América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012	84
Gráfico I.9	América Latina (17 países): intensidad de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012	84
Gráfico I.10	América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012	85
Gráfico I.11	América Latina (14 países): razón entre la incidencia de la pobreza multidimensional rural y urbana, alrededor de 2005 y de 2012	86
Gráfico I.12	América Latina (15 países): intensidad de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012	86
Gráfico I.13	América Latina (17 países): índice de recuento ajustado de pobreza (M0), total y por zona de residencia, alrededor de 2012.....	87
Gráfico I.14	América Latina (17 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total, alrededor de 2012.....	88
Gráfico II.1	América Latina (15 países): variación anual de los índices de desigualdad, 2002-2008 y 2008-2013	100
Gráfico II.2	América Latina (15 países): participación en los ingresos totales de los quintiles más pobre y más rico, alrededor de 2008 y de 2013	101
Gráfico II.3	Polarización y desigualdad en distintas distribuciones del ingreso.....	103
Gráfico II.4	América Latina (18 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso según el índice de Wolfson, 2004 y 2012.....	105
Gráfico II.5	América Latina (18 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso según el índice ECR para dos grupos, 2004 y 2012.....	106
Gráfico II.6	América Latina (18 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso según el índice DER, 2004 y 2012	108
Gráfico II.7	América Latina (18 países): sentimiento de pertenencia a distintas clases sociales de la población, 2011	111
Gráfico II.8	América Latina (18 países): sentimiento de pertenencia a la clase media y media baja, por países, 2011.....	112
Gráfico II.9	América Latina (18 países): población que se identifica con la clase media y bipolarización de la distribución del ingreso según el índice de Wolfson, 2011	112
Gráfico II.10	América Latina (18 países): población que se siente de clase media e incidencia de la pobreza monetaria, 2011	113
Gráfico II.11	América Latina (18 países): posicionamiento en la escala de pobreza-riqueza de las personas que se sienten de clase baja y de clase media y media baja, distribución acumulada, 2011.....	115
Gráfico II.12	América Latina (18 países): nivel educativo y ocupación por identificación de clase, 2011	116
Gráfico II.13	América Latina (18 países): inserción ocupacional de las personas que se sienten de clase media y de clase baja, por países, 2011	116
Gráfico II.14	América Latina (18 países): bienestar económico presente y bienestar económico esperado para los hijos en el futuro, 2011	118
Gráfico II.15	América Latina (18 países): bienestar futuro de los hijos según identificaciones de clase, 2011.....	118

Gráfico II.16	América Latina (18 países): bienestar económico presente y expectativas sobre el futuro de los hijos, 2011	119
Gráfico II.17	América Latina (18 países): bienestar económico presente y expectativas sobre el futuro de los hijos según la clase social con la que se identifica la población, 2011	120
Gráfico III.1	América Latina (18 países): evolución de la proporción de jóvenes de 15 a 29 años que concluyeron la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 1990, 2002 y 2012	131
Gráfico III.2	América Latina (18 países): proporción de jóvenes de 15 a 29 años que concluye la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario y país, alrededor de 2012.....	132
Gráfico III.3	América Latina (18 países): tasas de participación, empleo y desempleo de personas activas de 15 a 29 años, por tramos de edad, alrededor de 2012	134
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (26 países): tasas de desempleo de la población de 15 a 24 años y de 15 años y más, alrededor de 2012	134
Gráfico III.5	América Latina (18 países): tasas de desempleo de personas activas de 15 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita, 1990, 2002 y 2012	135
Gráfico III.6	América Latina (18 países): población asalariada afiliada a la seguridad social, por tramos de edad, alrededor de 2012.....	136
Gráfico III.7	América Latina (18 países): situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2012.....	137
Gráfico III.8	América Latina (18 países): situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian y no tienen un empleo remunerado, alrededor de 2012	138
Gráfico III.9	América Latina (18 países): situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según sexo y tramo de edad, alrededor de 2012	138
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (18 países): población que declara haber sido víctima de un hecho delictivo en los últimos doce meses, según tramo etario, 2012	149
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe (18 países): distribución de delitos en el último año, según el lugar en que se encontraba la víctima, por tramos de edad, 2012	149
Gráfico III.12	América Latina (18 países): población de 16 a 29 años que declara haber sido víctima de un hecho delictivo con o sin violencia en los últimos 12 meses, 2013	150
Gráfico III.13	América Latina (18 países): población que declara vivir en un país cada día más inseguro, según país y tramo de edad, 2003 y 2011	151
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe: tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramos de edad, 1990-2010	151
Gráfico III.15	Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de): tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramos de edad, 1990-2010.....	152
Gráfico III.16	El Salvador, Guatemala, Honduras y México: tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramo de edad, 1990-2010	153
Gráfico III.17	América Latina y el Caribe (18 países): población que estima que en ocasiones las autoridades pueden actuar al margen de la ley para capturar delincuentes, según país y tramo de edad, 2012	157
Gráfico III.18	América Latina y el Caribe (18 países): percepción del rol de la policía en el barrio o pueblo de residencia, población de 16 a 29 años, según el país, 2012	157
Gráfico IV.1	América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012	176
Gráfico IV.2	América Latina (18 países): razón entre las tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012	177
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2012	177
Gráfico IV.4	América Latina (18 países): variación de las tasas de desempleo femenina y masculina entre 2002 y 2012	178
Gráfico IV.5	América Latina (18 países): razón entre las tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012	179
Gráfico IV.6	América Latina (18 países): tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2012	179
Gráfico IV.7	América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012.....	180
Gráfico IV.8	América Latina (18 países): razón entre las tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012	180

Gráfico IV.9	América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2012	181
Gráfico IV.10	América Latina (5 países): tasa de crecimiento del PIB anual a precios constantes, 1990-2010	182
Gráfico IV.11	América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, por nivel educativo, alrededor de 2012	184
Gráfico IV.12	América Latina (18 países): promedio de horas trabajadas en el mercado laboral por semana, según sexo, alrededor de 2012.....	186
Gráfico IV.13	América Latina (18 países): distribución de mujeres y hombres por rama de actividad y categoría ocupacional, alrededor de 2012.....	186
Gráfico IV.14	América Latina (16 países): afiliación a la seguridad social de mujeres y hombres, alrededor de 2012.....	190
Gráfico IV.15	América Latina (18 países): distribución de los ocupados según sector de actividad, por sexo, alrededor de 2012	191
Gráfico IV.16	América Latina (18 países): composición del PIB, los ingresos laborales y el empleo según sexo y nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2012.....	192
Gráfico IV.17	América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos medios masculino y femenino, alrededor de 2012	194
Gráfico IV.18	América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos por hora de hombres y mujeres, expresada como el coeficiente de la variable binaria sexo en ecuaciones salariales, alrededor de 2012	195
Gráfico IV.19	América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar, alrededor de 2012	198
Gráfico IV.20	América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar en el primer y el quinto quintil, alrededor de 2012.....	198
Gráfico IV.21	América Latina (18 países): tasas de participación masculina (observada) y femenina (observada y simulada), alrededor de 2012	202
Gráfico IV.22	América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación y en un escenario base	204
Gráfico IV.23	América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de ingresos y en un escenario base.....	206
Gráfico V.1	América Latina (17 ciudades seleccionadas): tasas de migración neta del centro y la periferia de las ciudades, quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010.....	221
Gráfico V.2	América Latina (ciudades seleccionadas): índice de disimilitud según grupos educativos, deciles socioeconómicos extremos y deciles extremos de la distribución del ingreso del hogar, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010.....	225
Gráfico V.3	América Latina (14 ciudades seleccionadas): índices de interacción y de aislamiento a escala de división administrativa menor (DAME) para los deciles extremos de la variable ad hoc de nivel socioeconómico, censos de 2000 y 2010.....	226
Gráfico V.4	Brasil: mujeres de 19 años que son madres y que siempre han residido en el mismo municipio, según ingreso per cápita del domicilio y si residen o no en una favela, 2000	233
Gráfico V.5	Ciudad de México y São Paulo: ingreso municipal per cápita según grandes zonas, 2000 y 2010	234
Gráfico VI.1	América Latina y el Caribe (21 países): evolución y participación del gasto público social en el gasto total, 1990-1991 a 2012-2013.....	262
Gráfico VI.2	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público total y sus tasas de variación bienal, 1990-1991 a 2012-2013	263
Gráfico VI.3	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013	266
Gráfico VI.4	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita, 1990-1991 a 2012-2013	267
Gráfico VI.5	América Latina y el Caribe (21 países): relación entre el PIB per cápita y el gasto público social per cápita, 2012-2013.....	268
Gráfico VI.6	América Latina y el Caribe (21 países): evolución agregada del gasto público total, del gasto público social y del PIB, 1991-2013.....	269
Gráfico VI.7	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social por sectores, 1990-1991 a 2012-2013	270
Gráfico VI.8	Canadá: perfil de gasto en salud según edad y sexo	276

Gráfico VI.9	América Latina (17 países): gasto público total en educación y gasto en educación de jóvenes como porcentaje del PIB e índices de evolución.....	279
Gráfico VI.10	América Latina (17 países): gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB, alrededor de 2000 y 2012.....	280
Gráfico VI.11	América Latina (19 países): evolución del gasto público en salud total y en jóvenes como porcentaje del PIB e índices de la evolución del monto absoluto de recursos totales y en jóvenes.....	283
Gráfico VI.12	América Latina (19 países): gasto público en salud per cápita por joven como fracción del PIB por habitante, 2000, 2004, 2008 y 2012	284

Recuadros

Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza	68
Recuadro I.2	Indicadores para la medición de la pobreza.....	68
Recuadro I.3	Hacia el mejoramiento de las fuentes de datos.....	75
Recuadro I.4	El método de Alkire y Foster.....	83
Recuadro I.5	Robustez del índice multidimensional de pobreza	90
Recuadro I.6	Ánálisis de redundancia del indicador de carencias en ingresos.....	91
Recuadro II.1	Índices de polarización	104
Recuadro II.2	Axiomas (propiedades) que deben cumplir las medidas de polarización	104
Recuadro III.1	Exclusión educativa en Centroamérica: una aproximación cualitativa	140
Recuadro III.2	Repercusión de la violencia en la salud mental juvenil	144
Recuadro III.3	Implicaciones de los contextos violentos en la migración juvenil	145
Recuadro III.4	Juventud y violencia de género	148
Recuadro III.5	Educación en salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe	160
Recuadro IV.1	La valoración del trabajo doméstico no remunerado	173
Recuadro IV.2	Los determinantes de la participación laboral femenina en América Latina	185
Recuadro IV.3	¿Quiénes son las trabajadoras por cuenta propia en América Latina?	187
Recuadro IV.4	Diferencias de ingresos entre hombres y mujeres dentro de las categorías ocupacionales	195
Recuadro IV.5	Desigualdades de género entre los perceptores de altos ingresos.....	196
Recuadro IV.6	Las asociaciones entre los ingresos dentro de las parejas.....	199
Recuadro IV.7	La experiencia de Noruega en políticas sociales	205
Recuadro V.1	Medidas de la segregación residencial socioeconómica	223
Recuadro V.2	Investigaciones seleccionadas del siglo XXI sobre el efecto vecindario en América Latina	232
Recuadro V.3	Políticas para reducir la segregación residencial socioeconómica: la experiencia internacional comparada	239
Recuadro VI.1	Actualización del gasto social	272
Recuadro VI.2	Análisis de las responsabilidades compartidas en los recursos destinados a la respuesta al VIH en América Latina.....	285

Mapas

Mapa V.1	Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: división administrativa menor (DAME) según proporción de jefes de hogar con educación superior, censos de la ronda de 2010	217
Mapa V.2	Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: división administrativa menor (DAME) según tasa de crecimiento demográfico, 2000-2010.....	218
Mapa V.3	Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: tasa media anual de migración neta por división administrativa menor (DAME), quinquenio previo al censo de la ronda de 2010	221
Mapa V.4	Ciudad de Panamá: mujeres colombianas respecto del total de mujeres del corregimiento, censo de 2010.....	238

Presentación

En esta edición de 2014 del *Panorama Social de América Latina* se presentan las mediciones de la CEPAL de la pobreza por ingresos y se analiza la pobreza desde una perspectiva multidimensional. La aplicación de estos dos enfoques a los datos sobre los países de la región permite reforzar la idea de que, más allá de los avances logrados en la última década, la pobreza persiste como un fenómeno estructural que caracteriza a la sociedad latinoamericana. Con el objeto de contribuir a un diseño más integral de las políticas públicas para superar la pobreza y la desigualdad socioeconómica, además de examinarse las tendencias recientes del gasto social se profundiza en el análisis de brechas en tres ámbitos: juventud y desarrollo, desigualdad de género en el mercado laboral y segregación residencial urbana.

Desde 2010 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha ido desplegando y condensando su propuesta de agenda para el desarrollo de la región en los documentos que conforman su trilogía de la igualdad, y que fueron presentados en los últimos tres períodos de sesiones: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir; Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, y Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. En la visión del desarrollo y de las políticas públicas que se presenta, se postula que la igualdad debe ser el principio ético normativo primordial y el objetivo último del desarrollo. El *Panorama Social de América Latina* tiene como desafío anual profundizar en el análisis de las brechas sociales, sus mecanismos de reproducción y las opciones para reducirlas.

En la edición de 2014, como es habitual, se presentan en el capítulo I las cifras actualizadas sobre pobreza e indigencia en América Latina. Los datos de 2013, que reflejan un contexto de desaceleración de la economía regional que viene ocurriendo desde 2010, dan cuenta del estancamiento de la tasa de pobreza por ingresos en la región desde 2011 e indican que la tasa de pobreza y la tasa de indigencia se mantuvieron sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012.

A su vez, en esta edición se presentan los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza, que representa un avance respecto de las propuestas de medición presentadas en el *Panorama Social de América Latina 2013*. En este nuevo índice se integran aspectos monetarios y no monetarios del bienestar, se consideran privaciones en empleo, protección social y rezago escolar, y se utilizan nuevos umbrales de privación para algunos indicadores usualmente empleados en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de acuerdo con la realidad regional.

Los resultados muestran una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional entre 2005 y 2012, principalmente en las áreas urbanas. Por otra parte, la intensidad de la pobreza, que indica el porcentaje de privaciones que experimentan los hogares identificados como pobres, también se redujo en el mismo período. Si bien existe una gran heterogeneidad en cuanto a las situaciones de los países, en todos ellos se constata que la pobreza monetaria es la privación que más aporta a la pobreza multidimensional.

En el capítulo II se analiza la distribución del ingreso. Aun cuando se observan situaciones disímiles, se corrobora la tendencia a la baja del grado de concentración, lo que implica que continúa la reducción de la desigualdad en la mayoría de los países de la región.

Se aplican índices de polarización para caracterizar la distribución del ingreso en los países de América Latina y sus relaciones con el conflicto y la identidad social. Los resultados muestran una caída de los índices de polarización y un aumento del peso de los sectores medios de la distribución. Correlativamente, se observa que en 2011 la proporción de población que se consideraba de clase media tenía mayor confianza en el bienestar económico futuro de sus hijos e hijas que las personas que se consideraban de clase baja, lo que indica mayores expectativas de movilidad intergeneracional.

En el capítulo III se analizan tres aspectos cruciales de la agenda sobre la juventud y el desarrollo en América Latina. En primer lugar, el nexo entre la educación y el trabajo remunerado, considerado como un eje de la inclusión social, no solo se plantea como el puente entre la vida dependiente y la autónoma, sino también como un ámbito clave para la participación juvenil en el desarrollo productivo y en el acceso a condiciones de mayor bienestar y progreso personal.

En segundo lugar, en numerosos países de la región, los y las jóvenes se ven afectados por los entornos violentos que muchas veces son escenario de su vida cotidiana. En un contexto de creciente inseguridad, en que ellos en ocasiones son actores principales, y en que resultan directamente envueltos como víctimas, suelen ser estigmatizados, en la medida en que la violencia se considera una condición de la juventud (en cuanto etapa del ciclo de vida). Se exacerbía así el sentido de exclusión social, que contribuye en un círculo vicioso a la conformación de agrupaciones urbanas (pandillas o maras, entre otras denominaciones) que suponen una amenaza para la sociedad, sin que las políticas públicas, en general, sean capaces de ofrecer todavía respuestas adecuadas.

La participación política es para los y las jóvenes latinoamericanos la mejor forma de impulsar cambios sociales. Sin embargo, como se analiza también en este capítulo, en la actualidad la participación social discurre principalmente en dos ámbitos: las movilizaciones juveniles en las calles de las ciudades y la organización a través de las redes sociales en el espacio virtual.

En el capítulo IV, sobre la base de un explícito enfoque de género se vinculan las desigualdades en la inserción laboral de hombres y mujeres en el mercado laboral y sus condicionantes, como el trabajo de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, con la desigualdad de ingreso de los hogares que impera en las economías de la región. Si bien las brechas de participación se han reducido en la última década en la mayoría de los países de América Latina, existe en todos los casos un margen todavía importante para incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado. En el Caribe de habla inglesa, aunque las brechas son menores, también falta para avanzar significativamente hacia una mayor igualdad. Algo similar sucede con la cantidad de horas trabajadas, la segregación ocupacional y la mayor proporción de mujeres insertas en los sectores de baja productividad.

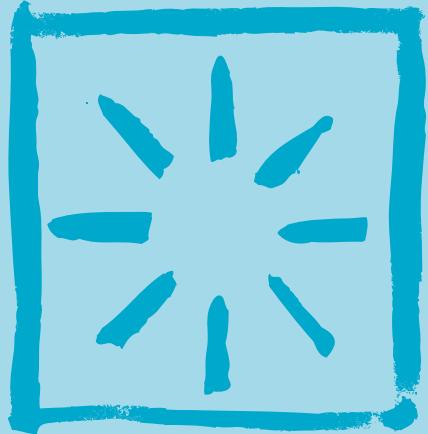
Los ingresos laborales también muestran importantes diferencias asociadas a desigualdades de género. Todas estas son expresiones que van más allá de los ciclos económicos o de la heterogeneidad productiva de los países y dan cuenta de procesos de discriminación de género que es necesario enfrentar de manera eficaz.

A partir de estos antecedentes se analiza qué sucedería con los niveles de desigualdad de ingresos y pobreza de la región si se cerrara la brecha de participación entre hombres y mujeres, y si las y los trabajadores ganaran igual salario teniendo la misma calificación. El estudio muestra que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo permitiría alcanzar avances de importancia en la reducción de la pobreza y el logro de la igualdad. Para ello, se requiere de políticas activas y decididas que impulsen e incentiven esa participación laboral y que al mismo tiempo favorezcan su mayor calidad.

En América Latina, el agrupamiento de la población más pobre y excluida en zonas periféricas de las ciudades ha sido uno de los rasgos distintivos del proceso de urbanización, mientras que los grupos con mayor nivel económico también se concentran en algunas zonas específicas que además presentan mejores condiciones de infraestructura y calidad de vida. En el capítulo V se analiza la segregación residencial y cómo refleja desigualdades socioeconómicas, étnicas y de nacionalidad. Se presenta información sobre una veintena de grandes urbes pertenecientes a diez países de la región. En este fenómeno también opera como variable intermedia la migración interna, incluida la intrametropolitana, cuyo impacto sobre la segregación residencial y el paisaje social de las ciudades se calcula considerando sus efectos sobre la composición etaria y educativa y el denominado “efecto vecindario”.

En el capítulo VI se aborda el gasto social, como en anteriores ediciones del *Panorama Social*, y se analiza su prioridad dentro del gasto total, en el marco del ciclo económico, caracterizado por una desaceleración del crecimiento a nivel mundial y regional, después de repuntes menores tras la crisis financiera internacional de 2008 y 2009. En este contexto, se estudia el nivel de procacicidad del gasto social y sus tendencias más recientes, así como la distribución sectorial del gasto público social y su evolución de largo y mediano plazo.

La segunda parte del capítulo, que es una adaptación de diversos aportes efectuados por la CEPAL al *Tercer Informe Iberoamericano de Juventud*, presentado en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, que se celebró en Burgos (España), del 18 al 20 de septiembre de 2014, está dedicada al tema de la inversión pública social dirigida a los segmentos juveniles. Se analiza el gasto social efectuado en los sectores de educación, salud, vivienda y asistencia social, de acuerdo con la forma en que la población joven percibe los beneficios. A partir de esos criterios, se clasifica el gasto como directo, ampliado, indirecto y general. En esta mirada global, se destaca el desbalance que se observa entre los gastos destinados a este grupo etario respecto del conjunto de la población y la necesidad de ampliarlos y redireccionarlos de modo que se refleje una mayor igualdad en el presupuesto público atendiendo a las necesidades e intereses de la juventud, así como a su peso demográfico en el total de la población.



Síntesis

- I. La pobreza en América Latina, logros alcanzados y nuevos desafíos
 - II. Distribución del ingreso, polarización y percepciones
 - III. Juventud: áreas críticas de la agenda para el desarrollo con igualdad
 - IV. Desigualdades de género en el mercado laboral y sus efectos sobre la desigualdad socioeconómica: ¿cuánto se podría avanzar?
 - V. La segregación residencial y la reproducción de las desigualdades
 - VI. Tendencias recientes del gasto social e inversión social en la juventud
- Bibliografía

Capítulo I

La pobreza en América Latina, logros alcanzados y nuevos desafíos

Como se señala en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014), los países de América Latina y el Caribe enfrentan hoy el reto de seguir impulsando los progresos significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo, así como ampliar los incipientes avances en la distribución del ingreso, alcanzados en conjunto con la consolidación democrática, la estabilidad macroeconómica y las políticas sociales. Dichos logros parecen estar encontrando límites, ya sea para sostenerse o para expandirse. Estos límites se traducen en la disminución del ritmo o el estancamiento de los procesos de reducción de la pobreza y la indigencia, y de mejora de la distribución del ingreso, especialmente después de la crisis internacional de 2008, los que serán evidenciados en este capítulo y el siguiente.

Respecto de la pobreza, en esta edición del *Panorama Social* se analiza nuevamente el tema desde las perspectivas del ingreso y del abordaje multidimensional. Ambas miradas permiten reforzar la idea de que, más allá de los avances logrados en el último decenio, la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad latinoamericana. Las distintas estimaciones que se presentan permiten cuantificar la magnitud e intensidad de este fenómeno en distintos grupos de población y delinean algunos hechos estilizados de utilidad para orientar el diseño de políticas de superación de la pobreza cuyos logros se vuelvan sostenibles en el tiempo y favorezcan mayores niveles de bienestar y desarrollo.

A. Análisis de la pobreza por ingresos

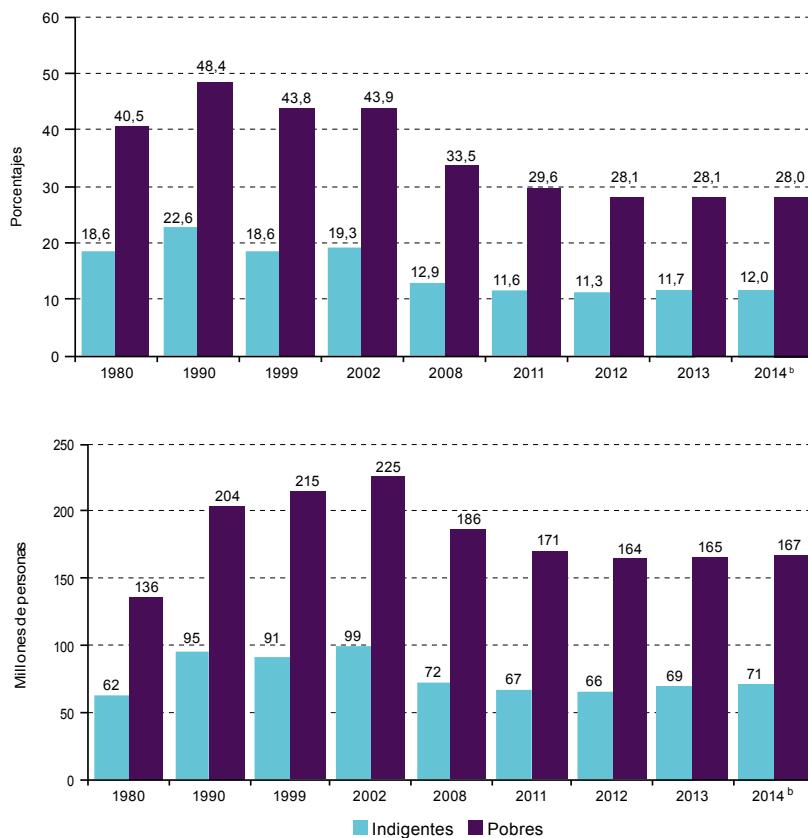
El año 2013 se caracterizó por la recuperación del crecimiento de la economía mundial, sobre la base de los procesos de mejora de las economías de los países desarrollados y el crecimiento de China, que fue de alrededor del 7%. En este contexto, la tasa de crecimiento económico de América Latina (2,5%) fue superior a la media mundial (2,2%), aunque menor que la observada en 2012 (2,9%). El producto por habitante, en tanto, aumentó solo un 1,5%, manteniendo la tendencia a la desaceleración que se venía manifestando desde 2010.

Sin embargo, aun en este escenario de desaceleración de la expansión del producto, la tasa de desocupación urbana registró un leve descenso, como resultado del incremento del empleo y de la caída de la tasa de participación laboral. El poder adquisitivo de los salarios medios se mantuvo sin variaciones relevantes o se incrementó en forma moderada en la mayoría de los países, a tasas menores que las observadas en años anteriores. Por otra parte, la tasa de inflación, como promedio simple, se incrementó en la región, pasando del 5,3% al 6,8%, influida por el incremento registrado en el nivel de precios de la República Bolivariana de Venezuela.

En este contexto, la tasa de pobreza de América Latina en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7%. Estos porcentajes equivalen a 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones son personas en situación de pobreza extrema (véase el gráfico 1). Estos valores dan cuenta de que la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%). La pobreza extrema, por su parte, también permaneció sin cambios estadísticamente significativos, debido a que el valor observado en 2013 es solo 0,4 puntos porcentuales superior al de 2012 (11,3%). Esto significa que en 2013 el número de personas pobres se mantuvo sin cambios mayores, en tanto que el número de personas en situación de indigencia se incrementó alrededor de 3 millones y se produjo una disminución de similar magnitud de la cantidad de personas pobres no indigentes.

Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las nuevas estimaciones permiten establecer que la pobreza extrema ha alcanzado valores similares a los de 2011, lo que representa un retroceso respecto de los logros alcanzados en años precedentes. Esta situación no es nueva, pues los datos presentados en ediciones anteriores del *Panorama Social* revelaban tendencias similares. En efecto, las estimaciones regionales muestran que la tendencia a la baja de las tasas de pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, hecho que, asociado al crecimiento demográfico, deja como saldo un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en 2013.

Gráfico 1
América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2014^a
(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.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye a Cuba.

^b Proyección.

De esta manera, en comparación con las cifras de 2002, período en que se registró el valor más alto de los últimos 15 años, la caída acumulada de la pobreza es de casi 16 puntos porcentuales, de los cuales 10,4 puntos porcentuales corresponden a la disminución lograda hasta 2008, a una tasa anual del 1,7%. Entre 2008 y 2013, el ritmo de descenso fue más modesto y la caída acumulada fue de 5,4 puntos porcentuales, lo que equivale a una tasa anual del 1,0%; desde 2011 en adelante, se observa un estancamiento de la tasa de pobreza regional en torno al 28%.

En lo que respecta a la pobreza extrema, se registró una trayectoria similar. Se produjo una caída de 6,4 puntos porcentuales entre 2002 y 2008, y de 1,2 puntos porcentuales desde este último año hasta 2013. En forma similar a lo ocurrido con la tasa de pobreza, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema se ha mantenido entre el 11% y el 12% durante el último trienio.

En lo que respecta a la evolución de la pobreza por país, se observa que de los 12 países que tienen información disponible de 2013, en 6 se registraron disminuciones estadísticamente significativas de los niveles de pobreza e indigencia. El Paraguay presentó la mayor disminución, que alcanzó a 4,5 puntos porcentuales por año, al pasar del 49,6% en 2011 al 40,7% en 2013, mientras que la indigencia cayó casi al mismo ritmo anual, descendiendo del 28,0% al 19,2% en el mismo período. En El Salvador, la pobreza se redujo 4,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 45,3% al 40,9%) y la indigencia cayó 1,0 punto porcentual (del 13,5% al 12,5%) en el mismo período. En Colombia se registró entre 2012 y 2013 una caída del nivel de pobreza de 2,2 puntos porcentuales (del 32,9% al 30,7%) y una reducción de 1,3 puntos porcentuales de la pobreza extrema (del 10,4% al 9,1%). En el caso del Perú, la pobreza se redujo 1,9 puntos porcentuales en el mismo período (del 25,8% al 23,9%), en tanto que la pobreza

extrema disminuyó 1,3 puntos porcentuales (del 6,0% al 4,7%). En Chile, la pobreza cayó 1,6 puntos porcentuales por año, pasando del 10,9% en 2011 al 7,8% en 2013, al mismo tiempo que la pobreza extrema disminuyó a un ritmo de 0,3 puntos porcentuales por año, del 3,1% en 2011 al 2,5% en 2013. En el Ecuador se registró también un descenso de la pobreza entre 2011 y 2013, a un ritmo de 0,9 puntos porcentuales por año (del 35,4% en 2011 al 33,6% en 2013), mientras que la pobreza extrema cayó 1,0 punto porcentual por año (del 13,9% en 2011 al 12,0% en 2013). En los restantes países (Costa Rica y Uruguay), las caídas tanto de la pobreza como de la indigencia no fueron significativas y correspondieron a variaciones de alrededor de 0,3 puntos porcentuales o incluso menores, en ambas magnitudes (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2005 y de 2012, y 2013
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2012			2013		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2011	36,3	18,7
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Chile	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1	2013	7,8	2,5
Colombia ^b	2005	45,2	13,9	2012	32,9	10,4	2013	30,7	9,1
Costa Rica ^c	2005	21,1	7,0	2012	17,8	7,3	2013	17,7	7,2
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2013	33,6	12,0
El Salvador	2004	47,5	19,0	2012	45,3	13,5	2013	40,9	12,5
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1
Honduras	2007	68,9	45,6	2010	69,2	45,6
México	2006	31,7	8,7	2012	37,1	14,2
Nicaragua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	24,0	11,3	2013	23,2	12,2
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Perú ^d	2003	52,5	21,4	2012	25,8	6,0	2013	23,9	4,7
República Dominicana	2005	47,5	24,6	2012	41,2	20,0	2013	40,7	20,2
Uruguay ^a	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2012 ^e	25,4	7,1	2013 ^e	32,1	9,8

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

^a Área urbana.

^b Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

^c Las cifras de 2012 y 2013 no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

^d Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

^e Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela. Las cifras de 2012 y 2013 no son comparables con las de años anteriores.

En el Brasil, en tanto, se registró entre 2012 y 2013 una caída de la tasa de pobreza de 0,6 puntos porcentuales, pero un incremento de la tasa de indigencia de 0,5 puntos porcentuales. Se observó un fenómeno semejante, de disminución de la pobreza y aumento de la indigencia, en la República Dominicana en el mismo período y en Panamá entre 2011 y 2013, aunque las variaciones no resultan estadísticamente significativas. En la República Bolivariana de Venezuela, la tasa de pobreza aumentó 6,7 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 25,4% al 32,1%) y la tasa de indigencia 2,7 puntos porcentuales (del 7,1% al 9,8%) en el mismo período.

Para 2014 no se prevé que se produzcan cambios estadísticamente significativos de los niveles de pobreza e indigencia de la región en su conjunto, debido a que el crecimiento del producto por habitante será similar o algo menor que el de 2013 y a que no cabe esperar variaciones considerables del empleo ni de la inflación en la mayoría de los países. Sin embargo, las proyecciones muestran un leve incremento de la tasa de indigencia, que llegaría a alrededor del 12%, lo que significaría no solo un retroceso de esta tasa hasta los niveles observados a principios de la década, sino también un crecimiento apreciable de la cantidad de personas afectadas por esta situación.

B. Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina

En esta sección se exponen los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 países de América Latina. Este índice representa un avance con respecto a la exploración de dimensiones y umbrales de pobreza efectuada en la edición anterior del *Panorama Social* (CEPAL, 2013) y constituye el resultado de una colaboración entre la CEPAL y Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

El índice que aquí se presenta tiene como principales novedades: i) la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias, de manera de minimizar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de las personas pobres; ii) la consideración de privaciones en materia de empleo y protección social, ampliando las dimensiones que se utilizan para medir la pobreza, junto con la incorporación de un indicador de rezago escolar, y iii) nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de la realidad latinoamericana¹.

Este índice se construyó siguiendo la metodología descrita en Alkire y Foster (2007 y 2011). El procedimiento consiste en: i) seleccionar las dimensiones e indicadores y ponderarlos; ii) fijar el umbral de pobreza multidimensional (k) o la proporción de privaciones (ponderadas) que una persona debe evidenciar para ser identificada como pobre, y iii) calcular el puntaje de privación de cada persona y determinar, según el contraste entre su puntaje y el valor de k , si es pobre o no en términos multidimensionales.

En el cuadro 2 se presentan las dimensiones, indicadores y estructura de ponderaciones del índice. Como se aprecia, todas las privaciones tienen la misma ponderación (7,4%), excepto las de protección social (3,7%) e ingresos (14,8%). Se asignó menos peso a las carencias de protección social porque son privaciones que dan cuenta de una insuficiencia de bienestar que va un paso más allá de la concepción tradicional de pobreza². A su vez, la mayor ponderación del ingreso se explica porque es en un indicador sintético, construido a partir de la validación y agregación de datos sobre una amplia variedad de preguntas y corrientes de ingresos³.

En cuanto al umbral multidimensional k , se utiliza una opción intermedia entre los enfoques de unión y de intersección. El enfoque de unión, en que se requiere solo de una privación para que las personas sean identificadas como pobres, incrementa la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan error de medición. Por su parte, el método de intersección, en que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, incrementa fuertemente la probabilidad de error de exclusión. El umbral utilizado corresponde a $k=25\%$. Con este valor, las personas identificadas como pobres deben estar privadas en el equivalente a una dimensión completa y algún otro indicador, o deben estar privadas en ingresos y tener al menos dos carencias adicionales. En consecuencia, ninguna persona privada solo en una dimensión es identificada como multidimensionalmente pobre⁴.

En 2012, aproximadamente un 28% de la población regional se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Las mayores incidencias se presentaban en Nicaragua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (58%), y las incidencias más bajas se verificaban en Chile (6,8%), la Argentina (8,1%), el Uruguay (9%), el Brasil (14,5%) y Costa Rica (14,9%) (véase el gráfico 2).

En todos los países se produjo una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional entre 2005 y 2012. Las bajas más notorias tuvieron lugar en la Argentina, el Uruguay, el Brasil, el Perú, Chile y la República Bolivariana de Venezuela, y fueron equivalentes a una disminución del índice de recuento del 7% o más por año, mientras que en El Salvador, México, Honduras, y Nicaragua se registraron caídas del 1% o menos por año (véase el gráfico 2).

¹ Más detalles sobre la construcción del índice se exponen en Santos y otros (2015).

² Hay también una razón técnica para dar menos peso a los indicadores de protección social. La ponderación efectiva de cada indicador está determinada por dos factores: el peso relativo asignado en la agregación del índice y el umbral seleccionado. Así, indicadores con umbrales altos, que se traduzcan en tasas de privación elevadas, tendrán una mayor participación en la composición de la pobreza, aun cuando el peso relativo asignado sea igual al de otros indicadores. Este es precisamente el caso del indicador de protección social.

³ Aquí se emplea el umbral de pobreza total, debido a que el indicador de pobreza extrema da cuenta de un porcentaje muy pequeño de la población en América Latina, por lo que no es suficiente para captar la precariedad de los ingresos.

⁴ El puntaje máximo que puede obtener una persona privada en todos los indicadores de una dimensión es del 22,2%.

Cuadro 2
Índice multidimensional de pobreza: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones

Dimensiones	Indicadores de privación: personas que viven en...	Ponderación (porcentajes)
Vivienda		22,2
Precariedad de los materiales de la vivienda ^a	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales).	7,4
Hacinamiento ^b	Hogares con tres o más personas por cuarto, en áreas rurales y urbanas.	7,4
Tenencia insegura de la vivienda ^c	Hogares que i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas.	7,4
Servicios básicos		22,2
Carenza de fuentes de agua mejoradas ^d	Áreas urbanas: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - red pública fuera del terreno; - pozos no protegidos o sin bomba a motor; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros. Áreas rurales: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - pozos no protegidos o con bomba manual; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros.	7,4
Carenza de saneamiento mejorado ^d	Áreas urbanas: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; - con baño compartido, o - que no disponen de servicio higiénico. Áreas rurales: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - que no disponen de servicio higiénico; - con baño compartido, o - con evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.	7,4
Carencias de energía ^e	Hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar.	7,4
Estándar de vida		22,2
Insuficiencia de recursos	Hogares con ingresos per cápita insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	14,8
Carenza de bienes duraderos ^f	Hogares que no cuentan con ninguno de los siguientes bienes: i) vehículo, ii) refrigerador y iii) lavadora.	7,4
Educación		22,2
Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.	7,4
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo a su edad.	7,4
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: - personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completo, y - personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa.	7,4
Empleo y protección social		11,1
Desocupación	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años de edad está en alguna de las siguientes situaciones: - desempleada; - empleada sin remuneración, o - es un trabajador desalentado.	7,4
Precariedad de la protección social ^g	Hogares donde se cumplen todas las siguientes situaciones: - ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo; - ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo, y - ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones.	3,7

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

^a No se dispuso de información sobre paredes para la Argentina (2005 y 2012), sobre piso para el Brasil (2005 y 2012), sobre techo para Colombia (2008 y 2012) y el Ecuador (2005), y sobre materiales de la vivienda para el Uruguay (2005).

^b Se aplicó la corrección propuesta por Katzman, debido a que no estaban excluidos la cocina y/o baños de las habitaciones consideradas como cuartos, en los casos del Brasil, Costa Rica, Honduras y México (véase Katzman, 2011).

^c No se considera privación la habitación en viviendas recibidas en usufructo.

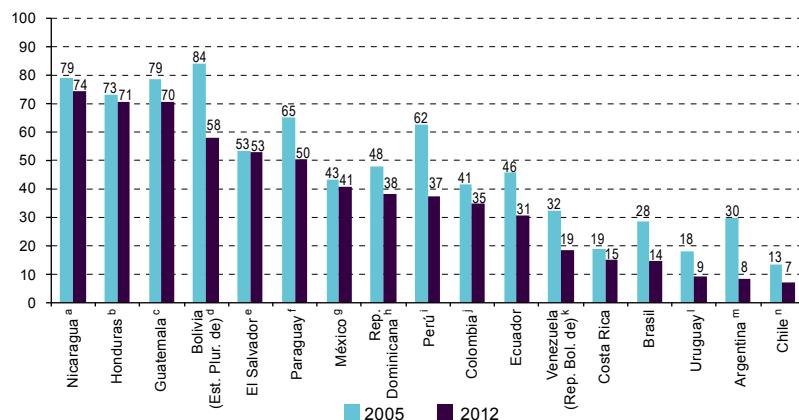
^d En el caso de la República Dominicana (2006 y 2012), se aplicó el criterio urbano para las zonas rurales, puesto que la pregunta empleada no permitía aplicar criterios diferenciados.

^e No se dispuso de información sobre electricidad para la Argentina (2005 y 2012), la República Dominicana (2006) y el Uruguay (2005); ni de información sobre combustible para Chile (2003 y 2011), Honduras (2006) y Venezuela (República Bolivariana del) (2005 y 2012).

^f No se dispuso de información sobre bienes para la Argentina (2005 y 2012), ni para Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003); no se dispuso de información sobre vehículo para el Brasil (2005) y se reemplazó por cocina, ni para Chile (2003) y se reemplazó por calefón; no se dispuso de información sobre lavadora para Costa Rica (2012) y se reemplazó por televisor con pantalla de plasma o pantalla de cristal líquido (LCD), ni para Honduras (2010 y 2006) y se reemplazó por estufa.

^g No se dispuso de información sobre seguro de salud para el Brasil (2005 y 2012) ni para Venezuela (República Bolivariana del) (2005 y 2012); no se incluyó el indicador de protección social para Nicaragua (2009), por falta de información sobre afiliación previsional y seguro de salud.

Gráfico 2
América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012
(En porcentajes de población)



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^b Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^e Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^f Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^g Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

^h Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

ⁱ Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^j Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^k Los datos de la República Bolivariana de Venezuela de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^l Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas.

^m Los datos de la Argentina de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

ⁿ Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

La tendencia a la reducción de la pobreza fue más marcada en los países que presentaban incidencias más bajas en la línea base (alrededor de 2005). Se debe destacar, en todo caso, que en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, el Paraguay y la República Dominicana, que tenían incidencias superiores al 45% en la línea base, se produjeron disminuciones muy importantes de la pobreza (de entre el -3% y el -6% por año).

La intensidad de la pobreza indica el porcentaje de privaciones que experimentan los hogares clasificados como pobres. Tanto alrededor de 2005 como de 2012, este indicador era mayor en los países donde la incidencia de la pobreza era más alta. Así, en estos países no solo hay más personas pobres, sino que ellas tienen privaciones en más dimensiones.

Los resultados muestran que entre 2005 y 2012 la intensidad de la pobreza se redujo en todos los países, principalmente en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Uruguay, donde se registraron variaciones porcentuales de entre el -1,7% y el -2,8% por año.

En lo que respecta a la incidencia de la pobreza por zona de residencia, en todos los países el porcentaje de población pobre es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, según los datos de alrededor de 2012. Las mayores incidencias de la pobreza rural se observan en Nicaragua, Guatemala, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia, y las menores en Chile, el Uruguay y Costa Rica (véase el gráfico 3). Algo similar sucede con la intensidad de la pobreza, que también fue mayor en las zonas rurales que en las urbanas.

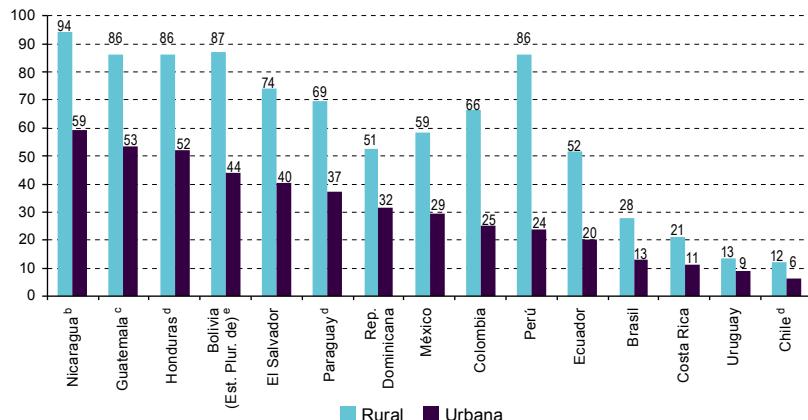
En cuanto a los cambios de la incidencia de la pobreza por zona de residencia entre 2005 y 2012, se observa que solamente en Costa Rica y Chile la disminución de la pobreza fue mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En el resto de los países, la pobreza urbana se redujo más que la rural.

En el gráfico 4 se presentan las contribuciones relativas de las distintas privaciones a la pobreza total⁵ de cada país alrededor de 2012. Al considerar el promedio simple del conjunto de países de la región, se observa que en 2012 la pobreza monetaria (de ingresos) era la privación que más aportaba a la pobreza multidimensional total (28%).

⁵ La pobreza total se mide a través del índice de recuento ajustado (M_0), que es el producto entre el índice de recuento habitual (H) y la intensidad de la pobreza (A).

A continuación se situaban la insuficiencia del logro educativo de los adultos del hogar (12%), las privaciones en empleo, protección social y saneamiento (7%), las insuficiencias en protección social y hacinamiento (7% cada una) y las carencias en materia de hacinamiento, energía y dotación de bienes duraderos (6% cada una).

Gráfico 3
América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012^a
(En porcentajes de población)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza urbana.

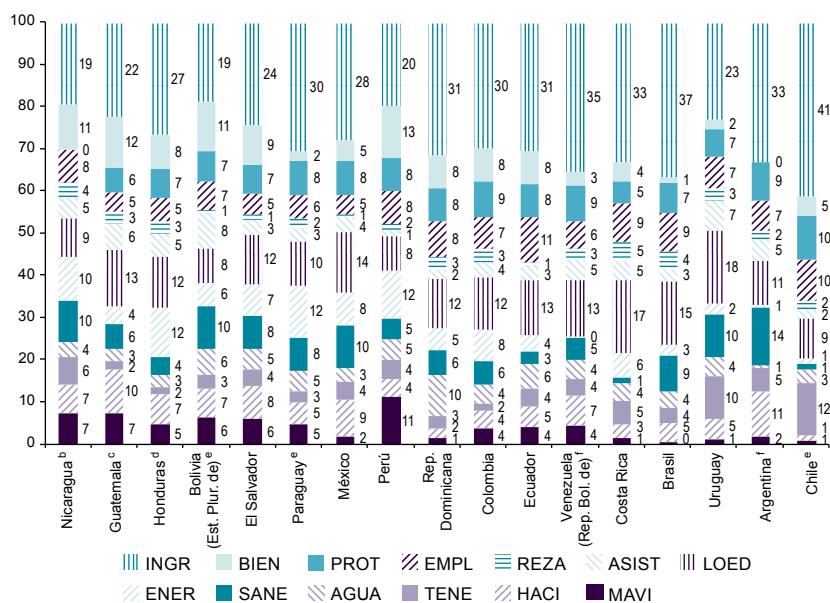
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

Gráfico 4
América Latina (17 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

^a Los países están ordenados según el índice de recuento ajustado de pobreza (M0). Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar; PROT=protección social; EMPL=empleo; REZA=rezago escolar; ASIST=asistencia escolar; LOED=logro educativo de los adultos; ENER=energía; SANE=saneamiento; AGUA=agua; TENE=tenencia segura de la vivienda; HACI=hacinamiento; MAVI=materiales de la vivienda.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

^f Los datos de la República Bolivariana de Venezuela y de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

Se verifica que la contribución del ingreso a la pobreza total tiende a ser mayor en los países donde el índice de recuento ajustado (o pobreza total) es menor. De acuerdo con los datos de alrededor de 2012, el mayor aporte de la pobreza monetaria se observaba en Chile (41%), el Brasil (37%) y la República Bolivariana de Venezuela (35%). Por su parte, la contribución del ingreso a la pobreza total no alcanzaba al 28% en los cinco países que presentaban las mayores tasas de pobreza ajustada (Nicaragua, Guatemala, Honduras, el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador).

La precariedad de materiales de la vivienda, la insuficiencia de energía y la carencia de bienes duraderos contribuían más a la pobreza total en los países que presentaban los mayores niveles de pobreza (según el índice de recuento ajustado). En cambio, la contribución de la tenencia insegura de la vivienda tendía a ser mayor en los países donde los niveles de pobreza eran menores. En cuanto a la contribución del resto de las carencias, no se evidenciaban diferencias sustanciales vinculadas al nivel de la pobreza multidimensional.

Los resultados de la aplicación de este índice para la medición de la pobreza multidimensional corroboran que la forma y la intensidad con que se manifiestan las carencias entre los pobres varían entre los países. Por lo tanto, para la formulación de políticas eficaces tendientes a superar la pobreza se requiere tomar en cuenta dicha heterogeneidad. Difícilmente existirán soluciones de política que produzcan resultados similares en todos los países.

Asimismo, la constatación de que la pobreza se manifiesta en múltiples ámbitos pone de relieve la urgencia de que las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza se diseñen e implementen de manera coordinada entre los distintos sectores. En particular, si bien las carencias en el ámbito del ingreso tienen un papel significativo dentro del conjunto de carencias que afectan a los hogares pobres, no son las únicas. Dado que varias de las privaciones no monetarias no pueden ser resueltas en forma adecuada mediante incrementos marginales del ingreso de los hogares, para la reducción de la pobreza se requieren, además de transferencias monetarias, esfuerzos sustanciales en el ámbito de las políticas de vivienda (especialmente en lo referente a materialidad y hacinamiento) y de dotación de servicios básicos (agua, saneamiento y energía), en particular en los países más pobres.

Capítulo II

Distribución del ingreso, polarización y percepciones

Una de las características distintivas de América Latina ha sido la desigualdad en la distribución de los recursos y en el ejercicio de los derechos. Si bien no se trata de la región más pobre del mundo, sí se destaca por ser la más inequitativa, lo que representa un obstáculo para el bienestar actual y el desarrollo futuro de sus sociedades y economías. En las sucesivas publicaciones de su trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012 y 2014), la CEPAL ha delineado este desafío y ha identificado su superación como el requisito indispensable para mantener los logros recientes y trazar una nueva senda que permita lograr un círculo virtuoso de crecimiento e inclusión. En este capítulo del *Panorama Social* se muestra la evolución reciente de la desigualdad del ingreso y se pone de relieve la tendencia al enfentecimiento de los avances en esta materia en los últimos años. Asimismo, se presenta un análisis de la polarización distributiva de las sociedades latinoamericanas, procurándose una aproximación que permita entender la falta de cohesión social y las recientes manifestaciones colectivas de descontento acaecidas en algunos de los países de la región.

A. Situación de la distribución del ingreso

A principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486.

La dinámica de la reducción de la desigualdad muestra patrones diversos cuando se analiza el subperíodo de 2008 a 2013 en comparación con el comprendido entre 2002 y 2008. La tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir de 2008, sobre todo en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Uruguay, la Argentina, el Brasil, México y Colombia. De estos países, tres (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Brasil) también exhibieron notables progresos en la reducción de la desigualdad en el primer período (véase el gráfico 5).

Otros países mostraron mejoras similares en los dos subperíodos, del orden del 1% anual. Fueron el Perú, El Salvador y Chile. Por otra parte, en la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, el Paraguay y Panamá la desigualdad disminuyó a tasas mucho mayores entre 2002 y 2008 que posteriormente. En particular, Panamá mostró una leve tendencia a la concentración entre 2008 y 2013. Por último, la República Dominicana presentó en el primer subperíodo un empeoramiento en la igualdad de la distribución que se vio compensado parcialmente en el segundo, mientras que Costa Rica registró una leve mejora entre 2002 y 2008 y un marcado proceso de concentración entre 2008 y 2013, a tasas superiores al 1% anual (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (15 países): variación anual del índice de Gini, 2002-2008 y 2008-2013^a
(En porcentajes)



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

^a Se incluyen solamente países de los que había información disponible sobre el período comprendido entre 2011 y 2013. El orden de clasificación corresponde a la magnitud de la variación en el segundo subperiodo (2008-2013).

^b Áreas urbanas.

En lo que respecta a la distribución del ingreso en distintos grupos de población, entre 2008 y 2013 la participación del 20% de los hogares más pobres se incrementó, pasando en promedio del 5,2% al 5,6% del total⁶. En contraste, durante el mismo período se observó una reducción del promedio de la participación del quintil más rico, que descendió del 48,4% en 2008 al 46,7% en 2013.

Se constata que la participación del quintil más pobre se incrementó en 11 de los 15 países en el período mencionado, habiéndose registrado aumentos de un punto porcentual o superiores en la Argentina y el Uruguay. Por otro lado, la participación del quintil más rico se redujo en 11 de los 15 países considerados, registrándose caídas superiores al 4% en la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Paralelamente, entre 2008 y 2013 se observó en Costa Rica, Panamá y el Paraguay un descenso simultáneo de la participación en el ingreso del quintil más pobre y un aumento de la participación del quintil más rico de la población (véase el cuadro 3).

⁶ Calculado a partir de los 15 países de los que se cuenta con información más actualizada. No se incluye a Guatemala, Honduras ni Nicaragua.

Cuadro 3
**América Latina (15 países): distribución del ingreso de los hogares,
 por quintiles extremos, alrededor de 2008 y de 2013**
(En porcentajes)

País	Año	Alrededor de 2008			Año	Alrededor de 2013			
		Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita		Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita	
		Quintil más pobre (Q1)	Quintil más rico (QV)			Quintil más pobre (Q1)	Quintil más rico (QV)		
Argentina ^a	2009	5,7	47,8	16,6	2012	6,9	43,6	13,2	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	3,9	46,0	19,8	2011	4,4	42,6	15,9	
Brasil	2008	4,1	58,0	26,2	2013	4,6	53,6	21,3	
Chile	2009	5,3	53,5	15,9	2013	5,7	52,1	14,5	
Colombia	2008	4,1	52,1	24,5	2013	4,7	50,1	20,0	
Costa Rica	2008	5,2	47,3	13,5	2013	4,5	50,9	16,9	
Ecuador	2008	5,2	48,5	15,6	2013	6,2	46,2	12,2	
El Salvador	2009	5,8	46,4	13,0	2013	6,6	44,2	11,0	
México	2008	5,8	49,0	16,0	2012	6,6	46,2	14,0	
Panamá	2008	4,5	47,7	18,8	2013	4,2	48,0	20,2	
Paraguay	2008	4,8	49,3	18,6	2013	4,3	50,6	19,1	
Perú	2008	5,2	45,2	14,4	2013	5,3	42,9	12,3	
República Dominicana	2008	3,5	53,0	25,4	2013	3,8	53,5	21,2	
Uruguay	2008	8,7	42,0	9,6	2013	10,0	36,4	7,2	
Venezuela (República Bolivariana de)	2008	6,6	40,3	9,7	2013	6,5	39,0	10,1	

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

^a Total urbano.

B. Polarización distributiva

En los últimos años ha habido diversos desarrollos conceptuales y metodológicos que permiten una mirada distinta a la forma que adopta la distribución del ingreso y sus relaciones con el conflicto social. Entre estos nuevos desarrollos destacan los índices de polarización, que hasta ahora han sido poco utilizados para caracterizar la distribución del ingreso en la región desde una perspectiva comparada. En esta sección se describe y analiza la evolución de distintos indicadores de polarización de la distribución del ingreso en los países de América Latina entre 2004 y 2012.

El interés por la polarización distributiva proviene de la preocupación por la cohesión social y la igualdad. Los índices de polarización aportan elementos que permiten complementar el análisis de la distribución del ingreso que se realiza sobre la base de los indicadores tradicionales. Esto se debe a que los indicadores convencionales de desigualdad no resultan adecuados para diferenciar si se está ante una convergencia de la distribución en torno al ingreso medio o la convergencia se produce en torno a polos de la distribución. Así, las medidas habituales de la desigualdad no recogerían necesariamente el nivel de tensión social asociada a una distribución.

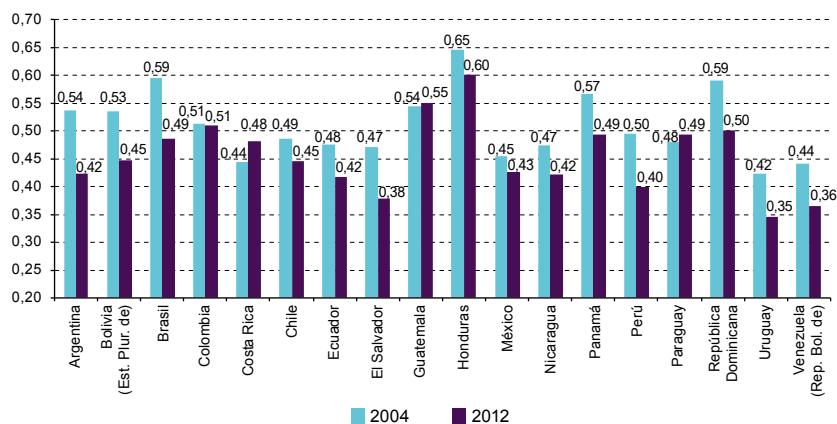
A través de los índices de polarización se estima en qué medida se agrupa la población en torno a un pequeño número de polos de ingreso. La idea central es que los individuos se identifican con los miembros de su grupo de ingresos y sienten alienación hacia quienes no pertenecen a su grupo. La alienación se capta mediante la distancia entre los ingresos de los grupos, y la identificación por el tamaño del grupo.

Una de las medidas más usadas para analizar la bipolarización de la distribución del ingreso es el índice de Wolfson. Este índice se creó para determinar indirectamente el peso de la clase media. Para analizar la bipolarización se divide la distribución del ingreso en dos grupos de igual tamaño, siendo el punto de corte la mediana. Cuanto mayor es el valor, más acentuada es la bipolarización y, por derivación, menor es el peso que tiene la clase media.

Hay otros índices para analizar la polarización distributiva en un número arbitrario de grupos. En estos casos, la polarización es la suma de todos los antagonismos efectivos (distanciamiento e identificación). En estos índices se suele usar un parámetro de aversión a la polarización conocido como alfa (cuanto mayor es el valor de este parámetro, más peso tiene el componente de identificación) y se emplean distintos procedimientos para determinar la cantidad de grupos y los puntos de corte de las distribuciones. Uno de estos índices es el DER, que cuando presenta un valor más elevado refleja una mayor polarización.

Los datos muestran una tendencia a la reducción de la bipolarización del ingreso, puesto que el índice de Wolfson⁷ disminuyó en 15 de 18 países entre 2004 y 2012, y aumentó solo en Costa Rica, el Paraguay y Guatemala⁸. En términos de variaciones relativas por año⁹, las mayores caídas se apreciaron en Nicaragua (-2,8%), la Argentina (-2,6%), El Salvador (-2,4%) y el Uruguay (-2,3%) y el Brasil (-2,3%) (véase el gráfico 6). Una tendencia similar se observa al usar como medida de bipolarización el índice EGR¹⁰ para dos grupos.

Gráfico 6
América Latina (18 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso según el índice de Wolfson^a, 2004^b y 2012^{c d}



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

^a Los países aparecen ordenados según la variación porcentual del índice entre 2004 y 2012.

^b Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^c Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

^d Áreas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

En cuanto a la polarización del ingreso, en 16 de 18 países se apreció una caída en los valores del índice DER¹¹ (0,5) entre 2004 y 2012. Las reducciones más importantes, medidas como variaciones relativas anualizadas, se apreciaron, de mayor a menor magnitud, en Nicaragua, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay. En cambio, en Guatemala y Costa Rica se registró un aumento de la polarización del ingreso.

La reducción de la polarización se debió esencialmente a lo ocurrido en las zonas urbanas. En cuanto a la bipolarización, el índice de Wolfson promedio en las zonas urbanas de 15 países (excluido el Uruguay¹²) cayó de 0,473 a 0,425 entre 2004 y 2012, mientras que en las zonas rurales aumentó levemente, de 0,435 en 2004 a 0,445 en 2012. Una tendencia similar se aprecia al analizar la evolución de la polarización en tres grupos o más.

C. Clases sociales: percepciones y expectativas

Entre 2004 y 2012 la polarización en la distribución del ingreso se redujo en la mayoría de los países de América Latina. Correlativamente, la pobreza también experimentó una tendencia sostenida a la baja. Ambos factores apuntan hacia un aumento del peso de los sectores medios de la distribución.

Según las teorías convencionales, una reducción de la polarización debería traducirse en menos conflictos sociales. Sin embargo, en Chile y el Brasil, donde se han reducido la polarización y la pobreza, se han vivido recientemente expresiones de malestar social. Una posibilidad es que, debido a la reducción de la polarización y de la pobreza,

⁷ Véase Foster y Wolfson (2002).

⁸ En el caso de Guatemala, los datos corresponden a 2002 y 2006.

⁹ Hay diferencias entre los países en lo que se refiere al número de años entre las mediciones de línea base (2004) y seguimiento (2012). Por ello, se optó por dividir las diferencias relativas en los valores del índice de polarización entre el año inicial y final por la cantidad de años transcurridos entre ambos períodos. Así, la variación relativa anualizada (VRA) de cada país se obtuvo a partir de la fórmula $VRA = ((IPas-IPab)/Ipab) * 100 / AT$, donde IPas es el valor de polarización del año de seguimiento, IPab es el valor de polarización del año de línea de base y AT es el número de años transcurridos entre la medición inicial y la final.

¹⁰ Índice de polarización de Esteban, Gradín y Ray (1999).

¹¹ Véase Duclos, Esteban y Ray (2004).

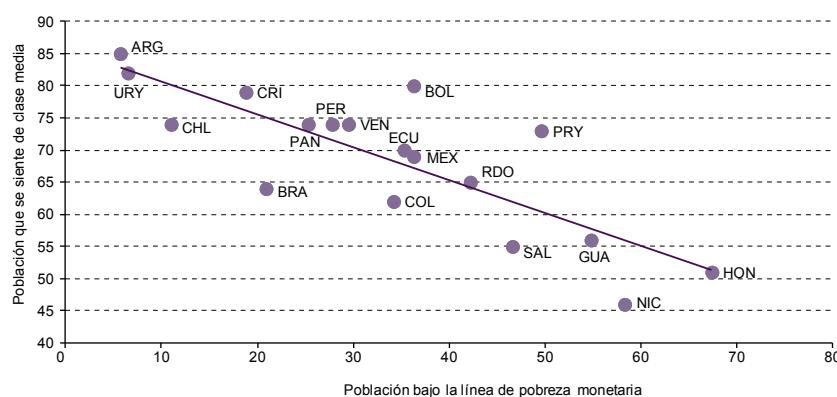
¹² No se dispone de datos para las zonas rurales del Uruguay en la medición del año base.

se hayan extendido los sentimientos de identificación con la clase media¹³ y las expectativas sean mayores, lo que podría llevar a conflictos en caso de que no se cumplan¹⁴.

Aquí no se provee de una prueba directa de estas hipótesis, por limitaciones de datos. No obstante, se contrastan dos proposiciones más acotadas: primero, que en los países en que la polarización y la pobreza son menores, la identificación con la clase media debería estar más generalizada; segundo, que las expectativas de movilidad tendrían que ser mayores en los grupos que se identifican con la clase media que entre quienes lo hacen con la clase baja.

En 2011, la proporción de población que se sentía de clase media tendía a ser mayor en los países con una distribución del ingreso menos bipolarizada, si bien la asociación no es estadísticamente significativa. En cambio, el porcentaje de la población que se identificaba con la clase media era significativamente mayor en los países en que la incidencia de la pobreza era más baja (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
América Latina (18 países): población que se siente de clase media e incidencia de la pobreza monetaria^{a b c d e}, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinoobarómetro 2011 y de las encuestas de hogares de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), Nicaragua (2009), Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^a En la población de clase media se incluye a quienes declararon pertenecer a la clase media o media baja.

^b La incidencia de la pobreza monetaria corresponde a estimaciones de la CEPAL para el año 2011, excepto El Salvador, Honduras y México (2010), Nicaragua (2009) y Guatemala (2006).

^c Correlación no paramétrica (ρ) de Spearman = -0,767, $p=0,000^{***}$. Regresión por mínimos cuadrados ordinarios, coeficiente estandarizado de pobreza (β)=-0,804, $p=0,000^{***}$. Mayores residuos: Brasil=-1,6, Nicaragua=-1,5, Bolivia (Estado Plurinacional de)=1,9 y Paraguay=1,8.

^d Modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios, controlando la polarización: pobreza, $p=0,000^{***}$; polarización=0,841; R al cuadrado ajustado=60%; Durbin-Watson=2,219 (residuos independientes entre 1,5 y 2,5); factor de inflación de la varianza (el mínimo posible es 1 y los valores mayores de 10 indican colinealidad)=1,321. Si no se incluye a Honduras y Nicaragua: pobreza, $p=0,013^*$ y Wolfson, $p=0,384$; R al cuadrado ajustado=44%.

^e Modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios, controlando el PIB per cápita: pobreza, $p=0,001^{**}$, PIB=0,296, R al cuadrado ajustado=62,8%; Durbin-Watson=2,255 (residuos independientes entre 1,5 y 2,5); factor de inflación de la varianza (el mínimo posible es 1, mientras que valores mayores de 10 indican colinealidad)=2,640. Si no se incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de) y México: pobreza, $p=0,010^*$ y PIB, $p=0,565$; R al cuadrado ajustado=68%.

En el promedio regional, las expectativas sobre el bienestar económico de los hijos son más altas entre quienes se identifican con la clase media que en las personas que se consideraban de clase baja. Solo el 23% de la población que afirmó ser de clase media cree que el bienestar que alcanzarán sus hijos no superará el cuarto peldaño de una escala de pobreza-riqueza¹⁵. Entre quienes dijeron ser de clase media baja, esta cifra fue del 37%, mientras que entre las personas que declararon ser de clase baja, opinaba así el 53%.

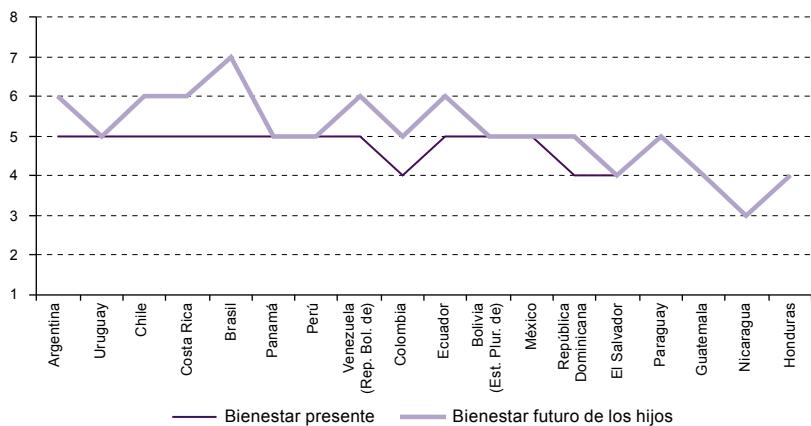
En el gráfico 8 se exponen las evaluaciones de bienestar económico presente y las expectativas sobre el bienestar de los hijos. En 8 de los 18 países estudiados, las expectativas sobre el futuro de los hijos superan las valoraciones del bienestar presente y, por tanto, expresan expectativas de movilidad intergeneracional. En los restantes países no hay diferencia. En esta situación se encuentran principalmente los países con mayores tasas de pobreza, aun cuando hay excepciones, como en el caso del Uruguay.

¹³ La relación entre la reducción de la pobreza absoluta y el aumento de la clase media no necesariamente se verificará en mediciones de clases sociales basadas estrictamente en criterios relativos.

¹⁴ No se pretende analizar la relación entre polarización y conflicto, dado que es una tarea que se ve obstaculizada por la falta de datos sobre el conflicto en la región.

¹⁵ La pregunta utilizada fue la siguiente: “Imagínese en una escala de 10 peldaños, en que en el 1 se ubican las personas más pobres y en el 10 se ubican las personas más ricas: ¿dónde cree Ud. se encontrarán sus hijos?”.

Gráfico 8
América Latina (18 países): bienestar económico presente y expectativas sobre el futuro de los hijos, 2011^{a b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

En el Brasil es donde se aprecian las mayores expectativas respecto al bienestar futuro de los hijos e hijas. A continuación se sitúan Chile, la Argentina, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador. Por su parte, Nicaragua muestra simultáneamente el nivel más bajo de expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos y la peor evaluación del bienestar económico presente. Luego se encuentran Honduras, Guatemala y El Salvador. En estos últimos cuatro países, que tienen tasas de pobreza monetaria cercanas o superiores al 50%, no hay diferencias entre las medianas de las expectativas y de la evaluación presente.

En suma, en los países con menos pobreza y más desarrollo relativo prevalecen los sentimientos de identificación con la clase media. Asimismo, las expectativas de progreso económico son mayores entre quienes se identifican con la clase media que en las personas que se consideran de clase baja. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas de igualdad y cohesión social, sobre todo en el actual escenario de desaceleración económica que está afectando a los países de la región.

Capítulo III

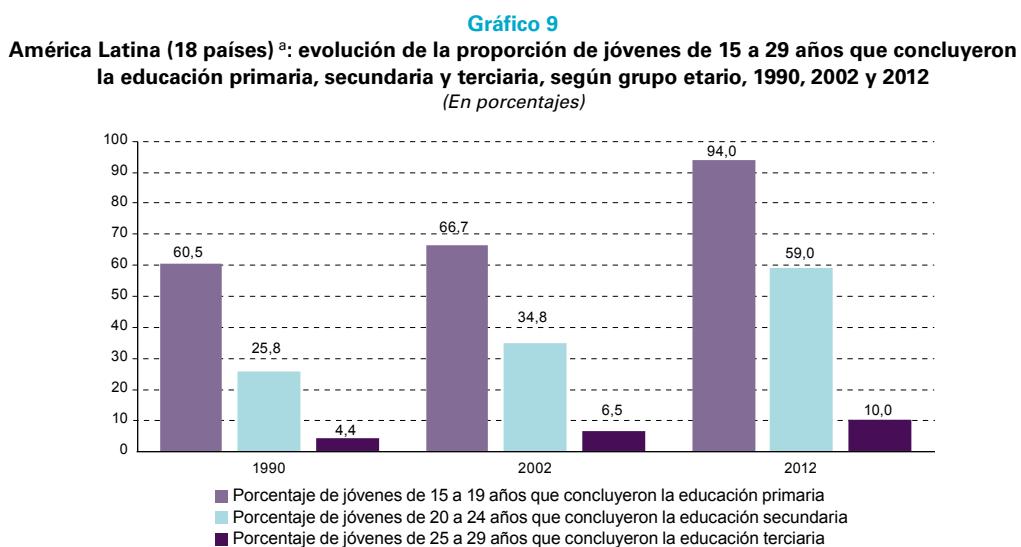
Juventud: áreas críticas de la agenda para el desarrollo con igualdad

La integración de la población juvenil en los procesos de desarrollo es clave para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. El nexo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales de la inclusión social en esa etapa de la vida. Es importante comprender la diversidad de situaciones y trayectorias juveniles existentes, que conviven en cierta tensión con dificultades específicas de este grupo etario, y no estigmatizar a los y las jóvenes que se encuentran, al menos transitoriamente, desafiliados de esas dos instituciones. Asimismo, es preciso borrar el estigma de la juventud violenta, al ser un elemento que dificulta su desarrollo en igualdad. Entender los procesos de inserción social en contextos de creciente violencia en la región es central para configurar alternativas de salida de esas situaciones.

Por otra parte, en el debate en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, se plantea que los objetivos de desarrollo sostenible que esta deberá incluir tendrían que centrarse en las personas y en la búsqueda de un mundo justo, equitativo e inclusivo. También se propone prestar atención sobre todo a las nuevas generaciones, haciendo especial énfasis en evitar la discriminación. Por otra parte, la participación de la juventud en el diseño y el debate de las estrategias de desarrollo es clave para lograr progresos significativos y sociedades más igualitarias.

A. Oportunidades y capacidades: la educación y el trabajo para las y los jóvenes

En la etapa juvenil es cuando se establece con mayor fuerza el nexo entre la educación y el trabajo remunerado, que constituyen un eje clave de la inclusión social. Más años de escolarización no solo permiten mejores oportunidades laborales, sino que también habilitan para una participación más plena en sociedades democráticas. En los últimos 20 años, la región ha mostrado un gran avance destacado en la proporción de jóvenes que finalizan algún ciclo educativo completo (véase el gráfico 9).



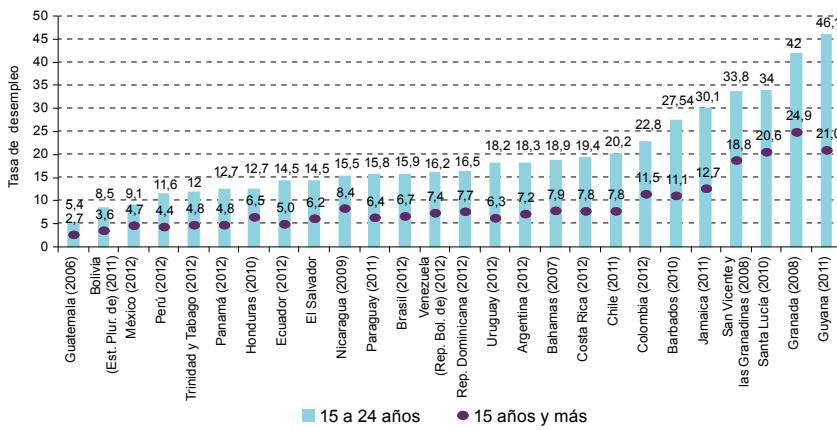
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A pesar de estos importantes avances en términos de cobertura educativa y de la disminución de la desigualdad en este ámbito, persisten grandes brechas estructurales entre los y las jóvenes de la región en lo que se refiere a las oportunidades de formación de capacidades. Se hace necesario diseñar estrategias flexibles que posibiliten a todos los grupos juveniles seguir procesos de formación que no necesariamente sean lineales ni estén exclusivamente concentrados en el sistema formal, pero que brinden herramientas y formen capacidades de aprendizaje para toda la vida, además de facilitar la inserción en el mundo laboral.

El puente entre la educación y el empleo durante la juventud representa en gran medida el paso de la vida dependiente a la autónoma (Rico y Trucco, 2014). A pesar de que en las últimas décadas ha mejorado la inserción laboral juvenil, esta tiende a caracterizarse por empleos de peor calidad, salarios inferiores y un bajo nivel de afiliación a los sistemas de protección social. Como se puede ver en el gráfico 10, las tasas de desempleo en la población de 15 a 24 años son claramente superiores a las de la población total en todos los países de América Latina y el Caribe. Especialmente preocupante es la situación de la mayor parte del Caribe anglófono, donde algunos países presentaban tasas de desempleo juvenil superiores al 30%. Estas barreras pueden originar descontento y frustración en amplios sectores, que se verían apartados del proyecto colectivo de desarrollo de la región. Los y las jóvenes aspiran a oportunidades laborales de calidad, que les permitan participar plenamente en el desarrollo ciudadano y productivo y acceder a condiciones de bienestar y desarrollo personal.

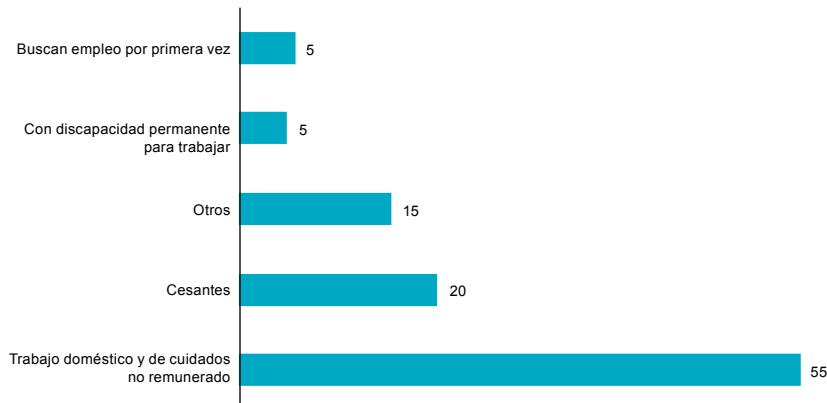
En 2012, aproximadamente 30 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años de 18 países de América Latina (es decir, un 22% del total de la población juvenil de ese tramo etario) se encontraban fuera del sistema educativo formal y no estaban empleados. Es importante entender mejor la complejidad y diversidad de situaciones que vive este amplio grupo de jóvenes, a fin de que no se invisibilicen dimensiones relevantes que determinan sus trayectorias de vida. Al analizar más específicamente la situación de actividad de este grupo se puede concluir que la desafiliación educativa y laboral de esta población no es necesariamente sinónimo de vagancia ni de desinterés por insertarse en la sociedad (véase el gráfico 11).

Gráfico 10
**América Latina y el Caribe (26 países): tasas de desempleo de la población de 15 a 24 años
y de 15 años y más, alrededor de 2012**
(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 de América Latina. Para los países del Caribe, Mónica Parra-Torrado, "Youth Unemployment in the Caribbean," Caribbean Knowledge Series, Washington, D.C., Banco Mundial, 2014.

Gráfico 11
**América Latina (18 países)^a: situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian
y no tienen un empleo remunerado, alrededor de 2012**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El segmento de jóvenes que está excluido del eje educación-empleo remunerado es diverso: algunos pasan por situaciones transitorias de desafiliación y una parte importante de las mujeres jóvenes está dedicada a labores de cuidado y trabajo doméstico sin remuneración (el 70% de aquellos que declaran estas actividades son mujeres). El análisis pone en evidencia la imperante necesidad de contar con políticas que aborden las exigencias en materia de cuidado y de reproducción en el ámbito doméstico desde una perspectiva de género y de superación de la pobreza, así como de más oportunidades para la inserción laboral inicial.

B. Juventudes y entornos de inclusión social violentos

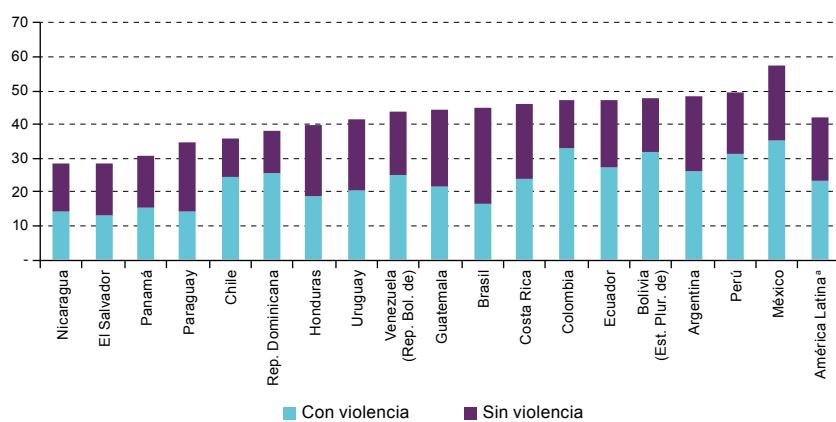
Los importantes avances que en materia de desarrollo han logrado en años recientes los países de América Latina y sus impactos positivos en la juventud, hoy conviven, paradójicamente, con aumentos de los índices de violencia en la región, que enfrentan a las poblaciones en general, pero sobre todo a la juventud latinoamericana

y caribeña, a un contexto de creciente inseguridad. Siete de los catorce países más violentos del mundo están en América Latina y el Caribe: Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de).

El concepto de violencia es complejo debido a su carácter multidimensional, que se deriva de los diversos ámbitos de la vida de las personas en que se puede manifestar, así como de sus diferentes causas y consecuencias. Los escenarios de violencia actuales plantean la necesidad de considerar la existencia de una estrecha relación con los procesos de exclusión social, donde el vínculo entre violencia y contexto se retroalimenta, de modo que los entornos sociales, territoriales y familiares pueden llegar a propiciar resoluciones violentas en los jóvenes. La estigmatización de la juventud por su supuesta condición violenta quiebra la solidaridad y exacerbía la exclusión.

Varios estudios de percepciones realizados en los últimos años muestran altas cifras de victimización, que indican que los y las jóvenes se insertan en sociedades en que la violencia está muy presente y que se encuentran fracturadas por la sensación de inseguridad y falta de sentimientos de solidaridad y cohesión. Así, de acuerdo al Estudio Latinobarómetro (2013), entre las personas jóvenes que declaran que ellas o algún familiar fueron víctimas de algún delito durante el último año, en promedio la mayoría señala que fue con violencia (véase el gráfico 12).

Gráfico 12
América Latina (18 países): población de 16 a 29 años que declara haber sido víctima de un hecho delictivo en los últimos 12 meses, 2013
(En porcentajes)



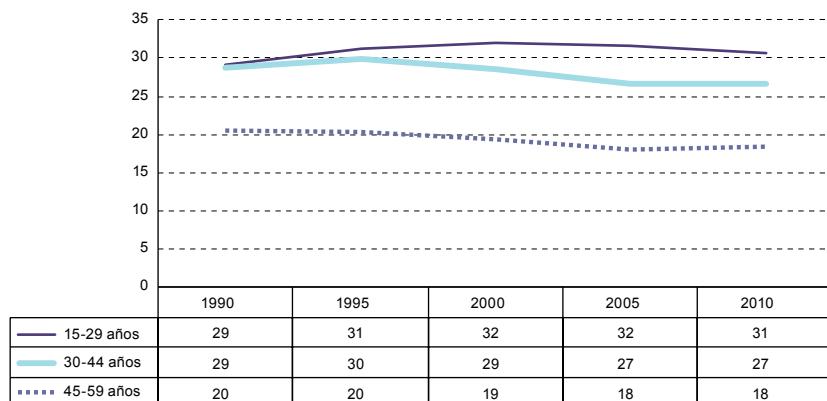
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2013.
^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Poco se sabe acerca de los perpetradores de los actos violentos y su distribución etaria. Una aproximación general al grado de participación en actos violentos son las cifras de víctimas de actos de violencia extrema, como el homicidio. El promedio de este indicador en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2010 no refleja diferencias significativas en la proporción de muertes violentas de jóvenes en comparación con los adultos de entre 30 y 44 años (véase el gráfico 13). La aproximación estadística de los grados de participación en conductas violentas a partir de las cifras de víctimas indica que el estigma sobre el joven violento no proviene tanto de la magnitud de su participación en actos de violencia como de la forma en que lo hace. La figura más resaltada por los medios de comunicación masivos tiene que ver con las formas organizadas de violencia urbana entre jóvenes (varones, principalmente) denominadas, según el país, “pandillas”, “maras”, “clicas” o “combos”.

La participación juvenil en distintas formas organizadas de violencia urbana es indudable en la región. El rol de la pandilla en términos territoriales dentro de las ciudades es una de las características que genera mayor sensación de inseguridad en la población en general, porque afecta directamente la convivencia. Representa una amenaza al orden ciudadano, al proyecto cultural de ciudad, porque basa su soberanía en el barrio (Perea, 2008). La pandilla emerge como un efecto directo de la exclusión y marginación del proceso de desarrollo de la sociedad. Esta forma de organización les provee de poder, de ingresos monetarios, de un espacio y de un sentido de pertenencia que

ninguna otra institución social les ofrece. En este contexto, hay un factor que es importante tener en cuenta, porque es común a varios países de América Latina—particularmente los que han sufrido ciclos alarmantes de violencia—y que además es característico de la región: el tráfico de cocaína. En algunos países, como los centroamericanos y México, los carteles tienden cada vez más a usar a las pandillas para “subcontratar” sus servicios en actividades ligadas al plagio y al sicariato—sobre todo en sus luchas con grupos rivales, para las que deben reclutar más gente en poco tiempo y con menos recursos—. El papel que ha desempeñado el tráfico de cocaína en la región ha sido protagónico por su incidencia en los niveles de conflictividad y su efecto multiplicador de violencias.

Gráfico 13
América Latina y el Caribe (33 países): tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramos de edad, 1990-2010
(En número de muertes por 100.000 habitantes)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation [en línea] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.

Describir a la juventud a partir del estigma de la violencia distorsiona el juicio sobre la raíz del problema y abre la puerta a aproximaciones alarmistas y exageradas para su prevención y solución. Es importante comprender las mediaciones socioculturales que intervienen en cada uno de los territorios donde surge con mayor fuerza la violencia y donde las juventudes se ven involucradas. El grado de desigualdad territorial en una ciudad hace que la organización criminal resulte muy atractiva para la parte de la población que está siendo excluida de los mecanismos de participación social establecidos. Para poder resolver este problema, es importante comprender los vínculos asociados a la corrupción que las organizaciones criminales han desarrollado con los diversos poderes del Estado: la política, las policías y la justicia; pero también los vínculos que establecen con las propias comunidades de barrio y el grado de apoyo y protección que reciben de la población allí donde ejercen su dominio.

C. La juventud y la agenda para el desarrollo

El apoyo a la participación política de la juventud teniendo presente su diversidad es fundamental para fortalecer su compromiso por la formulación de políticas públicas que permitan superar las desigualdades persistentes en América Latina y el Caribe. En torno al debate mundial frente al planteamiento de nuevas metas de desarrollo, durante los últimos años se han celebrado distintos foros de participación de la juventud con objeto de identificar cuáles eran los principales desafíos que enfrentaban a nivel regional. Las áreas prioritarias que plantean con miras a la agenda para el desarrollo son la educación, el empleo y el emprendimiento, la salud, la paz y la seguridad personal, la gobernabilidad y la participación.

En general, los y las jóvenes consideran que la mejor forma de lograr cambios sociales es a través de la participación política. Pero las formas de participación de las nuevas generaciones se han transformado y el espacio privilegiado para que se materialice son los movimientos sociales y las organizaciones juveniles. Así, en los últimos años han destacado a nivel mundial movimientos sociales liderados por la juventud en que ha sido clave el papel de Internet, en particular las redes sociales. Ese impulso se ha traducido en movilizaciones que en su mayoría catalizan descontento ciudadano, que se organizan a través de las nuevas plataformas y que acaparan la atención tanto de los medios de comunicación masivos como de los gobiernos.

La insuficiente representación de los y las jóvenes y de su pluralidad en la política y la toma de decisiones influye en la calidad democrática de las instituciones, lo que ha facilitado la emergencia de movimientos como los descritos. La inadecuación de políticas para la juventud tiene costos significativos para todos, tanto porque agrava los problemas descritos en las secciones anteriores como por las consecuencias de no incluir adecuadamente a esta población en el desarrollo económico, con lo que se desaprovecha su creatividad y energía. Es decir, se pierde un círculo virtuoso y se potencia un círculo vicioso.

Capítulo IV

Desigualdades de género en el mercado laboral y sus efectos sobre la desigualdad socioeconómica: ¿cuánto se podría avanzar?

En los últimos años, la CEPAL ha situado el tema de la igualdad en un lugar central de la agenda de la región, explicitando un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos (CEPAL, 2014). Esta autonomía depende del rango de opciones y de los recursos que ponga a disposición de las personas la sociedad en que viven (Lechner, 2002). La CEPAL ha puesto también de relieve la problemática de la igualdad entre varones y mujeres, enfatizando en el trabajo no remunerado que realizan las mujeres dentro de los hogares, en su valor económico y en las restricciones que estas actividades imponen para el logro de la autonomía económica femenina y la inserción plena en el mercado laboral (CEPAL, 2013). En este marco, la perspectiva de género se torna indispensable para analizar las desigualdades imperantes en las sociedades y sus entrecruzamientos. En múltiples estudios se ha argumentado que la ausencia de esa perspectiva impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas (Giosa y Rodríguez, 2010), a la vez que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo.

En este mercado se producen desigualdades en diversas dimensiones, que abarcan, entre otras variables, los ingresos, la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones. Pero el mercado de trabajo es a la vez un espacio de priorización de las relaciones sociales, de reconocimiento recíproco y de construcción de autonomía e identidad, además de uno de los espacios donde se libra la lucha por la superación de la pobreza y la ampliación de la ciudadanía, por lo que constituye un ámbito crucial para avanzar hacia la meta de la igualdad.

Es necesario reducir brechas de participación económica, de empleo y de ingresos, ya que ello tendrá efectos beneficiosos en distintos niveles. Por un lado, habrá ganancias de productividad, mayores ingresos para los hogares y también, como se muestra a lo largo de este capítulo, menores niveles de desigualdad socioeconómica y pobreza de los hogares. Pero, además, será un impulso para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar. En el contexto de este debate, en este capítulo se establece un vínculo entre las desigualdades presentes en la inserción de hombres y mujeres en el mercado laboral y la desigualdad de ingreso de los hogares que impera en las economías de la región.

A. Interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe a cambio una remuneración, se lo entiende como empleo. Ello da lugar a su valoración social y económica, a que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales.

Un caso especial es el empleo no remunerado, es decir, el trabajo que las personas realizan en el ámbito del mercado aun cuando no obtengan ingresos por ello. Quienes conforman este grupo son considerados como ocupados

en las estadísticas laborales. Este tipo de inserción laboral tiene mayor incidencia entre las mujeres y es especialmente importante en algunos países de la región. Esta categoría no debe confundirse con el trabajo no remunerado en su sentido más amplio y extendido, que comprende el trabajo doméstico y de cuidado que tiene lugar en los hogares o las comunidades.

El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica de los países. Sin embargo, el trabajo remunerado y el no remunerado están fuertemente interrelacionados y son productivos, aunque en un caso la producción sea para el mercado y en otro para el hogar y la comunidad.

Hacer la distinción entre trabajo y empleo es importante por al menos tres razones: en primer lugar, debido a que la interacción de ambos tipos de actividades es un factor que condiciona la vida de hombres y mujeres de manera diferente; en segundo lugar, porque esa distinción contribuye a identificar el aporte económico global de las personas, y en particular de las mujeres, más allá de la condición de remunerada o no que tenga la tarea que realizan, y en tercer lugar, porque para estudiar el empleo femenino, su aporte al desarrollo de los países y los beneficios y derechos que se derivan de él, es indispensable relacionar ambos conceptos. Para analizar la problemática de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades de género, se requiere tomar en cuenta que el aporte de las personas al funcionamiento de la economía se compone del trabajo dentro y fuera del mercado.

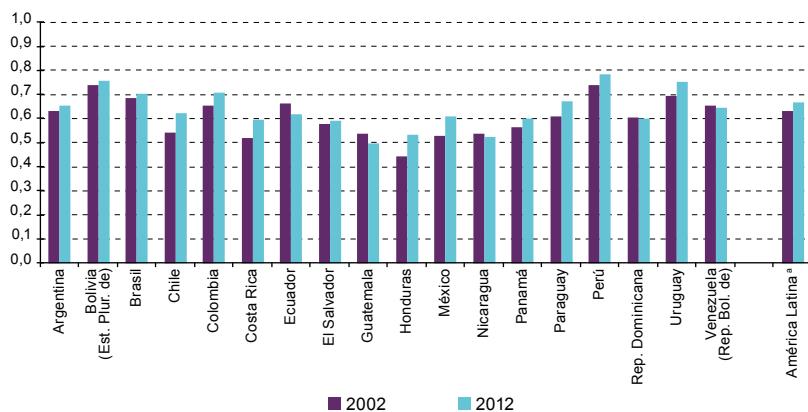
La visibilización y el análisis de la división sexual del trabajo y de los vínculos entre las esferas de la producción y la reproducción brindan elementos para comprender el origen de las desigualdades de género en diversos ámbitos. El hecho de que la dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado sea mayor y la participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado sea casi nula impide que ellas se integren al mercado laboral en condiciones de igualdad.

B. La inserción laboral femenina

1. Participación, empleo y desempleo

En el último decenio, la tasa de participación laboral (o actividad) de América Latina se ha mantenido relativamente constante. La tasa de participación femenina, a pesar de haber perdido cierto dinamismo en relación con su comportamiento de décadas anteriores, continuó presentando incrementos moderados en algunos países. Por su parte, las variaciones de la tasa de participación masculina han sido menos pronunciadas. Como consecuencia de esta evolución, la brecha de participación económica entre hombres y mujeres se ha reducido en la mayoría de los países. De todas maneras, con una variabilidad considerable entre países, existe en todos los casos un margen todavía amplio para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Gráfico 14
América Latina (18 países): razón entre las tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012



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

Los países del Caribe de habla inglesa no se excluyen de la generalidad y también en ellos las tasas de actividad femenina son menores que las masculinas. Sin embargo, en la mayoría de estos países de los que se dispone de información, la brecha es inferior a la que se presenta en muchos de los países de América Latina.

El moderado crecimiento económico del último decenio se ha traducido también en descensos de la tasa de desempleo, tanto de hombres como de mujeres. En el agregado de la región, el cociente entre las tasas de desempleo femenina y masculina se ha mantenido relativamente estable, aunque se observan variaciones importantes por países. Aun así, en todos los países de la región las tasas de desempleo femeninas son considerablemente superiores a las masculinas.

Por otro lado, la tasa de empleo aumentó durante el decenio en la mayor parte de la región. Mientras que el crecimiento de la tasa de empleo femenino se produjo en todos los países con excepción del Ecuador y Guatemala, la tasa de empleo masculina disminuyó en varios países. Como consecuencia de esta evolución, la brecha entre las tasas de empleo de hombres y mujeres también se ha reducido de manera considerable, aunque persisten amplias diferencias, al igual que en el caso de la participación. Como promedio de la región, la tasa de empleo de las mujeres representa un 65% de la de los hombres en 2012, frente a un 61% en 2002. Las mayores diferencias entre las tasas de empleo se encuentran en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2. Las perspectivas del mercado laboral en la actual coyuntura

En la actualidad, la región parece estar entrando en un nuevo escenario económico. En efecto, de acuerdo con las proyecciones más recientes se prevé un escenario de crecimiento modesto y de desaceleración económica y, de manera consistente con ello, los indicadores del mercado de trabajo comienzan a mostrar una pérdida de dinamismo (CEPAL/OIT, 2014). En primer lugar, si se considera América Latina en su conjunto, se observa que la tasa de participación laboral de los hombres ha disminuido en el último año y la de las mujeres se ha mantenido constante, lo que refleja un freno del crecimiento reciente de la proporción de mujeres dentro de la fuerza laboral. En segundo lugar, continúa registrándose una reducción de la tasa de desempleo en toda la región, aunque a un ritmo mucho más lento. En tercer lugar, a pesar de que el total de ocupados se ha incrementado en todos los países, se comienza a vislumbrar una desaceleración de la creación de empleo. De hecho, se constata en algunos países un incremento del peso relativo del trabajo independiente en detrimento del empleo asalariado, tendencia contraria a la que se venía produciendo en los años anteriores. Finalmente, en lo que se refiere a los ingresos, se puede afirmar que en 2013 los salarios medios siguieron aumentando en términos reales, en un contexto de bajo desempleo y moderadas tasas de inflación.

3. Ciclos económicos e impactos diferenciados por género

La contracción de la actividad económica afecta de manera negativa a las trabajadoras y los trabajadores, que ven disminuidos sus ingresos laborales y sufren la pérdida de empleo. Considerando la inserción diferenciada de hombres y mujeres en el mercado laboral y su desigual dedicación al trabajo no remunerado, cabría esperar comportamientos distintos según sexo durante los períodos de contracción. La teoría económica plantea dos posibles reacciones de la oferta laboral en un período de crisis económica. Podría operar un patrón contracíclico, en virtud del cual la participación laboral se incrementara ante una caída de la actividad económica, efecto que suele denominarse del “trabajador añadido”. Pero también podría operar un patrón procíclico, en virtud del cual la participación laboral disminuyera ante una caída de la actividad económica, efecto conocido como del “trabajador desalentado”. En diversos estudios se ha sugerido que el primer efecto tiende a predominar en el caso de las mujeres y el segundo en el caso de los hombres (Espino, 2012; Antonopoulos, 2009; Arroyo y otros, 2010).

Para analizar el efecto que producen las crisis en los principales indicadores del mercado de trabajo, se seleccionaron cinco países donde la actividad económica exhibió importantes caídas en algún momento de las últimas décadas: Brasil (1989-1990), Argentina (2001), Uruguay (2002), Paraguay (2008) y Venezuela (República Bolivariana de) (2009). En todos estos países se han registrado incrementos de la tasa de participación femenina y disminuciones de la masculina. Esta evidencia favorecería la hipótesis de que la oferta laboral femenina se expande

en contextos críticos por el efecto del trabajador añadido y la masculina disminuye por el efecto del trabajador desalentado. La evolución posterior de las tasas de participación femenina, que no muestran caídas en las etapas de recuperación económica, sugiere que aquellas mujeres que han ingresado al mercado de trabajo en épocas de crisis tienden a permanecer en él (Montaño y Milosavljevic, 2010).

4. Características de la inserción laboral de hombres y mujeres

Las diferencias entre los principales indicadores laborales de hombres y mujeres, que se observan al comparar promedios agregados de cada país, esconden importantes variaciones más específicas, que aparecen como un patrón claro que se repite en todas las economías. Por un lado, la brecha entre las tasas de participación de hombres y mujeres decrece a medida que aumenta el nivel educativo: cuando hombres y mujeres son más educados, sus comportamientos en el mercado laboral se asemejan. Así, en la región el cociente entre la tasa de participación femenina y la masculina alcanza un 54% entre los trabajadores con educación primaria incompleta. Sin embargo, entre quienes tienen educación secundaria o un nivel de educación más alto, este cociente es mucho mayor y llega al 87%.

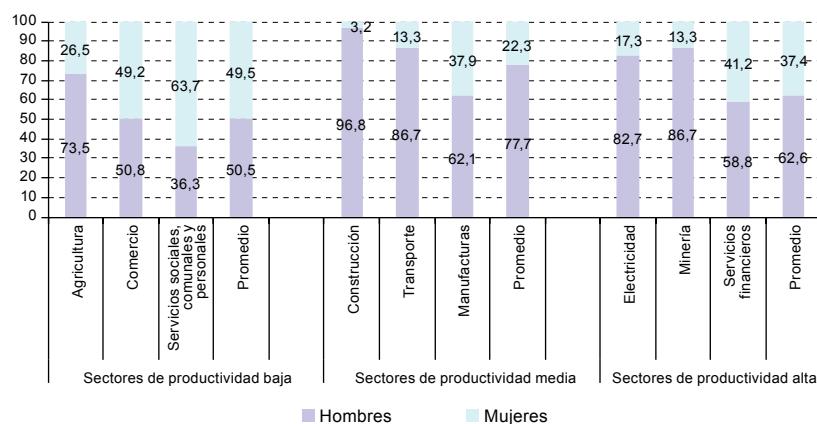
Estas diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres varían según la composición del hogar al que pertenecen las trabajadoras y los trabajadores. Cuando hay niños o niñas menores de 6 años en el hogar, es decir, cuando las demandas de cuidado son muy altas, las tasas de participación de las mujeres representan un 60% de las de los hombres. Si el niño menor en el hogar tiene entre 6 y 14 años, la razón asciende a un 75%, mientras que cuando no hay niños menores en el hogar, la razón alcanza un 80%. Las diferencias son considerablemente más marcadas en los hogares más pobres, pertenecientes al primer quintil, que en los hogares del último quintil. Por lo tanto, el mayor margen para el incremento de la participación laboral femenina se encuentra entre las mujeres que tienen niveles educativos más bajos y responsabilidades en el hogar, lo que demanda un esfuerzo de política pública específico. El esfuerzo dirigido a este segmento debe centrarse en distintos ámbitos: educativo y de capacitación, de servicios de cuidado y de empleo activo.

Cuando se compara a los hombres y mujeres ocupados, las diferencias se evidencian en distintos ámbitos. Por un lado, la cantidad de horas semanales trabajadas en el mercado laboral es considerablemente menor en el caso de las mujeres (37 horas, frente a 45 horas en el caso de los hombres) y este patrón se repite en todos los países. Se trata de una brecha muy relevante, que está vinculada con las responsabilidades de las mujeres en las tareas de trabajo no remunerado, sobre todo de cuidado, dentro de los hogares. Como ha sido ampliamente documentado, cuando se considera el total de horas de trabajo, incluidos el trabajo remunerado y el no remunerado, la carga horaria femenina es superior en la mayoría de los países (véase, por ejemplo, CEPAL, 2014). Otra característica reconocida de la inserción laboral femenina es la alta concentración de las mujeres en determinadas ocupaciones y ramas de actividad, es decir, el fenómeno de segregación ocupacional. En términos de la calidad del empleo, la afiliación de hombres y mujeres a la seguridad social se ha incrementado entre 2002 y 2012, y los niveles prevalecientes de formalidad son similares entre hombres y mujeres.

5. Heterogeneidad de la estructura productiva y desigualdad de género

Una de las características distintivas de las economías de la región es la alta heterogeneidad de su estructura productiva, que se manifiesta en grandes diferencias en la productividad de los trabajadores. Una manera de analizar esa heterogeneidad estructural es el enfoque sectorial, que enfatiza en las diferencias de productividad existentes entre los sectores o ramas de actividad de la economía. En ese marco, resulta interesante analizar la inserción laboral de hombres y mujeres en los sectores de actividad con distintos niveles de productividad. Para el análisis se diferenciaron estos sectores de actividad en tres grupos, considerando su productividad laboral promedio (en dólares de 2005 expresados en paridad del poder adquisitivo): el sector de baja productividad, que incluye agricultura, comercio y servicios; el sector de productividad media, que abarca construcción, manufactura y transporte, y el sector de alta productividad, que abarca actividad financiera, electricidad y minería. Como se muestra a continuación, en el sector de baja productividad hay una mayor presencia proporcional de mujeres que en los otros sectores y además en este sector está ocupada la mayor parte de las mujeres de la región.

Gráfico 15
América Latina (18 países)^a: distribución de los ocupados según sector de actividad, por sexo, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

En términos de aporte al PIB, en 2012 el sector de baja productividad originaba el 39% del PIB de América Latina, mientras que, en el otro extremo, el sector de alta productividad daba origen al 28% del PIB.

C. Los ingresos laborales de mujeres y varones

Una característica persistente de los mercados laborales de la región es que las remuneraciones mensuales medias de las mujeres son inferiores a las de los hombres. Las brechas varían notoriamente entre países: mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú el ingreso mensual medio de los hombres supera más de un 50% el de las mujeres, en El Salvador, Honduras y Panamá esta diferencia es inferior al 10%. Parte de esas diferencias puede obedecer a que las mujeres trabajan una menor cantidad de horas de manera remunerada al mes, en comparación con los hombres. En efecto, en 2012 los hombres trabajaban casi ocho horas más, como promedio semanal, en tareas remuneradas. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por género en la mayoría de los países, aunque las distancias se atenúan. En algunos países, como la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias salariales tienden a desaparecer al controlar por horas de trabajo.

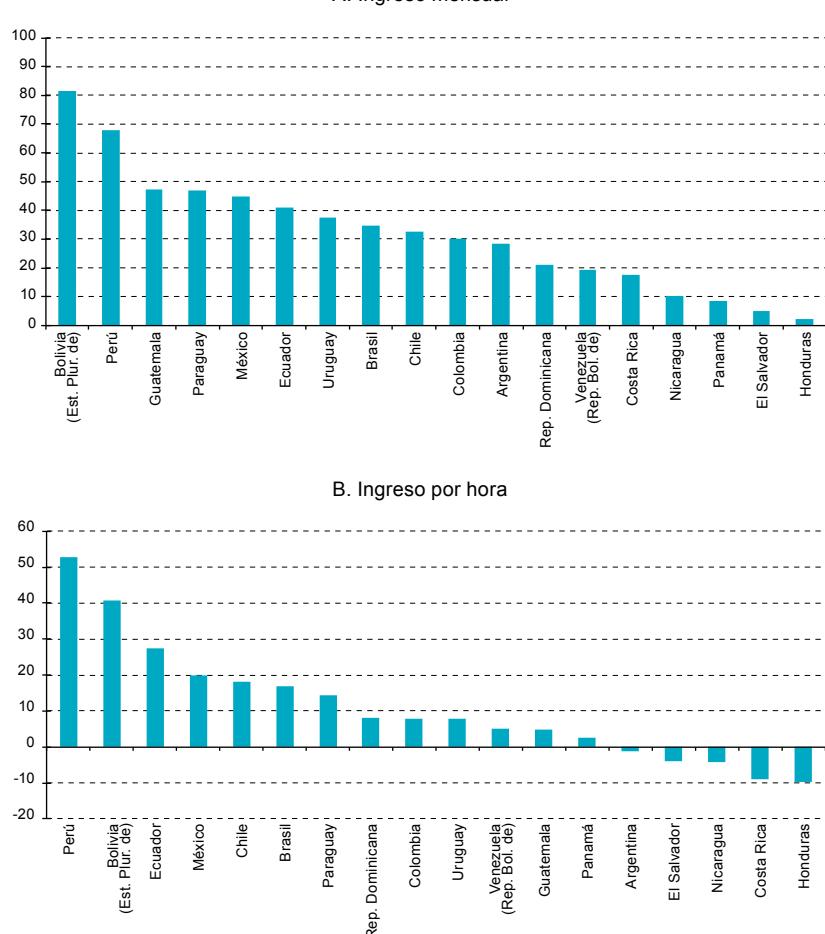
Como se analizó en CEPAL (2014), existe una asociación negativa entre las tasas de participación y empleo femeninas y las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres que se registran en promedio en los países. En efecto, los países de Centroamérica, que presentan mayores brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres, son los que muestran menores diferencias de ingresos por sexo, en promedio. La explicación de este hecho radica en el proceso de selección que enfrentan las mujeres para la entrada al mercado laboral. Las mujeres con mejores niveles educativos son las que tienden a participar más activamente en el mercado laboral y conseguir empleos, mientras que entre los hombres el empleo es más generalizado.

Las diferencias entre las tasas de participación y de empleo, así como las diferencias salariales existentes entre hombres y mujeres, se combinan para configurar un escenario en que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos del hogar es sensiblemente menor que el de los masculinos. Si se consideran los ingresos laborales totales de los hogares, el aporte de las mujeres es siempre inferior a la mitad. De hecho, en ninguno de los países dicha proporción llegó al 40% en 2012. Los extremos tienen lugar en el Uruguay, donde las mujeres aportan en promedio el 39% de los ingresos laborales totales de los hogares, y la República Dominicana, donde dicha proporción es del 26%.

Se detecta una mayor heterogeneidad dentro de la región al analizar los aportes al total de los ingresos laborales del hogar de las mujeres pertenecientes al quintil inferior de cada país. Los niveles significativamente más bajos que se observan en los quintiles inferiores puede reflejar la menor participación de las mujeres en el mercado laboral en esos estratos económicos, antes mencionada.

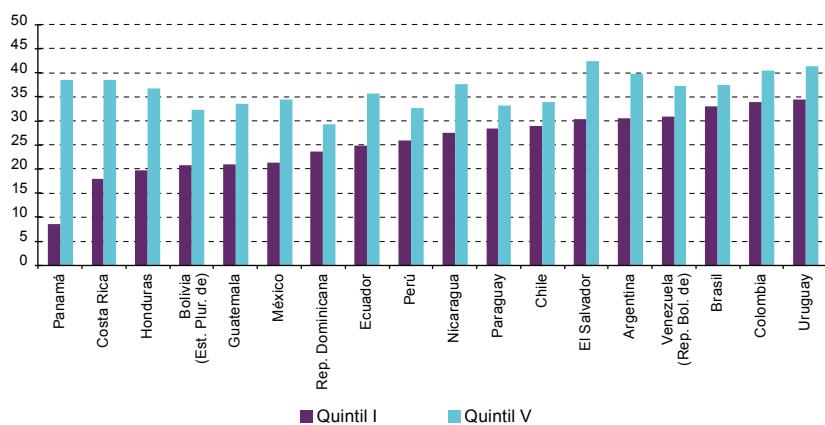
Existe, por lo tanto, un espacio para incrementar el aporte femenino a los ingresos del hogar, ya sea a través de la ampliación de la participación laboral femenina o de la eliminación de la discriminación salarial. Dependiendo de la situación de partida de cada país, las mayores ganancias se lograrán avanzando en una u otra dirección, aunque obviamente no son excluyentes.

Gráfico 16
América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos medios masculino y femenino, alrededor de 2012
(En porcentajes del ingreso femenino)



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

Gráfico 17
América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar en el primer y el quinto quintil, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

D. Los ingresos laborales femeninos y sus efectos en la desigualdad y la pobreza

En esta sección se busca ilustrar cuáles serían los niveles de desigualdad de ingresos y de pobreza en la región en dos escenarios: i) si se cerrara la brecha de participación entre hombres y mujeres, y ii) si las mujeres percibieran el mismo ingreso que los hombres (con iguales niveles de calificación). Las simulaciones realizadas se basan en la información más reciente disponible de las encuestas de hogares de los países, que en la mayoría de los casos corresponde a 2012.

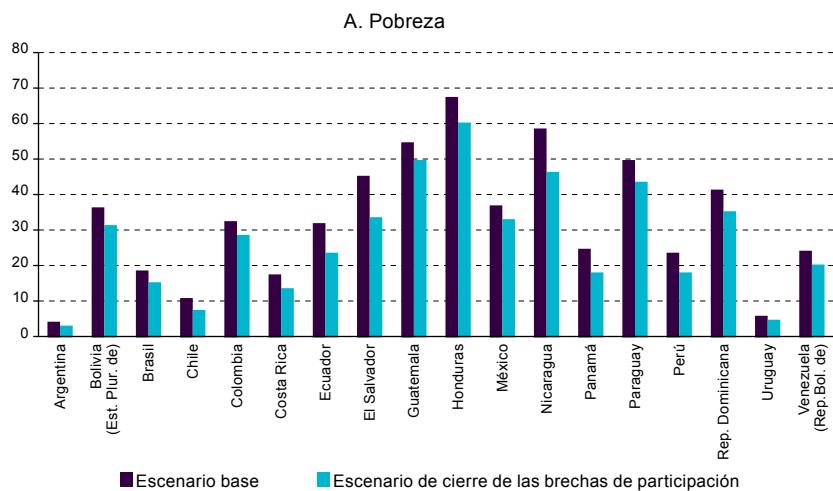
Plantearse avanzar en el cierre de estas brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural y resultan, por tanto, difíciles de revertir. Mediante las políticas públicas, tanto laborales como de cuidado, se puede contribuir mucho en estas áreas, como enseña la experiencia internacional.

1. El cierre de la brecha de participación

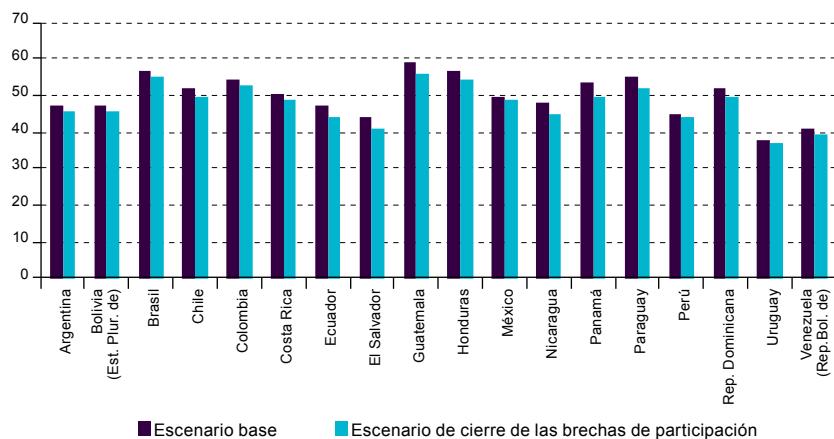
En primer lugar, se analizó qué sucedería si las mujeres en edades centrales (entre 14 y 65 años) presentaran tasas de participación similares a las de los hombres. Se produciría un incremento del ingreso medio de los hogares que va desde un porcentaje entre el 3% y el 4% en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Uruguay, hasta niveles superiores al 10% en El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú. Los países donde la tasa de participación femenina presenta una distancia mayor respecto de la masculina son los que obtendrían mayoras ganancias en términos de ingresos medios de los hogares si desaparecieran las brechas de participación. Esta nivelación de las tasas de participación femenina y masculina produciría descensos de los niveles de pobreza de los países, así como caídas de la desigualdad.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo permitiría lograr avances relevantes en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Estos resultados brindan un orden de magnitud de los cambios que se pueden esperar como efecto de estas modificaciones. Claramente, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo no permitirá eliminar la pobreza en América Latina, puesto que —dadas las características estructurales de los mercados laborales de la región— los ingresos que es factible que las mujeres obtengan permitirán mejorar la situación, pero no revertirla por completo. Sin embargo, en algunos países estos avances serían muy significativos, sobre todo respecto de los niveles de desigualdad. Más importante aún, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo tendría impactos muy profundos en términos del pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades personales, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

Gráfico 18
América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación y en un escenario base
(En porcentajes)



B. Índice de Gini



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

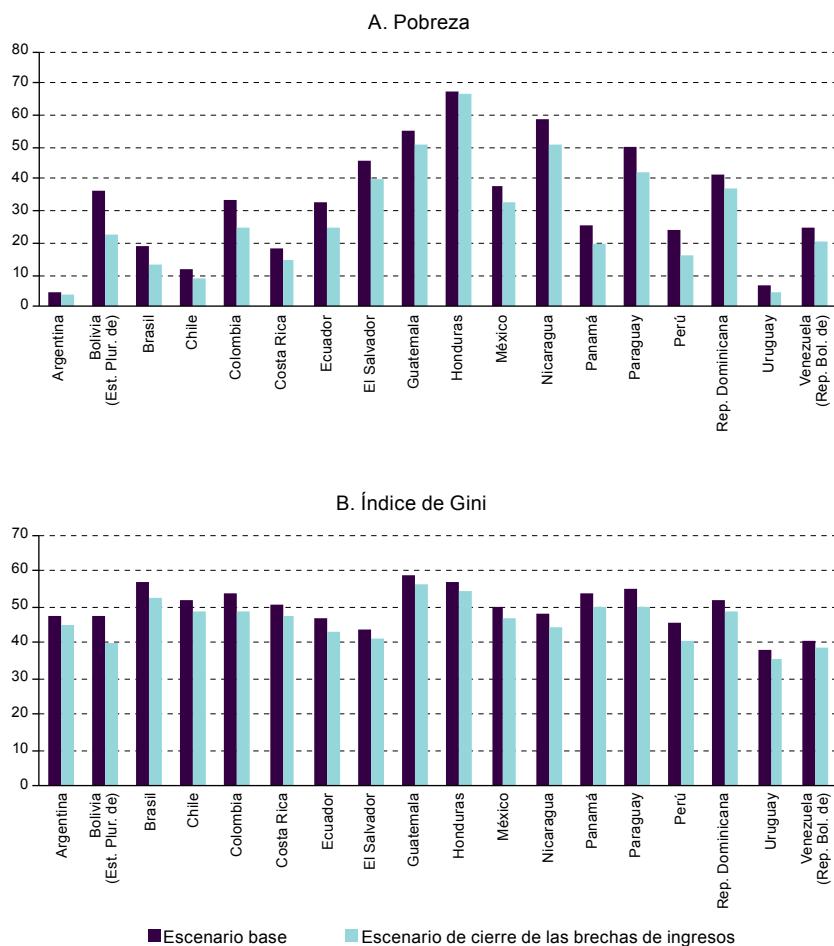
Resulta claro que no se puede pensar en acelerar los cambios en el sentido planteado si no se cuenta con políticas activas y decididas que los impulsen e incentiven, entre ellas las políticas vinculadas al cuidado. En estos aspectos la región tiene un gran terreno por recorrer, ya que, aunque existen avances, la mayoría son de carácter jurídico y normativo, pero son aún muy escasos los cambios sustanciales. Los servicios de cuidado generalmente tienen baja cobertura y operan en un marco de débil institucionalidad, constituyendo una respuesta insuficiente e inadecuada para las crecientes necesidades de las sociedades. Sin embargo, no puede desconocerse que el tema ha comenzado a formar parte de la agenda de las políticas en distintos países, con diferentes grados de avance en cada situación (CEPAL, 2012). También las políticas activas del mercado laboral pueden incentivar la mayor participación e inserción laboral de las mujeres, contribuyendo a la adecuación de sus calificaciones y facilitando el proceso de inserción laboral. Por supuesto, existen otras políticas que también pueden afectar la tasa de participación femenina, como la provisión de servicios educativos preescolares o de doble jornada en la etapa primaria. Finalmente, como la CEPAL ha resaltado en diversos trabajos, se hace necesario un nuevo contrato de género que implique una distribución más equitativa de roles dentro del hogar y favorezca, por tanto, la inserción laboral femenina.

2. El cierre de la brecha de ingresos

La eliminación de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres permitiría alcanzar logros muy relevantes en términos de reducción de la pobreza en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En estos países un porcentaje muy alto de las mujeres están ocupadas pero no reciben remuneración, lo que explica los cambios tan significativos que tienen lugar cuando se asume que esas mujeres recibirían un ingreso similar al que perciben los hombres con su mismo nivel educativo y experiencia laboral.

Nuevamente, plantearse avanzar en las líneas señaladas abre el camino a las políticas públicas. En la región, los gobiernos han ratificado acuerdos internacionales y han legislado a nivel nacional para avalar los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres. Sin embargo, las cifras indican que estas acciones no son suficientes por sí solas para garantizar la erradicación de la discriminación de género en el mercado laboral. Además de las legislaciones específicas para garantizar igualdad de remuneraciones por sexo, las instituciones del mercado laboral pueden cumplir un rol para contribuir al cierre de brechas. La ampliación de la cobertura de las negociaciones colectivas, por ejemplo, para incluir a sectores tradicionalmente excluidos, como el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores a domicilio, puede redundar en reducciones de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. En el mismo sentido puede operar la inclusión de temas referidos a la protección de la maternidad y la paternidad, entre otros (Maurizio, 2010). También el fortalecimiento de las inspecciones laborales puede contribuir a eliminar las prácticas discriminatorias. Por otro lado, en diversos estudios se ha señalado que la segregación ocupacional es el origen de una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres (Macpherson y Hirsch, 1995; Miller, 2009, entre otros), por lo que las políticas que afectan la segregación ocupacional, por ejemplo, a través de la capacitación de mujeres para ocupaciones no típicamente femeninas, tendrían efectos sobre las brechas salariales.

Gráfico 19
América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de ingresos y en un escenario base
(En porcentajes)



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

E. Comentarios finales

En este capítulo se han detallado las distintas dimensiones en que se producen las desigualdades de género que se plasman en el mercado de trabajo, pero se originan y retroalimentan en formas de discriminación que son previas al mercado laboral y se relacionan con condicionamientos culturales. Los ejercicios de simulación realizados muestran que la eliminación de la brecha de participación entre hombres y mujeres, o la eliminación de la brecha salarial de género, pueden redundar en importantes mejoras del bienestar de los hogares, tanto en términos de aumento del ingreso de los hogares, como de caídas de la pobreza y de los niveles de desigualdad socioeconómica. Los avances que se podrían conseguir varían entre países y son de mayor magnitud en aquellos donde las brechas son más pronunciadas. En todos los casos, se trata de cambios significativos, que no son inalcanzables para la región. Las políticas específicas del mercado laboral, así como las políticas de cuidado, pueden tener incidencia directa tanto en la participación femenina como en la eliminación de la discriminación de ingresos.

Capítulo V

La segregación residencial y la reproducción de las desigualdades

En América Latina, los grupos socioeconómicos tienden a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos patrones entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre estos grupos, es probable que la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad se debiliten. Si el patrón de localización favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad —ya sea porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desventajados, porque genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados o porque segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las diferentes formas de capital—, emerge la segregación residencial socioeconómica como un gran desafío para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles.

El agrupamiento de los segmentos de bajo nivel socioeconómico en zonas periféricas de las ciudades ha sido un rasgo distintivo de la urbanización de la región, en particular en el caso de las grandes ciudades (1 millón de habitantes o más), y en general se ha asociado a desventajas por condiciones más precarias en materia de vivienda, servicios básicos y equipamiento social, mayor exposición a riesgos de seguridad y de eventos naturales dañinos, mayores tiempos y costos de transporte, mayor distancia física y social a los ámbitos y circuitos donde se concentran o circulan los recursos económicos, desconocimiento y desinterés del Estado y los grupos dominantes hacia sus problemas y demandas y estigmatización e incluso temor por parte de otros grupos socioeconómicos.

La otra cara de la moneda ha sido la concentración de los grupos de alto nivel socioeconómico en unas pocas zonas de la ciudad que, además de contar con abundantes recursos privados derivados del nivel de ingreso de sus residentes, generalmente han sido zonas relativamente centrales o bien conectadas con el centro y los lugares donde predominan los empleos de buena calidad y en las que se disfruta de una calidad de vida y un funcionamiento de los servicios urbanos superior al resto de la ciudad. Este agrupamiento territorial de la población acomodada tiende a generar una identidad que facilita el intercambio y conocimiento mutuo del grupo, pero que a la vez lo aísla e incluso lo desconecta de los otros grupos sociales.

Este patrón de localización geográfica tan diferenciado en las ciudades latinoamericanas tiene como resultado una segregación residencial socioeconómica que preocupa a autoridades y especialistas. En la actualidad, hay un debate intenso sobre las tendencias futuras de este patrón, la magnitud de sus efectos y la pertinencia y efectividad de las políticas destinadas a reducir la segregación. Este capítulo del *Panorama Social 2014* es un aporte a este debate, al que contribuye con indicadores actualizados de una veintena de ciudades de diez países de la región, obtenidos mediante procesamiento de microdatos censales.

A. La segregación residencial socioeconómica: debates y mediciones

Hasta la década de 1990, predominaba ampliamente la visión de que la segregación residencial socioeconómica aumentaba y continuaría haciéndolo. Esta visión se basaba en el incremento de la pobreza y la desigualdad social originado por la crisis de la deuda y el ajuste estructural neoliberal, el debilitamiento de la cohesión social y de las instituciones públicas integradoras y los efectos intensificadores de la segregación de las intervenciones urbanas de diferentes gobiernos, en particular de tipo autoritario. A ello se añadían las teorías que vinculaban de manera directa la globalización con la conformación de ciudades duales en términos sociales y territoriales.

La primera década del siglo XXI, en cambio, está marcada por un contrapunto. De una parte, se encuentran los enfoques de continuidad, para los que la segregación residencial socioeconómica tendería al aumento por la consolidación de la periferia como hábitat de los grupos de nivel socioeconómico bajo, la sostenida expulsión de

familias pobres desde zonas acomodadas y de clase media y la recuperación del atractivo migratorio de algunas áreas céntricas, que eleva el precio del suelo y expulsa a las familias pobres. De otra parte, están los enfoques que anticipan un descenso de la segregación, principalmente por el desplazamiento de familias de estratos medios y altos hacia ciertas zonas de la periferia, que constituyen en algunos casos suburbios de clase media y alta que podrían denominarse “periferia elitizada”. Este desplazamiento tiende a fragmentar la distribución territorial de este grupo y a diversificar la composición socioeconómica de las áreas periféricas receptoras, lo que a su vez contribuye a reducir la segregación. Adicionalmente, la construcción de conjuntos habitacionales en la periferia —algunos de viviendas sociales, pero otros más bien privados y dirigidos a grupos de ingresos medios—, el aumento de los ingresos entre los sectores populares y los programas de renovación de barrios e inversión urbana en la periferia han consolidado la formalidad de vastas zonas periféricas y por ello también pueden reducir los índices de segregación residencial socioeconómica.

Los microdatos censales permiten obtener estimaciones de la segregación residencial socioeconómica para diferentes escalas geográficas. Sin embargo, la comparación entre ciudades presenta ciertas limitaciones, por lo que los indicadores se calculan para “grandes zonas” urbanas, distinguiendo al menos el área central y la periferia y normalmente identifican áreas pericentrales y dos o más zonas en la periferia.

B. La dinámica sociodemográfica de las grandes ciudades y la evolución de la segregación residencial socioeconómica en la década de 2000

La población de todas las ciudades examinadas sigue aumentando, aunque a una tasa decreciente y ya inferior al 1% en varios casos. El contraste entre el centro y la periferia continúa siendo nítido, porque el centro crece mucho menos (incluso decrece en algunas ciudades) y la periferia sigue siendo de un nivel socioeconómico inferior. El nivel educativo se incrementó de manera generalizada en las ciudades, aunque con variaciones entre países, y los avances en materia de educación y nivel socioeconómico de la población residente fueron más rápidos en la periferia, lo que contribuyó a una reducción de la desigualdad social entre las grandes zonas de las ciudades.

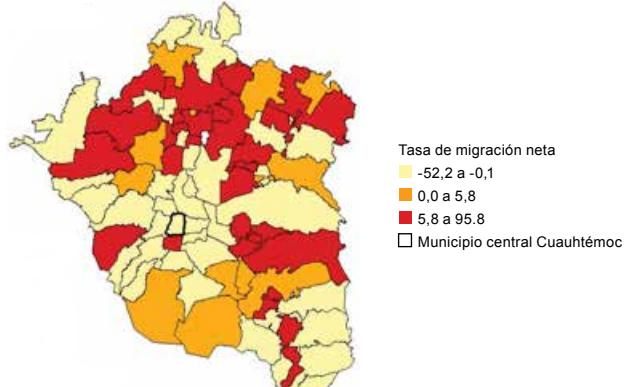
En materia migratoria, la mayoría de las ciudades analizadas aún registra un saldo migratorio positivo, pero decreciente, existiendo varios casos de emigración neta. Se muestra un patrón claro y persistente en el que todas las ciudades son atractivas para los jóvenes (personas de 15 a 29 años). En términos territoriales, la migración, en particular la intrametropolitana, sigue siendo marcadamente centrífuga y la periferia se mantiene como la principal área de recepción (véase el mapa 1).

Por su parte, la segregación residencial socioeconómica, medida a través del promedio del índice de disimilitud de las ciudades examinadas, disminuyó en el período de referencia, aunque este efecto se deriva casi totalmente de la tendencia sistemática a la baja observada en el Brasil (véanse los gráficos 20A, 20B y 20C). De hecho, si se calcula el promedio para la muestra excluyendo a este país, la tendencia a la baja no solo se modera, sino que se invierte en el caso de los grupos de menor educación y nivel socioeconómico. La segregación es sistemáticamente mayor para los grupos de mayor nivel socioeconómico, lo que revela la importancia de los mecanismos de exclusión residencial y de búsqueda de distinción y exclusividad territorial de estos sectores sociales (véanse los gráficos 20A, 20B y 20C). El promedio simple del índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) supera el valor de 0,2 para el grupo educativo alto y para el decil más alto de nivel socioeconómico. Ello implica que un 20% de esta población debería residir en zonas en las cuales está subrepresentada para lograr una distribución territorial similar a la del resto de la población. En cambio, en el grupo con baja educación y el decil socioeconómico inferior, este promedio simple del índice de disimilitud es del orden de 0,15.

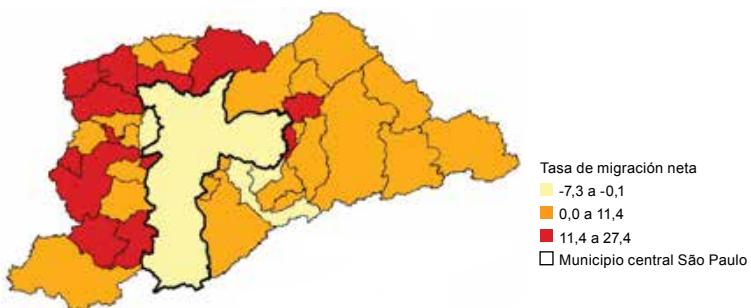
Mapa 1

Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José de Costa Rica y Santo Domingo: tasa media anual de migración neta por división administrativa menor (DAME), quinquenio previo al censo de la ronda de 2010^a
(Por 1.000 habitantes)

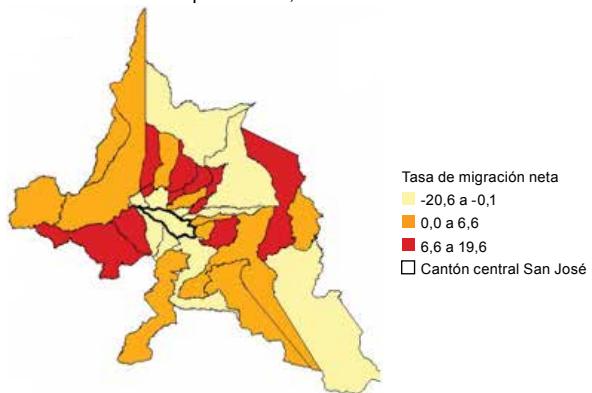
A. Ciudad de México: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010



B. Ciudad de São Paulo: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010

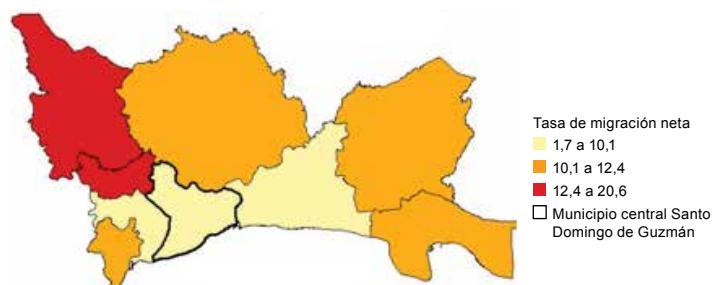


C. Ciudad de San José: tasa de migración interna neta por cantón, 2006-2011



Mapa 1 (conclusión)

D. Ciudad de Santo Domingo: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010



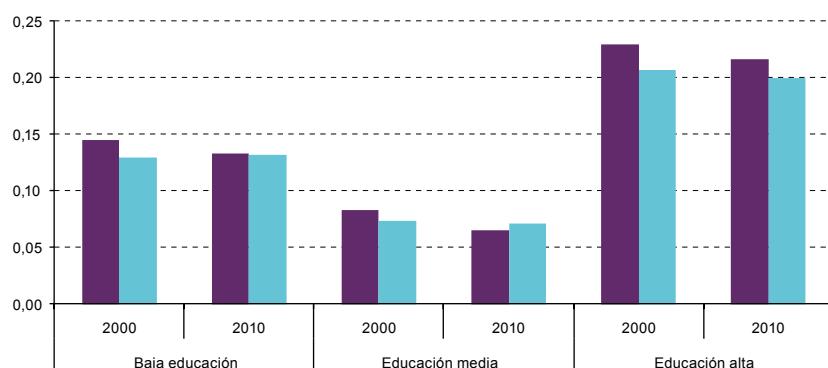
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de microdatos censales.

^a Las categorías usadas corresponden a los terciles de la distribución de municipios o delegaciones según la tasa de crecimiento demográfico. Los bordes en negrita corresponden a la división administrativa menor (DAME) central, para dar una indicación sobre la ubicación del centro y de la periferia en cada ciudad. Nótese que en algunas ciudades esta DAME central coincide con la "gran zona central" pero en otras ciudades no.

Gráfico 20

América Latina (ciudades seleccionadas): índice de disimilitud según grupos educativos, deciles socioeconómicos extremos y deciles extremos de la distribución del ingreso del hogar, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010
(En promedio simple)

A. América Latina (22 ciudades seleccionadas)^a: índice de disimilitud (a escala de división administrativa menor (DAME) de tres grupos educativos, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010



B. América Latina (17 ciudades seleccionadas)^b: índice de disimilitud (a escala de DAME) de los dos deciles socioeconómicos extremos, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010

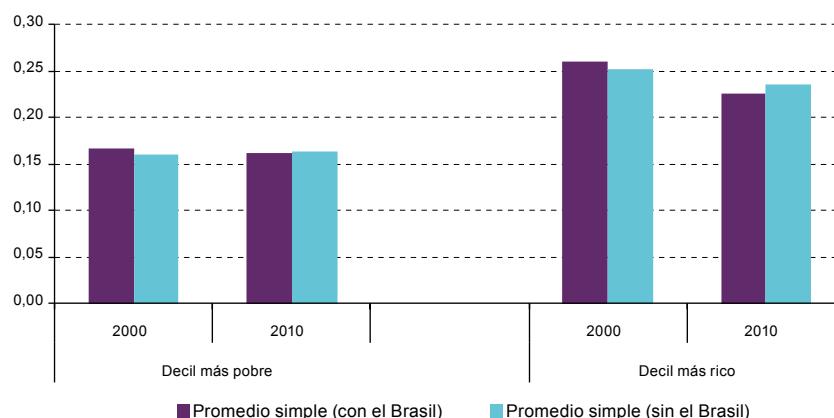
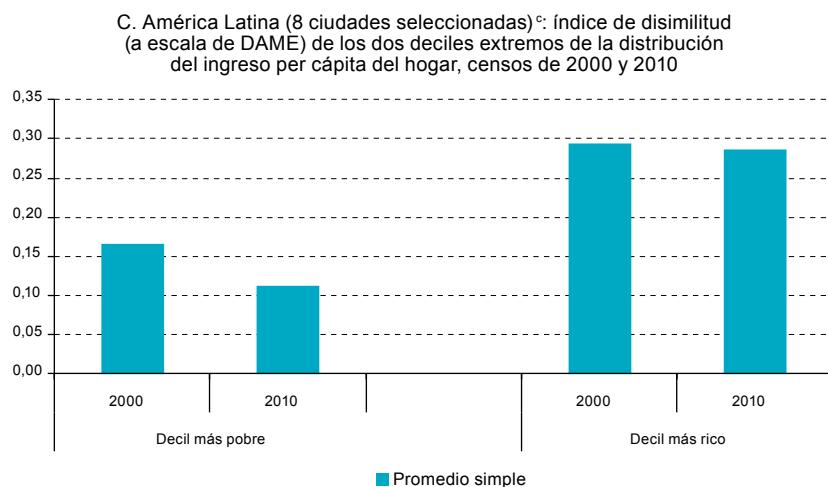


Gráfico 20 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

^a Argentina (Buenos Aires), Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), Ecuador (Cuenca, Guayaquil, Quito), México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Ciudad de Panamá), Perú (Lima), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (República Bolivariana de) (Caracas, Maracaibo).

^b Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Ciudad de Panamá), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (República Bolivariana de) (Caracas, Maracaibo).

^c Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo) y Panamá (Ciudad de Panamá).

C. Incidencia de la migración interna en la tendencia de la segregación residencial socioeconómica en las grandes ciudades de la región

El análisis de los efectos de la migración sobre la composición social de las “grandes zonas” de las ciudades (véase el cuadro 4) indica que la migración tiende a hacer que disminuya el porcentaje de niños y niñas (menores de 15 años) en la zona central de las ciudades analizadas. En el caso de las zonas periféricas, el principal efecto de la migración es la reducción del porcentaje de adultos mayores (60 años y más). En materia educativa, la migración tiende a mejorar las condiciones en la periferia, porque en la mayoría de los casos reduce la proporción de jefes de hogar con baja educación, lo que en algunas ciudades se refuerza con un efecto de aumento de la proporción de jefes con educación superior. En las zonas centrales, la migración parece favorecer la dualización, porque tiende a incrementar al mismo tiempo la proporción de jefes con baja educación y con alta educación, primando en la primera tendencia el efecto de la emigración y en la segunda el efecto de la inmigración. Por su parte, las denominadas periferias elitizadas consolidan su carácter, ya que en las ciudades en que se encontró este tipo de periferia, la migración tiene el efecto de aumentar significativamente los niveles educativos, tanto por incremento de los jefes con educación alta como por disminución de los jefes con educación baja.

Al aplicar el procedimiento elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL para estimar el efecto de la migración sobre la evolución de la segregación residencial socioeconómica, no se encuentra un patrón común a las ciudades examinadas. Sin embargo, cuando se concentra el análisis en el período quinquenal del último censo, se observa que la migración interna no tuvo un papel decisivo en la reducción de la segregación. Por el contrario, en el caso del Brasil la migración tuvo un efecto “elevador” del índice de disimilitud en numerosas ciudades. Por ello, la reducción de la segregación en estas ciudades obedece a los demás determinantes próximos de la segregación, especialmente el aumento de los niveles de escolaridad de la población en su conjunto y también de las comunas o barrios con menor nivel de educación, que fue la tendencia predominante en la región y ciertamente en el Brasil, en el marco de una década de avances sociales y educativos bien documentados (CEPAL, 2014).

Cuadro 4
América Latina (18 ciudades seleccionadas): efecto de la migración interna total sobre la composición etaria y educativa de la población del centro y de la periferia urbana, censos de 2000 y 2010^a
(En porcentajes)

Área metropolitana	Grandes zonas	Censos ronda de 2000				Censos ronda de 2010			
		Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación	Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación
Belo Horizonte	Centro	-3,03	2,29	-1,78	4,91	-3,61	1,45	-1,12	1,70
	Periferia	0,28	-5,11	-0,19	-2,40	-0,24	-2,66	-0,37	-0,19
	Periferia elitizada	-0,26	-3,84	-2,88	29,81	-0,94	-2,38	-5,11	18,24
Brasilia	Centro	-2,99	-2,76	-3,13	8,44	-3,63	-1,56	-1,72	3,78
	Periferia	-2,43	-11,09	-0,13	-5,64	-1,48	-3,31	-0,78	2,35
Curitiba	Centro	-3,11	0,08	-1,78	3,63	-3,57	0,65	-1,18	2,41
	Periferia	-0,09	-6,25	-1,69	11,00	-1,48	-2,61	-1,56	8,41
Recife	Centro	-0,69	2,62	0,60	1,37	-0,69	2,03	0,24	1,30
	Periferia	-0,26	-0,35	-1,23	5,74	-0,36	-0,25	-0,28	-1,53
Río de Janeiro	Centro	-1,01	-0,52	0,43	0,26	-1,17	-0,65	0,30	-0,20
	Periferia	-0,17	-0,91	-0,11	-0,37	-0,13	-0,17	0,26	-1,20
	Periferia elitizada	-2,25	-3,35	-7,11	21,44	1,86	-3,71	-6,05	12,65
Salvador	Centro	-1,32	0,48	-0,01	0,46	-0,85	0,59	0,29	-1,12
	Periferia	-1,08	1,34	-0,78	11,64	-0,19	-0,91	-0,87	0,75
	Periferia elitizada	-4,54	-4,01	-7,71	33,94	-4,00	-1,53	-5,77	16,73
São Paulo	Centro	-2,13	-0,17	-0,21	1,62	-2,38	-0,27	-0,00	0,87
	Periferia	-0,82	-2,99	-1,37	2,15	-1,11	-1,80	-0,35	1,25
	Periferia elitizada	-0,58	-3,36	-0,24	5,85	-0,68	-1,11	-0,51	3,75
San José	Centro	-1,9	1,2	0,83	-0,60	-1,99	1,12	-0,31	0,02
	Periferia cercana	-0,8	-0,8	-0,62	1,25	-1,34	-0,31	-0,87	2,00
	Periferia lejana	-0,3	-2,3	-1,84	8,16	-0,09	-0,82	-2,04	5,09
Cuenca	Centro	-2,4	-3,2	1,6	-2,20	-2,20	-1,39	1,09	-1,57
	Periferia	-0,9	-2,7	-0,7	4,75	-0,07	-1,27	-0,27	2,23
Guayaquil	Centro	-1,0	1,0	2,47	-2,35	0,04	-1,87	1,19	-3,33
	Periferia	-2,9	-2,8	-0,62	11,52	-0,03	0,32	-0,99	-6,23
Quito	Centro	-2,7	-1,6	2,03	-2,61	-1,88	-0,71	0,74	-0,66
	Periferia	-2,3	-5,7	-4,71	7,93	-0,95	-2,62	-0,41	0,07
Ciudad de México	Centro	-4,5	3,1	-0,2	3,1	-3,53	0,23	-1,54	3,75
	Periferia	-0,3	-0,6	-0,7	-0,4	-0,20	-0,57	-0,75	-1,04
Monterrey	Centro	-2,0	3,1	2,37	1,28	-4,99	10,03	8,31	3,80
	Periferia	-1,4	-11,6	-4,57	16,03	0,90	-20,07	-11,78	16,26
Guadalajara	Centro	-2,1	5,6	2,86	-2,83	-5,10	9,52	7,67	-5,11
	Periferia	-0,7	-4,3	-4,82	9,09	-0,71	-4,58	-8,20	15,73
Toluca	Centro	0,3	1,5	-1,07	3,19	-0,61	0,52	-2,45	7,62
	Periferia	-0,0	0,9	-0,48	4,69	-0,29	-5,48	-4,15	9,80
Santo Domingo	Centro	-2,2	0,6	0,14	0,17	-1,66	-0,06	0,05	0,31
	Periferia cercana	-1,7	0,1	0,17	0,15	-1,19	1,99	-0,25	0,32
	Periferia lejana	-1,2	-0,2	-0,01	0,22	-1,45	-0,52	-0,43	1,63
Montevideo	Centro	-2,3	-0,5	0,43	-0,24	-2,65	-0,53	0,20	0,16
	Periferia elitizada	0,4	-8,9	-4,56	2,89	-1,54	-3,12	-5,77	7,23
	Periferia pobre	0,7	-3,1	-0,42	-0,02	0,98	-0,91	0,22	-4,97
Caracas	Centro	-1,2	3,0	1,91	-3,90	-1,19	2,99	1,91	-3,90
	Primer contorno	-1,1	-1,6	-1,90	2,41	-1,15	-0,57	-1,90	2,41
	Periferia interior	-0,9	-1,4	-1,27	1,65	-0,94	-0,77	-1,27	1,65
	Periferia exterior	-0,1	-4,2	-1,11	1,66	-0,05	-0,55	-1,11	1,66

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

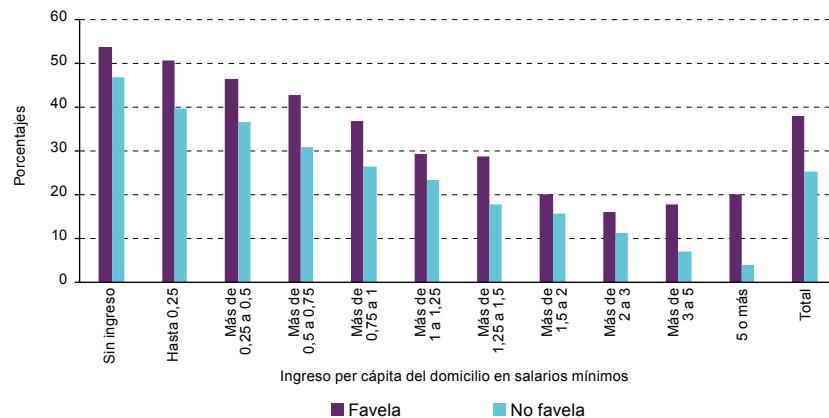
^a La categoría “periferia” usada en el gráfico corresponde a uno de los tipos definidos al construir las “grandes zonas”; se trata de la “periferia tradicional”, salvo que se indique algo distinto.

D. Efectos de la segregación, con énfasis en las familias y las comunidades

Se analiza el denominado “efecto vecindario” sobre las conductas de niños, niñas y adolescentes, en particular su relación, en el caso de las mujeres, con la probabilidad de ser madre en la adolescencia. El efecto vecindario se exemplifica con el caso de las favelas en el Brasil, por cuanto la probabilidad de ser madre a los 19 años o antes de esa edad era, según el censo de 2000, sistemáticamente mayor en el caso de las adolescentes residentes en favelas

en comparación con las residentes en otro tipo de hábitats urbanos, incluso controlando el ingreso del hogar (véase el gráfico 21). En el censo de 2010, se corroboraron estos resultados para favelas emblemáticas (Rocinha, Complexo do Alemão y Maré) y zonas acomodadas (Tijuca); las probabilidades de ser madre adolescente en las tres favelas son más elevadas que el promedio de la ciudad y mucho más altas que las de los barrios más ricos.

Gráfico 21
Brasil: mujeres de 19 años que son madres y que siempre han residido en el mismo municipio, según ingreso per cápita del domicilio y si residen o no en una favela, 2000
(En porcentajes y salarios mínimos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de 2000.

E. Casos especiales: segregación étnica y de migrantes internacionales

En las grandes ciudades latinoamericanas, se verifican dos fenómenos: i) en las últimas décadas los indígenas han aumentado su presencia, y ii) las ciudades son importantes centros de atracción para migrantes internacionales. En ambos casos la aglomeración territorial puede ser funcional para el proceso de inserción en una nueva sociedad o hábitat. Sin embargo, si el agrupamiento ocurre en ámbitos precarios, que además son estigmatizados y objeto de discriminación y descuido, puede hablarse de la existencia de segregación residencial.

El análisis revela que ambos grupos tienden a registrar índices de disimilitud elevados, en particular los indígenas. Una parte de estos suelen localizarse en áreas periféricas, mientras que otros residen en torno a zonas comerciales donde ejercen sus actividades de mercadeo de productos agrícolas y artesanales. En las ciudades consideradas, los datos indican que las áreas donde residen indígenas y afrodescendientes son deficientes en vivienda y educación comparadas con el resto y que, en general, la población afrodescendiente está aún más segregada en estas zonas de la ciudad que la población indígena.

La población inmigrante internacional se agrupa en áreas centrales, lo que le permite contar con una red de apoyo y aprovechar otras ventajas como mejores condiciones de acceso al empleo, a los servicios y al transporte público. Con todo, las condiciones de vida en que residen los inmigrantes en estas áreas centrales suelen ser más bien precarias, lo que relativiza los beneficios de esta localización.

F. Políticas públicas: experiencias y orientaciones generales para la región

En América Latina, hay pocos casos de políticas y programas destinados a reducir directamente la segregación residencial socioeconómica. Además, una parte de la batería de instrumentos de política usados en los países desarrollados para contener y reducir la segregación no está disponible o no opera en términos prácticos en la región. Por ejemplo, la noción de vivienda social, en tanto que vivienda de propiedad pública pero destinada a satisfacer el requerimiento habitacional de hogares vulnerables o con requerimientos especiales, no existe en la región, sino

que el concepto de vivienda social corresponde a viviendas que se entregan en propiedad privada de forma gratuita o subsidiada a personas de escasos recursos. Por ello, la prioridad es reducir los costos, generando un incentivo para la construcción masiva de vivienda social en la periferia y construyendo barrios nuevos pero con población que sigue siendo pobre y que sufre diversos problemas de equipamiento comunitario y accesibilidad. Además, una vez entregada la vivienda, el Estado pierde su potestad para seguir usándola en programas de reducción de la segregación residencial socioeconómica.

Asimismo, la falta de mecanismos e instrumentos de regulación para asegurar la construcción de viviendas para familias pobres en barrios de clase media o alta impide romper con la selección del mercado, que está determinada por el precio del suelo. Además, las serias limitaciones del presupuesto público y la falta de mecanismos de redistribución territorial de los ingresos locales, así como los problemas de coordinación entre los gobiernos municipales en ausencia de una autoridad e institucionalidad para la ciudad en su conjunto, dificultan que las medidas de los gobiernos locales equilibren las desigualdades entre barrios ricos y pobres.

La estabilidad y funcionalidad de un patrón no segregado promovido y facilitado por la política pública debe considerar en primer lugar, la solución de los déficits acumulados en los barrios pobres y segregados. También debe incluir mecanismos de integración e intercambio social entre los diferentes grupos, así como medidas para minimizar o compensar el eventual castigo del mercado a los precios asociados a la diversidad social y habitacional. Acciones de empoderamiento social, regulación de precios y barreras para la compra y venta de inmuebles pueden ser imprescindibles para contrarrestar las fuerzas expulsoras de distinto tipo que afectan a los pobres en barrios ricos. Por otro lado, resulta crucial garantizar servicios públicos de calidad, seguridad ciudadana y accesibilidad fluida para lograr que no se revierta la llegada de población de nivel socioeconómico medio y alto a barrios tradicionalmente pobres.

Finalmente, son numerosos los desafíos metodológicos que hay que encarar para la realización de estudios más profundos de la segregación residencial socioeconómica en la región. En América Latina, la disponibilidad de microdatos censales, coberturas cartográficas digitales y técnicas demográficas y estadísticas nuevas abren una avenida promisoria para la investigación en el futuro, pero también es necesario actuar sobre la segregación, porque hay consenso acerca de sus efectos adversos sobre la igualdad en las ciudades y los países.

Capítulo VI

Tendencias recientes del gasto social e inversión social en la juventud

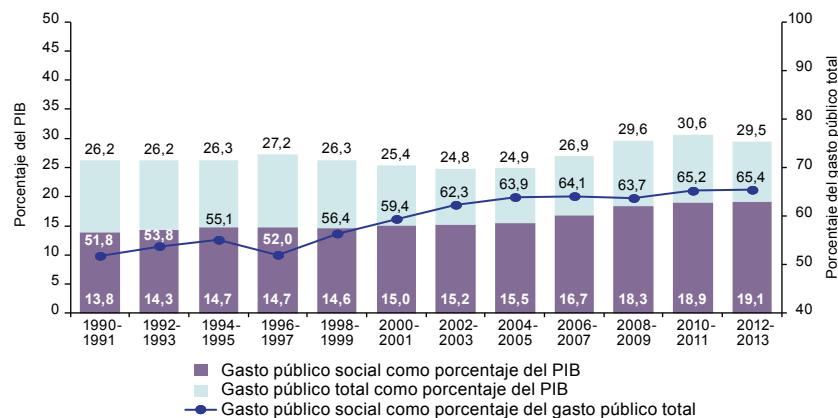
Pese a los diversos vaivenes que ha sufrido el ciclo económico en el reciente lustro, incluida la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, el leve repunte de las economías en los años siguientes y la desaceleración mundial que ya se observó desde 2012, la tendencia regional hasta 2013 ha consistido en un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares.

A. El gasto social en América Latina

El aumento de los recursos públicos disponibles en los últimos años se reflejó en la prioridad macroeconómica del gasto social: a comienzos de los años noventa, el gasto social como porcentaje del PIB se situaba en un 13,8%, con un incremento sistemático pero modesto en los diversos bienios analizados hasta alcanzar el 16,7% en 2006-2007 y crecer fuertemente en años posteriores para llegar al 19,1% en 2012-2013 (véase el gráfico 22). En el último período considerado, la región (21 países) destinó alrededor de 685.000 millones de dólares al área social (a precios de 2005). El año 2012 comenzó a marcar un punto de leve inflexión en la tendencia del gasto

social, que había registrado un crecimiento de carácter sistemático tanto en términos absolutos como relativos. Esta variación de la tendencia da lugar a un incremento cada vez menor del gasto público social, debido tanto a la persistencia de déficit fiscales en los que incurrieron diversos gobiernos para afrontar la crisis financiera internacional, como a los menores márgenes de recaudación que se proyectan por la desaceleración registrada en el crecimiento de la mayoría de los países, con contadas excepciones, entre las que se cuentan varios países de Centroamérica y el Caribe.

Gráfico 22
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución y participación del gasto público social y del gasto público total en el PIB y del gasto público social en el gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013^b
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras del gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

Hasta mediados de 2000, la evolución del gasto público social había sido marcadamente procíclica, pero, incluso antes de comenzar el segundo lustro de la década, varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos por reforzar los programas sociales, en particular los de lucha contra la pobreza, modificando dicha tendencia. El cambio en el comportamiento del gasto social regional también se debe a medidas que se fueron implementando progresivamente para hacer frente a diversos choques externos: el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en 2008; el proceso de alza de los productos básicos de exportación que se había iniciado en 2003; la crisis financiera mundial, que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y el año 2009, y la más reciente incertidumbre internacional y desaceleración del crecimiento económico mundial.

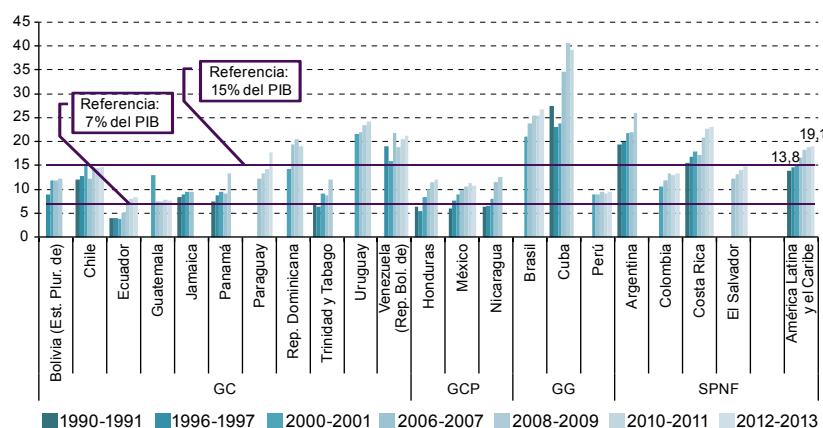
A partir de 2010, diversos países iniciaron reformas fiscales, tanto por el lado del ingreso como del gasto, para consolidar sus finanzas públicas, ya que después de aproximadamente un lustro (entre 2003 y 2008) de superávit primarios y reducción de la deuda pública, las medidas que incluyeron el aumento del gasto público para enfrentar los efectos de corto y mediano plazo de la crisis financiera internacional produjeron un déficit en las cuentas públicas ante la caída o estancamiento del PIB. Aunque las cifras de 2010 muestran que en ese año se mantuvo la tendencia contracíclica de expansión de las erogaciones fiscales, se registró un mayor incremento del gasto público social y, en varios casos, se produjeron caídas del gasto público orientado a funciones económicas y administrativas. A nivel regional, en 2010 los recursos públicos sociales crecieron un 7,9% respecto del bienio de la crisis internacional y los no sociales un 7,2%. En 2011 ambos conceptos crecieron, pero los recursos públicos no sociales registraron tasas mayores.

Los datos de 2012 y 2013 muestran una tendencia a la disminución de la expansión del gasto social (3,5%) y una contracción de los sectores no sociales ya que, principalmente en el primero de estos años, el gasto público no social se habría reducido (-5,2%).

1. La evolución del gasto social en los países

En la región existen notables diferencias de un país a otro, no solo en cuanto a la cantidad de recursos que efectivamente pueden movilizar hacia los sectores sociales, sino también respecto del esfuerzo macroeconómico que representa el presupuesto público social. Naturalmente, la capacidad de dar mayor prioridad macroeconómica al gasto social depende de un sinnúmero de variables económicas, políticas y sociales. Una de las variables determinantes son los ingresos fiscales, que imponen un cierto límite al presupuesto total. No obstante el alza a nivel regional del gasto como porcentaje del PIB, del 13,8% en 1990-1991 al 19,1% en 2012-2013, se registra una gran heterogeneidad, tanto de los niveles iniciales de gasto social en porcentajes del PIB como de los niveles actuales. En 1990-1991 (o el período más cercano con datos disponibles), países como el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Trinidad y Tabago destinaron menos del 7% del PIB a los sectores sociales; por el contrario, la Argentina, Costa Rica, Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) destinaron a esos sectores un 15% o más.

Gráfico 23
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013
(En porcentajes del PIB)



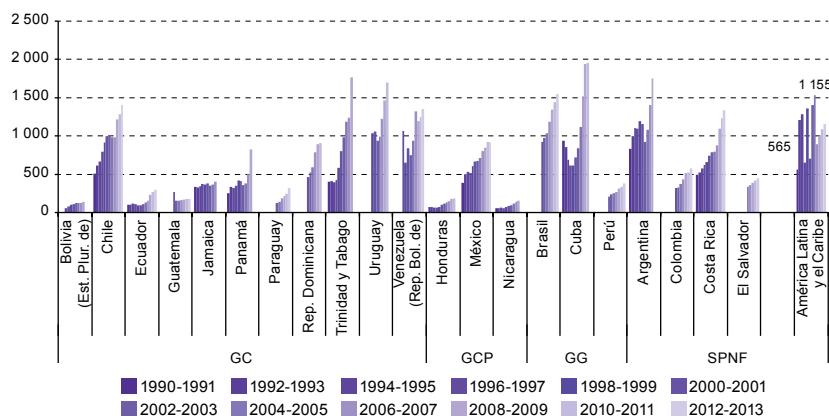
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Nota: GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

Salvo en períodos específicos, todos los países han hecho esfuerzos tanto por aumentar la proporción del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social) como su prioridad macroeconómica, impulsando en muchos casos el aumento de la participación del gasto social en el PIB. Al final del período analizado, la prioridad macroeconómica del gasto social había registrado aumentos significativos en casi todos los países. En 2012-2013 (o el período más cercano con datos disponibles), ya no había ningún país en la región que destinara menos del 7% del PIB a los sectores sociales. Solo el Ecuador, Guatemala, Jamaica y el Perú registraban gastos sociales con valores inferiores al 10% de sus respectivos PIB. Además de los países cuyo gasto social ya superaba el 15% del PIB a inicios de la década de 1990, se han sumado a ese grupo el Paraguay y la República Dominicana (véase el gráfico 24).

Pese a que persisten diferencias en cuanto a la prioridad macroeconómica del gasto social, vale la pena destacar los países que hicieron esfuerzos proporcionalmente mayores para aumentar estos gastos. En términos del producto interno bruto, en la Argentina la prioridad macroeconómica del gasto público social se incrementó un 9,2% del PIB entre 1990 y 2009; en Cuba aumentó 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2011; en Panamá, 10,4 puntos porcentuales hasta 2012; en el Paraguay, 8,9 puntos porcentuales entre 2003 y 2012, y en la República Bolivariana de Venezuela, 8,7 puntos porcentuales entre 1997 y 2012. En contraste, el incremento del esfuerzo macroeconómico del gasto en Chile, El Salvador, Guatemala, Jamaica y el Perú fue poco significativo si se comparan los datos más recientes disponibles (usualmente del bienio 2012-2013) con los iniciales de la serie (1990-1991 o el período más cercano con datos disponibles).

Gráfico 24
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita, 1990-1991 a 2012-2013
(En dólares de 2005)



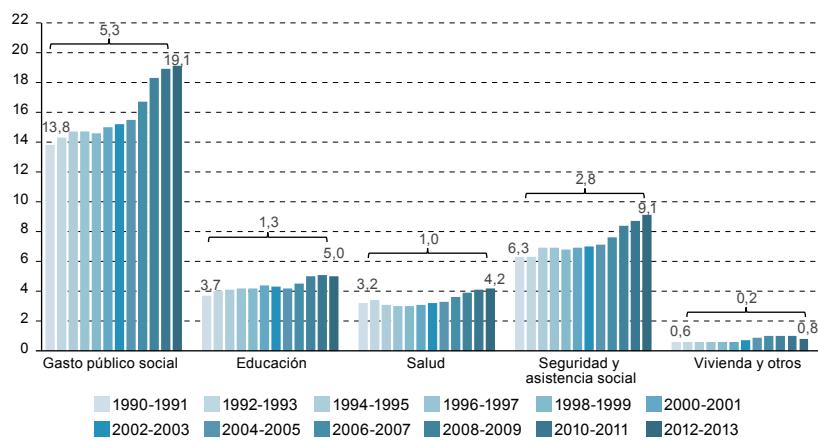
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Nota: GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

2. La evolución del gasto sectorial

El crecimiento del gasto social sectorial no ha sido uniforme. Por una parte, hay una diversa valoración de la inversión social de los distintos sectores, pero, por otra, el crecimiento sectorial registrado también depende del grado de desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1990-1991), así como de las presiones que diversos grupos sociales pueden ejercer sobre el Estado para expandir más velozmente cierto tipo de gastos, de los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales y del nivel de envejecimiento de la población.

Gráfico 25
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución del gasto público social por sectores, 1990-1991 a 2012-2013^b
(En porcentajes del PIB)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de los países.

En términos generales, el aumento del gasto público social de 5,3 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento de la seguridad social y la asistencia social (2,8 puntos del PIB en todo el período). El progresivo envejecimiento de la población de una buena parte de los países de la región ha provocado el incremento paulatino de los recursos destinados a pagar las prestaciones de la seguridad social. Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (en este caso,

públicos o mixtos), paulatinamente se han introducido en una mayor cantidad de países mecanismos solidarios de financiamiento del pago de la seguridad social, más allá de los mecanismos solidarios de redistribución que existen en esos sistemas.

Aunque no se dispone de información desagregada sobre lo que corresponde a la seguridad social frente a la protección social no contributiva, los antecedentes indican que, principalmente en la década de 2000, se ampliaron diversos programas de asistencia social, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares, de carácter condicionado o no. En la Argentina, los recursos destinados a la asistencia social aumentaron casi un 85% entre 2000 y 2007 (aun considerando la caída cercana al 20% ocurrida en 2002); en el Brasil (gobierno federal), esos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile, solo subieron un 5,5% (se registraron caídas en 2003, 2004 y 2006); en Colombia, se elevaron casi al doble entre 2004 y 2007, y, en Costa Rica, crecieron más del 75% desde 2002. A pesar de esta expansión, conviene tener presente que, en estos y otros países en que la información de este tipo de erogaciones está disponible, en 2007 el gasto público en asistencia social solo representaba entre un 10% y un 35% del agregado general de seguridad y asistencia social.

A raíz de la crisis financiera internacional, se implementaron diversos programas de emergencia y otras medidas para evitar la contracción de las economías reales. Esto explicaría buena parte del incremento del gasto social del último quinquenio, de 0,8 puntos porcentuales del PIB. Esta alza se concentró principalmente en la seguridad social y en la asistencia social (dos tercios del aumento total). Dado que los compromisos en seguridad social suelen presentar una menor elasticidad respecto del ciclo económico, es probable que la subida esté relacionada con el fortalecimiento o puesta en marcha de programas de asistencia social (incluido el refuerzo de la lucha contra la pobreza mediante transferencias condicionadas y no condicionadas) destinados a las personas y hogares más vulnerables a la contracción económica, así como de pilares solidarios de los sistemas de seguridad social (o, de forma más en general, de los sistemas de protección social).

El otro aumento importante de los últimos 22 años tuvo lugar en el sector de la educación (1,3 puntos porcentuales del PIB). Esta subida está vinculada a la expansión de la cobertura y del acceso a la educación primaria en los países más pobres, así como de la educación secundaria en los restantes (en términos de la infraestructura y, sobre todo, del gasto corriente, asociado en su mayor parte al aumento de la dotación de docentes) y, en menor medida, al crecimiento de las coberturas en la oferta pública postsecundaria.

Esta situación ha ido en desmedro de la expansión del sector de la salud, ya que se registra un incremento relativamente leve de su prioridad macroeconómica (un punto porcentual del PIB). Ante las contracciones presupuestarias de este sector, suelen sacrificarse las inversiones o reinversiones en infraestructura, la renovación de equipos y la reposición de insumos médicos, lo que suscita problemas en el sector público de la salud, que afectan la cobertura y, principalmente, la calidad de las prestaciones, situaciones que tardan en normalizarse.

Por último, el sector que se recibió menos atención (0,2% del PIB en todo el período) es el de la vivienda (que incluye el agua potable, saneamiento, equipamiento comunitario y, desde hace poco tiempo, el medio ambiente), pese a la persistencia de grandes bolsas de marginalidad habitacional y segregación en prácticamente todos los países y ciudades principales. Incluso se ha registrado una contracción en el último bienio, en parte asociada a su expansión en el período previo, por su uso como herramienta de creación de empleo y dinamización de las economías internas, en particular el sector de la construcción.

La escasa inversión en esta área también ha impedido o restado impulso a las iniciativas de preservación del medio ambiente, tanto por la vía del establecimiento de zonas de conservación de la biodiversidad como de las necesarias medidas de regulación de la actividad humana, en particular la productiva, para impedir el deterioro y la contaminación del entorno.

B. La inversión social en juventud

Una de las definiciones más extendidas, utilizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), considera la inversión social como los beneficios y las contribuciones financieras, tanto de tipo público como privado, que se destinan a hogares e individuos con el fin de ayudarlos en situaciones que afecten adversamente su

bienestar. Desde el ámbito público, a diferencia de las políticas compensatorias, que actúan sobre los efectos o una vez que el riesgo ya se ha concretado, la inversión social lo que busca es prevenir, apoyar y dotar a los individuos en lugar de indemnizar a quienes resulten afectados por las desregulaciones del mercado, entre otras cosas.

Desde este punto de vista, los gastos públicos no se conciben como un costo para la economía, sino como una serie de inversiones necesarias para garantizar un crecimiento duradero, fuerte y compartido y para responder a las nuevas necesidades sociales, además de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La estrategia de inversión social define prioridades con el fin de acompañar a los individuos a lo largo de sus trayectorias vitales, centrándose en los grupos que son objeto de exclusión en la sociedad (entre ellos, las mujeres, los y las jóvenes y los niños y niñas) y en ámbitos básicos para el desarrollo humano (educación, salud, empleo y vivienda).

La inversión social puede comprender erogaciones tanto del sector público como del privado. No obstante, el gasto público y, en particular, el gasto público social abarcan la mayor parte de esa inversión. De este modo, aunque no significan estrictamente lo mismo, a los efectos de estimar la magnitud de la inversión social en juventud, en este análisis se considera el gasto público social en este grupo poblacional.

Por medio del presupuesto público anual, los gobiernos dan a conocer sus prioridades y objetivos a través de los montos estimados de sus ingresos y destinados a sus gastos. En ese sentido, los jóvenes pueden constituir la población objetivo de ciertas políticas públicas y así resultar beneficiados directamente por la asignación de recursos exclusivos a este sector, o bien pueden obtener beneficios por medio de los efectos positivos de políticas en las que los jóvenes no figuran como el grupo objetivo, pero sí su entorno. Es posible identificar cuatro tipos de gasto social, que difieren en la forma en que la población joven percibe los beneficios:

i) Directo

La inversión social que se plasma en políticas y programas cuya población objetivo son los y las jóvenes como sus beneficiarios directos. El criterio básico de elegibilidad de estos programas es fundamentalmente la condición de ser joven.

ii) Ampliado

La inversión social que se realiza mediante programas que no están destinados específicamente a la población juvenil sino a una población más amplia de la que forman parte y por ello son beneficiarios junto a otros grupos etarios.

iii) Indirecto

Otra fracción del gasto público que puede considerarse parte de la inversión social que beneficia a los y las jóvenes de manera indirecta y solo en la medida en que formen parte de los hogares u otras unidades receptoras de los recursos asignados por los programas. Se trata principalmente de programas de superación de la pobreza y subsidios como los de vivienda.

iv) General

También cabe considerar como parte de la inversión en las y los jóvenes los programas cuyos productos y resultados no van dirigidos específicamente a ellos ni a sus familias, sino a sus zonas de residencia o donde realizan sus actividades, por ejemplo, áreas verdes o transporte en barrios o uniones vecinales.

Debido a la ausencia de estudios exhaustivos sobre inversión social en la juventud diferenciada por sectores, la metodología y las fuentes utilizadas para obtener la información en este capítulo que permite estimar la magnitud del gasto social presentan variaciones en los distintos ámbitos considerados: educación, salud, asistencia social y vivienda.

En el caso del gasto en educación, se utilizaron los datos provenientes de la distribución funcional del gasto público que proveen los países y que forma parte de la base de datos de gasto público social de la CEPAL¹⁶. Para estimar la magnitud del gasto total en educación destinado a la juventud se utilizaron los datos sobre tasas brutas de matrícula en los niveles educativos seleccionados (alta secundaria y postsecundaria) y la distribución de esas tasas entre establecimientos públicos y privados. La información utilizada proviene de la base de datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-UIS).

¹⁶ Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

La estimación de la inversión social en salud de los jóvenes se realizó utilizando la información que contiene la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS)¹⁷. A diferencia de lo que sucede con la inversión en educación, en el caso de la salud no se dispone de datos suficientes para estimar año a año la forma en que se distribuye el gasto entre las personas de distintas edades. Por ello, se utilizaron estudios realizados para países de la OCDE y de la iniciativa de cuentas nacionales de transferencias (CNT) que presentan estimaciones sobre la distribución del gasto público en salud por grupos etarios (y sexo). El perfil resultante de gasto en salud por grupos de edad y sexo se utilizó para obtener las estimaciones de los recursos públicos destinados a los y las jóvenes en cada país.

El gasto en asistencia social prestada a los jóvenes, debido a su propia naturaleza, es muy variable entre países y también a lo largo del tiempo, y está constituido en su mayor parte por distintos programas, frecuentemente de combate contra la pobreza, que benefician de manera directa o indirecta a los jóvenes. Por tanto, la estimación de la inversión en asistencia social a los jóvenes se llevó a cabo por medio del análisis de programas de transferencias condicionadas, que son los más frecuentes en los países latinoamericanos y respecto de los cuales la CEPAL ha reunido y sistematizado la información necesaria para analizar, sobre bases comparables, la magnitud de los recursos que destinan los países de la región a asistencia social.

El otro componente de la inversión social corresponde al gasto público en vivienda, que, además de los programas de construcción de viviendas, incluye las inversiones en servicios básicos de agua y saneamiento y otros gastos en mejoramiento de la infraestructura comunitaria (dotación de electricidad, polideportivos y sedes sociales, entre otros). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha realizado estudios respecto de algunos países que indican cómo se distribuye el gasto público de distintos programas de vivienda social según nivel de ingreso de los hogares beneficiados. Para estimar la magnitud de la inversión social en vivienda e infraestructura que corresponde a la juventud, se supuso que ese gasto llegaba indirectamente a los jóvenes que residían en los hogares beneficiarios que formaban parte de los tres primeros quintiles de más bajos ingresos de la población (de acuerdo con la información obtenida de los estudios referidos).

1. Panorama de la inversión social en juventud en América Latina

Considerando que la medición de la inversión social en América Latina varía de un país a otro y que las cifras que se presentan a continuación son una subestimación de los montos reales de inversión social realizados en todos los niveles del Estado, se puede decir a modo de ilustración que la inversión social total equivalía al 19,1% del PIB, rondando los 660.000 millones de dólares, alrededor de 2012. Del total de gasto público en inversión social, las estimaciones indican que la región destina alrededor de 102.000 millones de dólares a programas sociales cuyos beneficiarios directos o indirectos son los jóvenes (183.000 millones de dólares a precios de 2005, expresados en paridad de poder adquisitivo). La participación del gasto en inversión social destinada a la población juvenil en el gasto público social asciende al 13,8%, equivalente al 2,65% del PIB de los países latinoamericanos considerados (véase el cuadro 5).

La inversión social en juventud en América Latina, según los datos disponibles en distintos sectores, va adoptando distintas formas.

a) Educación

La inversión social en juventud está concentrada precisamente en el ámbito de la educación. Casi el 60% de los recursos que se destinan directa o indirectamente a la juventud corresponden al financiamiento del sistema educativo. Al menos desde la década de 2000 el gasto en educación ha crecido en forma sistemática, una tendencia que se ha visto reforzada por un aumento constante de los niveles de matrícula, especialmente en secundaria. Así, si bien el gasto total en educación equivalía al 3,7% del PIB (como promedio simple), en 2012 llegó al 5,2%. Naturalmente, el gasto público en educación destinado a los sectores juveniles es menor que el gasto total en educación, pero ha seguido la misma trayectoria de crecimiento sostenido. En 2012, la inversión pública en educación equivalía a casi el 2,1% del PIB (véase el cuadro 6), pero su participación aumentó 0,7 puntos porcentuales desde 2000.

¹⁷ Organización Mundial de la Salud (OMS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS), Observatorio mundial de la salud [en línea] <http://apps.who.int/gho/data/?theme=main>.

Cuadro 5
América Latina (19 países): inversión social en jóvenes, alrededor de 2012
(En porcentajes)

País	Inversión en jóvenes como porcentaje del gasto social	Inversión en jóvenes como porcentaje del PIB	Jóvenes como porcentaje de la población total
Argentina	11,9	3,3	24,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	24,2	2,8	28,2
Brasil	10,6	2,8	25,7
Chile	15,5	2,3	24,9
Colombia	12,5	1,6	26,3
Costa Rica	14,4	3,3	27,4
Cuba	26,0	9,7	20,4
Ecuador	31,4	2,6	26,7
El Salvador	12,1	1,6	30,2
Guatemala	19,1	1,8	28,4
Honduras	...	0,5	29,9
México	18,0	2,1	26,4
Nicaragua	...	1,4	30,2
Panamá	21,5	3,7	25,1
Paraguay	25,8	2,8	28,9
Perú	17,9	1,9	27,3
República Dominicana	17,8	1,4	26,8
Uruguay	13,0	3,3	22,1
Venezuela (República Bolivariana de)	19,2	4,0	26,7
América Latina	13,8	2,6	26,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social y cálculos sobre la base de programas de transferencias condicionadas y cifras del Instituto de Estadística de la UNESCO, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cuadro 6
**América Latina (19 países): gasto público orientado a los jóvenes como porcentaje del PIB
y del gasto público sectorial, alrededor de 2000 y de 2012**
(En porcentajes)

País	Gasto en educación destinado a los jóvenes				Gasto en salud destinado a los jóvenes				Gasto en programas de transferencias condicionadas destinado a los jóvenes como porcentaje del PIB	Jóvenes beneficiados por los programas como porcentaje del total jóvenes	Gasto en vivienda y servicios básicos orientado a jóvenes como porcentaje del PIB			
	Como porcentaje del PIB		Como porcentaje del gasto público en educación		Como porcentaje del PIB		Como porcentaje del gasto público total en salud							
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012						
Argentina	1,63	2,36	32,6	35,3	0,74	0,80	14,9	13,6	0,06	11,8	0,55			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,96	2,43	37,8	46,2	0,73	0,83	20,1	20,1	0,05	11,7	0,07			
Brasil	1,74	1,81	35,5	31,3	0,56	0,71	19,4	16,4	0,09	21,7	0,56			
Chile	1,38	1,81	35,4	42,9	0,53	0,51	15,7	14,5	0,02	6,3	0,13			
Colombia	0,93	0,95	28,6	31,4	0,92	0,91	19,6	17,5	0,08	22,4	0,19			
Costa Rica	1,29	1,95	26,5	26,3	1,02	1,33	18,4	17,6	0,06	2,3	0,64			
Cuba	3,27	7,92	37,8	49,7	0,74	0,84	13,4	10,4	0,89			
Ecuador	0,68	2,10	39,1	44,3	0,22	0,51	19,5	17,6	0,23	38,9	0,09			
El Salvador	1,59	1,90	14,8	24,1	0,70	0,82	18,6	19,5	0,01	7,8	0,26			
Guatemala	0,46	0,51	16,9	16,0	0,45	0,49	20,2	20,3	0,07	19,6	0,93			
Honduras	0,75	0,93	20,9	21,4	0,05	7,7	0,05			
México	1,14	1,22	33,2	32,4	0,48	0,56	20,5	17,5	0,10	19,9	0,42			
Nicaragua	0,64	0,96	22,2	21,5	0,98			
Panamá	1,84	2,18	37,8	51,4	1,00	0,83	19,0	16,0	0,04	9,7	1,02			
Paraguay	0,93	0,97	28,6	52,1	0,64	0,86	19,7	19,9	0,07	7,0	0,06			
Perú	2,06	2,37	32,2	34,1	0,56	0,54	20,4	18,2	0,03	7,7	0,65			
República Dominicana	0,58	0,52	24,6	21,0	0,43	0,49	19,5	17,7	0,10	18,6	0,54			
Uruguay	1,03	1,86	39,4	41,9	0,76	0,65	12,4	10,9	0,08	11,7	0,96			
Venezuela (República Bolivariana de)	2,71	3,50	27,8	32,4	0,47	0,28	19,7	17,9	0,37			
América Latina (promedio simple)	1,48	2,14	31,1	36,1	0,65	0,73	18,6	17,3	0,07	14,0	0,49			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales del Instituto de Estadística de la UNESCO, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

b) Salud

Comparativamente los jóvenes son el segmento poblacional o grupo etario que goza de mejor salud. Los principales eventos de salud que afectan a la juventud y que requieren atenciones de tipo especializado son, para el caso de las mujeres jóvenes, el embarazo y la maternidad, especialmente en edades tempranas (adolescencia), y

en los varones los problemas asociados al abuso del alcohol y las drogas, la accidentabilidad y las consecuencias de la violencia y la prevención y el tratamiento del virus de inmunodeficiencia humana (VIH).

Comparativamente con el resto de la población, los recursos que el Estado destina a salud juvenil parecen un poco bajos, pero también la demanda es considerablemente menor. Mientras el gasto público total en salud alrededor de 2000 alcanzaba en promedio el 3,1% del PIB, el gasto destinado a los jóvenes solo equivalía al 0,65%. Si bien el gasto asociado a prestaciones de salud otorgadas a la población juvenil aumentó entre 2000 y 2012, el ritmo de crecimiento fue menor que el del gasto total en salud, situación que hizo que el primero perdiese participación en el segundo, representando en 2012 solo el 17,3% del gasto público total en salud (véase el cuadro 6).

c) Asistencia social y programas de lucha contra la pobreza

Los programas de asistencia social se han presentado en los distintos países de América Latina de múltiples maneras, pero en general todas han buscado de una u otra forma aumentar o al menos proteger el capital humano de los hogares. En la década anterior se sumó a estas prácticas una nueva generación de iniciativas, conocidas como programas de transferencias condicionadas (PTC), que se convirtieron en el mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza en los países de la región.

La definición de la población objetivo de los programas cambia de un país a otro, pero en general sus beneficiarios son las familias, especialmente las que tienen miembros menores de 18 años, que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza. En ese sentido, los jóvenes están incluidos indirectamente dentro de estos programas como parte de los hogares beneficiarios y, en algunos casos, pueden recibir el beneficio directamente, como son los casos de Oportunidades de México, Bolsa Familia del Brasil o Jóvenes en Acción de Colombia, por citar algunos de ellos, que pueden extender sus beneficios hasta los 29 años de edad.

El panorama regional de estos programas es heterogéneo. El presupuesto promedio de los PTC en los países de América Latina equivale al 0,3% del PIB aproximadamente. En promedio, la cobertura expresada como porcentaje de personas que pertenecen a los hogares beneficiarios ronda el 13% de la población de los países, lo que depende tanto de la envergadura de programas como de la proporción de población pobre o vulnerable y que además cumple los criterios de elegibilidad definidos por cada programa. Hay programas que resaltan por la masividad de su cobertura, aunque eso aumenta la probabilidad de cometer errores de inclusión (de hogares que no han sido definidos como población objetivo).

Si se considera como universo de análisis el total de jóvenes entre 15 y 29 años de edad, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas incluye al 14% del total de jóvenes, y las estimaciones indican que a nivel regional se destinan poco más de 170 millones de dólares a este segmento poblacional, de manera directa o indirecta y principalmente a través del acceso a diversos tipos de servicios (en promedio simple, alrededor del 0,07% del PIB de los países considerados).

d) Vivienda

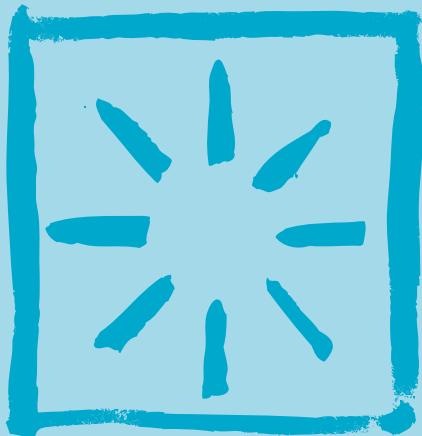
En cuanto al gasto público social en vivienda y servicios básicos como el agua potable, el saneamiento, el mejoramiento de barrios y el equipamiento comunitario, conviene recordar que esta es la partida de gastos dentro del ámbito social que moviliza proporcionalmente menor cantidad de recursos. En 2012, el gasto total en vivienda y servicios básicos equivalía al 1,8% del PIB como promedio simple para 19 países de la región. El gasto que indirectamente se destinaría a los y las jóvenes en virtud de su acceso a los programas de vivienda, agua, saneamiento y otros servicios asociados se acerca al 0,5% del PIB (véase el cuadro 6).

A modo de conclusión, cabe señalar que, dado que los márgenes actuales de expansión del gasto son menores, es necesario un mayor esfuerzo en una mejor planificación de los gastos, junto con el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de evaluación, que apunten a aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. Parte de este incremento de la eficacia y eficiencia se asocia con una optimización de la orientación de los gastos acorde a la necesidad de diversos grupos poblacionales, como los y las jóvenes, de manera que se destinen recursos hacia programas generales e intervenciones específicas que logren mayores impactos y avances en el bienestar de la población y que faciliten el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades para construir un nuevo modelo de desarrollo que disminuya las desigualdades y minimice las cadenas de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Bibliografía

- Alkire, Sabina y James Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, Nº 7-8.
- (2007), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper*, Nº 7 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf>.
- Antonopoulos, R. (2009), "The current economic and financial crisis: a gender perspective", *The Levy Economics Institute of Bard College*, Nº 562, mayo.
- Arroyo, L. y otros (2010), "Los efectos de la crisis sobre las mujeres: Empleo, segregación ocupacional y modelo productivo", *Informes de la Fundación*, Madrid, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín Nº 10 (LC/L.3815), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Duclos, Jean Yves, Joan Esteban y Debraj Ray (2004), "Polarization: Concepts, measurement, estimation", *Econometrica*, Nº 72.
- Espino, Alma (2012), "La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?", *Nueva Sociedad*, Nº 237, enero-febrero.
- Esteban, Joan, Carlos Gradín y Debraj Ray (1999), "Extensions of a measure of polarization with and application to the income distribution of five OECD countries", *Luxembourg Income Study Working Paper*, Nº 218, Nueva York, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Foster, James E. y Michael C. Wolfson (2002), "Polarization and the decline of the middle class: Canada and the US", *OPHI Working Paper*, Nº 31 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp31.pdf?92fa97>.
- Giosa, Z. y C. Rodríguez (2010), "Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica", serie *Mujer y Desarrollo*, Nº 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.127.
- Katzman, Rubén (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto* (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, Editorial Lom.
- Macpherson, D.A. y B.T. Hirsch (1995), "Wages and gender composition: why do women's jobs pay less?", *Journal of Labor Economics*, vol. 13, Nº 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Maurizio, R. (2010), "Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en Argentina", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 104 (LC/L.3230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.10.II.G.34.
- Miller, P. (2009), "The gender pay gap in the US: does sector make a difference?", *Journal of Labor Research*, vol. 30, Nº 1, Springer.
- Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), "La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres", serie *Mujer y Desarrollo*, Nº 98 (LC/L.3168-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.141.
- Perea Restrepo, Carlos (2008), *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*, Medellín, La Carreta.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), "Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro", serie *Políticas Sociales*, Nº 190 (LC/L.3791), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos, María Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero y Pascual Gerstenfeld (2015), "A multidimensional poverty index for Latin America", *OPHI Working Paper*, Nº 79, University of Oxford, en prensa.

Capítulo I



La pobreza en América Latina, logros alcanzados y nuevos desafíos

Introducción

A. Análisis de la pobreza por ingresos

1. Contexto económico
2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina
3. Evolución reciente de la pobreza por países
4. Factores asociados a la evolución de la pobreza
5. Pobreza en distintos grupos de la población

B. Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina

1. Antecedentes y conceptos básicos
2. Dimensiones y umbrales
3. Construcción del índice
4. Resultados
5. Consideraciones finales

Bibliografía

Anexo

Introducción

Como se señala en Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014c), los países de América Latina y el Caribe enfrentan hoy el reto de seguir impulsando los progresos significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo, así como ampliar los incipientes avances en la distribución del ingreso, alcanzados en conjunto con la consolidación democrática, la estabilidad macroeconómica y las políticas sociales. Dichos logros parecen estar encontrando límites, ya sea para sostenerse o para expandirse. Estos límites se traducen en la disminución del ritmo o el estancamiento de los procesos de reducción de la pobreza y la indigencia, y de mejora de la distribución del ingreso, especialmente después de la crisis internacional de 2008, los que serán evidenciados en este capítulo y el siguiente.

Respecto de la pobreza, en esta edición del Panorama Social se analiza nuevamente el tema desde las perspectivas del ingreso y del abordaje multidimensional. Ambas miradas permiten reforzar la idea de que, más allá de los avances logrados en el último decenio, la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad latinoamericana. Las distintas estimaciones que se presentan permiten cuantificar la magnitud e intensidad de este fenómeno en distintos grupos de población y delinean algunos hechos estilizados de utilidad para orientar el diseño de políticas de superación de la pobreza cuyos logros se vuelvan sostenibles en el tiempo y favorezcan mayores niveles de bienestar y desarrollo.

A. Análisis de la pobreza por ingresos

Continuando con la tendencia observada en los años recientes, en 2013 la pobreza se mantuvo en tasas similares a las registradas en 2011 y 2012, lo que puede ser indicativo de un estancamiento del proceso de reducción que ha caracterizado a la región por un decenio. La pobreza extrema presenta una dinámica similar e incluso ha retorna a tasas cercanas a las observadas hace dos años, por lo que el número de personas en situación de indigencia, si bien no ha variado significativamente, manifiesta una incipiente tendencia al crecimiento.

1. Contexto económico

En 2013, la economía mundial se caracterizó por la recuperación del crecimiento, sobre la base de los procesos de consolidación de las economías de los Estados Unidos y el Japón, y el fin de la recesión en la zona del euro. A su vez, el crecimiento de China se mantuvo en torno al 7%, aunque continúan las expectativas de moderación para 2014, como consecuencia de las tensiones financieras registradas y de un menor impulso de la industria manufacturera en ese país.

En este contexto, la tasa de crecimiento económico de América Latina en 2013 (2,5%) fue superior a la media mundial (2,2%), aunque menor que la observada en 2012 (2,9%). Al igual que en años anteriores, el consumo de los hogares sostuvo la expansión de la actividad económica, al aumentar un 3,1%, lo que permitió contrarrestar la desaceleración de la formación bruta de capital fijo y el escaso crecimiento de las exportaciones, afectadas por la caída de los precios de exportación (CEPAL, 2014a).

El producto por habitante de América Latina creció un 1,5%, manteniendo la tendencia a la desaceleración observada desde 2010.

Trece países presentaron una tasa de crecimiento del PIB por habitante superior al promedio regional, entre los que se destacan el Paraguay (11,8%), Panamá (6,6%), el Estado Plurinacional de Bolivia (5,2%), el Perú (4,5%) y el Uruguay (4,0%). Además de ellos, el producto por habitante se incrementó en un porcentaje de alrededor del 3,0% en Chile, Colombia, el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana, en tanto que en la Argentina, el Brasil y Costa Rica se registraron tasas cercanas al 2%. A su vez, en El Salvador, Guatemala y Honduras el PIB por habitante creció a tasas cercanas al 1%, en tanto que se observó un leve decrecimiento del 0,1% en México y Venezuela (República Bolivariana de).

La evolución de los mercados de trabajo, en este caso de América Latina y el Caribe, mostró en 2013 una pérdida de dinamismo, frente a las mejoras continuas que caracterizaron el último decenio. La tasa de ocupación registró una leve alza, del 55,3% en 2012 al 55,7% en 2013. La tasa de desempleo volvió a disminuir, al pasar de un 6,4% en 2012 a un 6,3% en 2013, alcanzando mínimos históricos. Dicha baja obedeció tanto al mencionado incremento del empleo como a la caída de la participación laboral, que disminuyó del 59,8% al 59,6% entre uno y otro año. La variación de la tasa de desempleo de los países fue similar a la observada para la región en su conjunto. En efecto, en ocho países las tasas no presentaron variación o registraron un decrecimiento de hasta 0,2 puntos porcentuales respecto del año anterior (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay); en siete países se produjo una caída mayor que 0,2 puntos porcentuales (Barbados, Belice, Chile, Colombia, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)), mientras que en cinco países se registró un aumento del desempleo de 0,4 puntos porcentuales o superior (Bahamas, Costa Rica, Honduras, Jamaica y República Dominicana) (CEPAL/OIT, 2014).

El poder adquisitivo de los salarios medios se mantuvo constante o se incrementó en la mayoría de los países de los que hay información disponible, aunque a tasas menores que las observadas en años anteriores. El mayor incremento se registró en Chile (cercano al 4%), seguido por el Uruguay (3%), Colombia (2,6%), el Paraguay (2,2%) y el Brasil (1,1%). Solamente en la República Bolivariana de Venezuela se produjo una caída significativa del salario medio real (del -4,4%), como resultado principalmente de la aceleración del proceso inflacionario (CEPAL/OIT, 2014).

La tasa de inflación de la región, como promedio simple, se incrementó, pasando del 5,3% al 6,8%. La mayor parte de esta alza se debió al incremento registrado en la República Bolivariana de Venezuela, donde la variación fue del 20,1% en 2012 al 56,2% en 2013. En este último año, se observó un leve incremento de las tasas de inflación respecto de 2012 en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2 puntos porcentuales), Chile (1,6 puntos porcentuales), Guatemala y el Uruguay (1 punto porcentual), al mismo tiempo que se registró una marcada reducción en Haití (-4,2 puntos porcentuales), Cuba (-2,0 puntos porcentuales) y Nicaragua (-1,7 puntos porcentuales).

Se estima que en 2014 el crecimiento del producto será del 2,2%, lo que significaría un incremento del producto por habitante de alrededor del 1%. De acuerdo con la evolución de los indicadores hasta el primer semestre del año, no cabe esperar variaciones importantes del empleo y se prevé un menor ritmo de crecimiento de los salarios nominales, lo que, sumado a un leve incremento de la inflación, afectaría el incremento de los salarios reales (CEPAL, 2014b).

Cuadro I.1
América Latina (20 países): evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 2000-2013
(En porcentajes)

País y año	PIB per cápita	Desempleo	Salario medio real^c	Índice de precios al consumidor^d
	(tasa media anual de variación) ^a	(promedio simple del período) ^b	(tasa media anual de variación)	
Argentina				
2000-2010	2,4	12,5	5,2	9,1
2011	7,6	7,2	...	9,5
2012	0,1	7,2	...	10,8
2013	2,1	7,1	...	10,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)				
2000-2010	1,9	7,6	-0,5	5,0
2011	3,6	...	-1,3	6,9
2012	3,6	...	0,9	4,5
2013	5,2	6,5

Cuadro I.1 (continuación)

País y año	PIB per cápita	Desempleo	Salario medio real^c	Índice de precios al consumidor^d
	(tasa media anual de variación) ^a	(promedio simple del período) ^b		(tasa media anual de variación)
Brasil				
2000-2010	2,5	9,1	-0,6	6,6
2011	1,9	6,0	2,4	6,5
2012	0,2	5,5	3,7	5,8
2013	1,7	5,4	1,1	5,9
Chile				
2000-2010	2,8	9,0	1,9	3,3
2011	4,9	7,1	2,5	4,4
2012	4,5	6,4	3,2	1,5
2013	3,2	5,9	3,9	3,1
Colombia				
2000-2010	2,4	14,6	1,4	5,7
2011	5,1	11,5	9,2	3,7
2012	2,6	11,2	-7,2	2,4
2013	3,3	10,6	2,6	1,9
Costa Rica				
2000-2010	2,3	6,2	1,1	10,1
2011	3,1	7,7	5,7	4,7
2012	3,7	7,8	1,4	4,5
2013	2,2	8,2	1,3	3,7
Cuba				
2000-2010	5,1	2,6	4,8	2,6
2011	2,8	3,2	0,3	1,3
2012	3,0	3,5	0,3	2,0
2013	2,7	0,04
Ecuador				
2000-2010	2,0	8,8	...	12,2
2011	6,0	6,0	...	5,4
2012	3,4	4,9	...	4,2
2013	2,8	4,7	...	2,7
El Salvador				
2000-2010	1,5	6,4	-1,3	3,4
2011	1,7	6,6	-2,9	5,1
2012	1,3	6,2	0,2	0,8
2013	1,1	...	0,5	0,8
Guatemala				
2000-2010	0,9	4,9	-0,5	6,6
2011	1,7	3,1	0,4	6,2
2012	0,5	4,0	4,0	3,4
2013	1,2	3,8	-0,2	4,4
Haití				
2000-2010	-1,3	13,6
2011	4,2	8,3
2012	1,6	7,6
2013	3,0	3,4
Honduras				
2000-2010	2,2	5,7	...	7,7
2011	1,8	6,8	...	5,6
2012	1,9	5,6	...	5,4
2013	0,6	6,0	...	4,9
México				
2000-2010	1,0	4,2	2,0	4,9
2011	2,7	5,9	0,9	3,8
2012	2,8	5,8	0,2	3,6
2013	-0,1	5,7	-0,1	4,0
Nicaragua				
2000-2010	1,6	9,0	0,7	9,3
2011	4,2	...	0,1	8,6
2012	3,5	...	0,4	7,1
2013	3,1	...	0,3	5,4

Cuadro I.1 (conclusión)

País y año	PIB per cápita	Desempleo	Salario medio real ^c	Índice de precios al consumidor ^d
	(tasa media anual de variación) ^a	(promedio simple del período) ^b	(tasa media anual de variación)	
Panamá				
2000-2010	3,8	11,9	-0,3	2,6
2011	8,9	5,4	0,1	6,3
2012	8,4	4,8	3,4	4,6
2013	6,6	4,7	1,8	3,7
Paraguay				
2000-2010	1,0	9,4	0,6	8,0
2011	2,6	7,1	2,7	4,9
2012	-2,8	8,1	0,7	4,0
2013	11,8	8,1	2,2	3,7
Perú				
2000-2010	4,0	8,8	1,1	2,4
2011	5,3	7,7	...	4,7
2012	4,7	6,8	...	2,6
2013	4,5	5,9	...	2,9
República Dominicana				
2000-2010	3,8	6,6	...	11,6
2011	3,1	5,8	...	7,8
2012	2,6	6,5	...	3,9
2013	2,8	7,0	...	3,9
Uruguay				
2000-2010	2,7	12,1	0,1	8,4
2011	7,0	6,6	4,0	8,6
2012	3,3	6,7	4,2	7,5
2013	4,0	6,7	3,0	8,5
Venezuela (República Bolivariana de)				
2000-2010	1,4	11,9	-2,5	21,6
2011	2,6	8,3	3,0	27,6
2012	4,0	8,1	5,8	20,1
2013	-0,1	7,8	-4,4	56,2
América Latina ^e				
2000-2010	2,0	9,2	...	7,7
2011	3,3	6,7	...	7,0
2012	1,9	6,4	...	5,3
2013	1,5	6,3	...	6,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Calculada sobre la base del valor del PIB per cápita en dólares, a precios constantes de 2005. El promedio de América Latina corresponde al promedio ponderado de las variaciones del PIB de los países de la subregión.

^b La información por países proviene de fuentes oficiales de carácter nacional. Para el período 2000-2010, solo se dispuso de datos de Guatemala del trienio 2002-2004 y de 2010, y de datos de Honduras a partir de 2001. Los datos de desempleo del Perú corresponden a los de la ciudad de Lima.

^c Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere solo a los trabajadores formales del sector industrial.

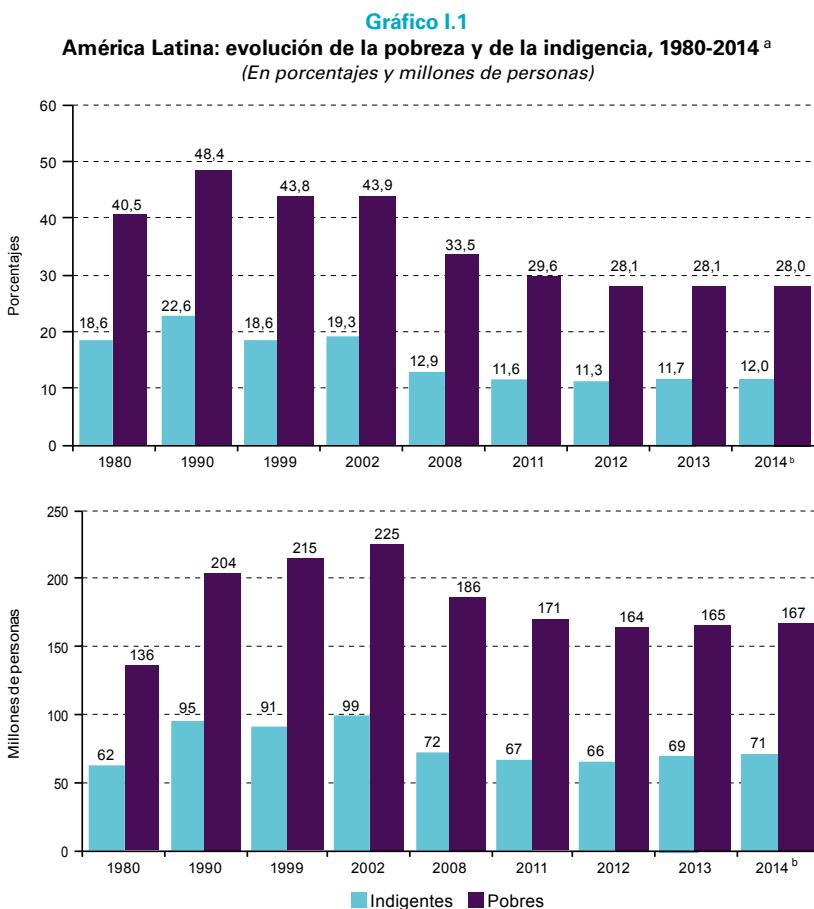
^d Corresponde a la variación interanual, con diciembre como mes de referencia. El agregado regional corresponde al promedio simple de las variaciones de los países.

^e El promedio regional (ponderado) de desempleo corresponde a América Latina y el Caribe. Se calculó con información de 25 países, incluidos los que se presentan en el cuadro excepto Haití y además las Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, utilizando como ponderador las cifras de población en edad de trabajar según las proyecciones que elabora el CELADE-División de Población de la CEPAL.

2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina

En el contexto descrito, la tasa de pobreza de América Latina en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7%. Estos porcentajes equivalen a 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones son personas en situación de pobreza extrema (véase el gráfico I.1).

Estos valores dan cuenta de que la tasa de pobreza se mantuvo sin grandes diferencias con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%). La pobreza extrema, por su parte, mostró una leve tendencia al aumento, situándose 0,4 puntos porcentuales por encima del valor de 2012 (11,3%). Esto significa que en 2013 el número de personas pobres se mantuvo sin cambios mayores, en tanto que el número de personas en situación de indigencia se incrementó alrededor de 3 millones.



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

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye a Cuba.

^b Proyección.

Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las nuevas estimaciones permiten establecer que la pobreza extrema ha alcanzado valores similares a los de 2011, lo que representa un retroceso respecto de los logros alcanzados en años anteriores. Esta situación no es nueva, pues los datos presentados en ediciones anteriores del Panorama Social revelaban tendencias similares. En efecto, las estimaciones regionales muestran que la tendencia a la baja de las tasas de pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, situación que, asociada al crecimiento demográfico, deja como saldo un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en 2013.

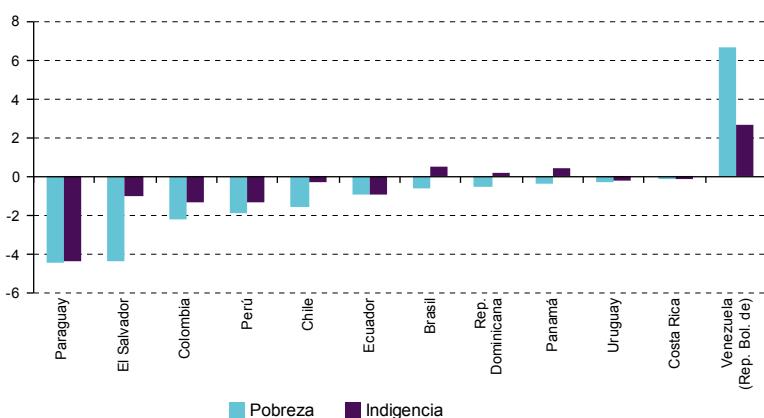
A manera de ilustración, se pueden comparar los períodos de 2002 a 2008 y de 2008 a 2013. El período comprendido entre 2002 y 2008 se caracterizó por tasas de pobreza muy elevadas al inicio, que se redujeron rápidamente, a un ritmo del 1,7% anual, acumulando una caída de 10,4 puntos porcentuales. En ese período, la tasa de indigencia disminuyó a un ritmo del 1,0% anual, totalizando un descenso de 6,4 puntos porcentuales. En cambio, en el período comprendido entre 2008 y 2013, el ritmo de caída de ambas tasas se redujo. En esos años, la tasa de pobreza acumuló una baja de 5,4 puntos porcentuales, como resultado de un ritmo de caída del 1,0% anual. La tasa de indigencia, por su parte, acumuló una reducción de apenas 1,2 puntos porcentuales, cayendo al 0,2% anual.

Para 2014 no se prevé que se produzcan cambios estadísticamente significativos de los niveles de pobreza e indigencia de la región en su conjunto, debido a que el crecimiento del producto por habitante será similar o algo menor que el de 2013 y a que no cabe esperar variaciones considerables del empleo ni de la inflación en la mayoría de los países. Sin embargo, las proyecciones muestran un leve incremento de la tasa de indigencia, que sería de alrededor del 12%, lo que significaría no solo un retroceso de esta tasa hasta los niveles observados a principios de la década, sino también un crecimiento apreciable de la cantidad de personas afectadas por esta situación, debido al crecimiento demográfico.

3. Evolución reciente de la pobreza por países

En lo que respecta a la evolución de la pobreza por país, se observa que de los 12 países que tienen información disponible de 2013, en 6 se registraron disminuciones estadísticamente significativas de los niveles de pobreza e indigencia. El Paraguay presentó la mayor disminución, que alcanzó a 4,5 puntos porcentuales por año, al pasar del 49,6% en 2011 al 40,7% en 2013, mientras que la indigencia cayó casi al mismo ritmo anual, descendiendo del 28,0% al 19,2% en el mismo período. En El Salvador, la pobreza se redujo 4,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 45,3% al 40,9%) y la indigencia cayó 1,0 punto porcentual (del 13,5% al 12,5%) en el mismo período. En Colombia se registró una caída del nivel de pobreza de 2,2 puntos porcentuales (del 32,9% al 30,7%) y una reducción de 1,3 puntos porcentuales de la pobreza extrema (del 10,4% al 9,1%). En el caso del Perú, la pobreza se redujo 1,9 puntos porcentuales (del 25,8% al 23,9%), en tanto que la pobreza extrema disminuyó 1,3 puntos porcentuales (del 6,0% al 4,7%). En Chile, la pobreza cayó 1,6 puntos porcentuales por año, pasando del 10,9% en 2011 al 7,8% en 2013, al mismo tiempo que la pobreza extrema cayó a un ritmo de 0,3 puntos porcentuales por año, del 3,1% en 2011 al 2,5% en 2013. En el Ecuador se registró también un descenso de la pobreza entre 2011 y 2013, a un ritmo de 0,9 puntos porcentuales por año (del 35,4% en 2011 al 33,6% en 2013), mientras que la pobreza extrema cayó 1,0 punto porcentual por año (del 13,9% en 2011 al 12,0% en 2013). En los restantes países (Costa Rica y Uruguay), las caídas tanto de la pobreza como de la indigencia no fueron significativas y correspondieron a variaciones de alrededor de 0,3 puntos porcentuales o incluso menores (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
América Latina (12 países): variación de las tasas de pobreza e indigencia, 2012-2013^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a En los casos de Chile, el Ecuador, Panamá y el Paraguay, se presenta el promedio de las variaciones anuales registradas entre 2011 y 2013.

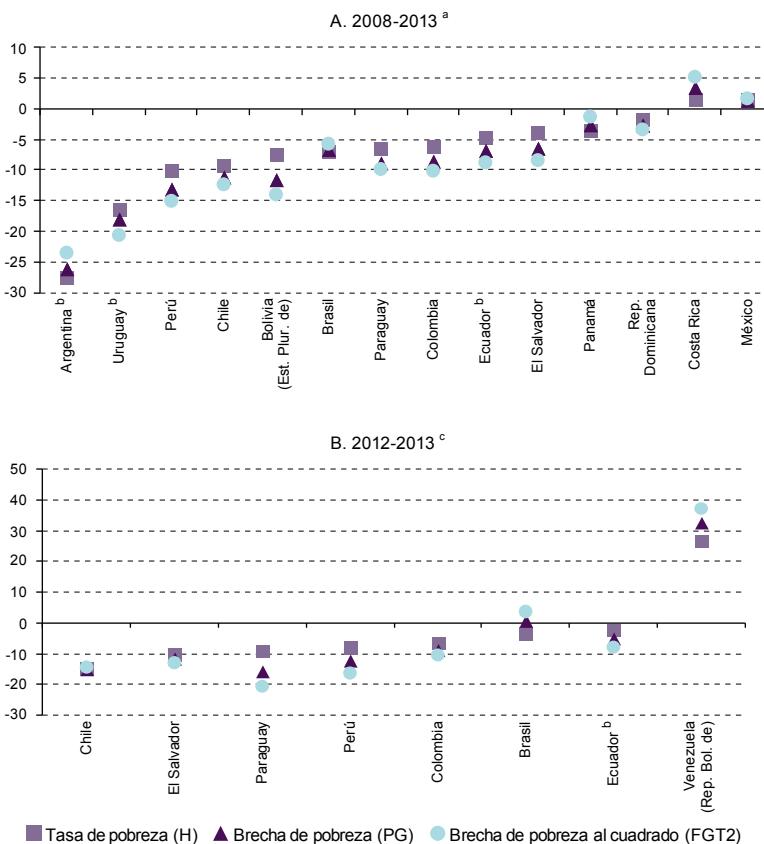
En el Brasil, en tanto, se registró entre 2012 y 2013 una caída de la tasa de pobreza de 0,6 puntos porcentuales, pero un incremento de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de indigencia. Se observó un fenómeno semejante, de disminución de la pobreza y aumento de la indigencia, en la República Dominicana en el mismo período y en Panamá entre 2011 y 2013, aunque las variaciones no resultan estadísticamente significativas. En la República Bolivariana de Venezuela, la tasa de pobreza aumentó 6,7 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 25,4% al 32,1%) y la tasa de indigencia 2,7 puntos porcentuales (del 7,1% al 9,8%) en el mismo período¹.

Es posible complementar la mirada sobre la evolución de la pobreza en los países, a partir de los índices de brecha de pobreza y severidad de la pobreza (o brecha de pobreza al cuadrado). El primero pondera el porcentaje de personas pobres por la distancia media existente entre sus ingresos y la línea de pobreza; el segundo hace algo similar, pero tomando además en consideración la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres (véanse el recuadro I.2 y el cuadro I.A.1 del anexo de este capítulo).

¹ Las cifras pueden discrepar respecto de las que se presentan en el cuadro I.A.1 en el anexo de este capítulo, debido a diferencias en la cobertura de las estimaciones.

Entre 2012 y 2013 la variación porcentual de los tres índices de pobreza, en los países con variaciones significativas, ha tendido a ser similar en los dos países que presentaron una mayor caída porcentual (Chile y El Salvador). En otros cuatro países (Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza han caído más que el índice de recuento (o tasa de pobreza), debido a una mejora más pronunciada del ingreso de los hogares más pobres entre los pobres. En el Brasil, la brecha de pobreza se mantuvo y la severidad de la pobreza se incrementó, aunque el índice de recuento cayó en el período analizado. En la República Bolivariana de Venezuela, en tanto, la brecha y la severidad de la pobreza se incrementaron (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
América Latina (14 países): variación porcentual anual de los indicadores de pobreza, 2008-2013 y 2012-2013
(En porcentajes)



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

^a Corresponde al período comprendido entre 2008 y 2013, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2011), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2013) y México (2008-2012).

^b Datos correspondientes al área urbana.

^c Se incluye a los ocho países con variaciones significativas de pobreza. Corresponde al período comprendido entre 2012 y 2013, excepto en los casos de Chile, el Ecuador y el Paraguay, en que corresponde al período 2011-2013.

Al considerar las variaciones en un período más amplio (2008-2013), se observa un patrón general caracterizado por el hecho de que los índices de brecha y severidad de la pobreza han disminuido más que el índice de recuento. Esto se observa en el Uruguay, el Perú, Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay, Colombia, el Ecuador, El Salvador y la República Dominicana. Ello indica que en estos países la disminución de la pobreza se ha producido junto con una mejora de la situación relativa de todas las personas que se encuentran bajo la línea de pobreza, más que debido a un aumento de ingresos solamente de las personas situadas más cerca de este umbral. La Argentina, el Brasil y Panamá mostraron en el período un patrón distinto, caracterizado por el hecho de que la tasa de reducción de la pobreza fue mayor en valor absoluto que la caída de la brecha y de la severidad, lo que revela un mejoramiento relativo de los menos pobres entre los pobres. A su vez, en México la variación de los tres índices fue muy similar en el período, en tanto que en Costa Rica el incremento del índice de recuento fue acompañado de un empeoramiento de la brecha y de la severidad de la pobreza.

Recuadro I.1**Método utilizado para la medición de la pobreza**

El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del costo de las necesidades básicas.

La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una canasta básica de alimentos, que abarca los bienes que se precisarían para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios, correspondientes a cada país y zona geográfica. En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas de presupuestos familiares llevadas a cabo en los países durante la década de 1980.

A este valor, la línea de indigencia, se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de indigencia por un factor, que toma valores distintos en áreas urbanas y rurales. En las estimaciones de pobreza hasta 2006, se utiliza un factor de 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales^a. En las estimaciones a partir de 2007, dicho factor es variable y depende de la diferencia entre la evolución de precios de los alimentos y la del resto de bienes y servicios.

El valor de las líneas de indigencia y de pobreza se actualiza cada año de acuerdo con la variación acumulada del índice de

precios al consumidor (IPC). En las estimaciones hasta diciembre de 2006, se aplica la misma variación a ambas líneas. A partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente. En el cuadro 4 del anexo estadístico^b se pueden encontrar los valores de las líneas de indigencia y pobreza utilizados en esta publicación.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas en los respectivos países en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas en esta edición. Como es habitual en la práctica de la CEPAL, se aplicaron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos por subdeclaración. Esta última operación se llevó a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para este propósito a partir de información oficial.

Las cifras sobre ingreso utilizadas corresponden al concepto de ingreso corriente total, es decir, al ingreso por concepto del trabajo asalariado, monetario y en especie, del trabajo independiente (incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos generados por el hogar) y de las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios.

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

^a Constituyen excepciones a este caso general las estimaciones de pobreza del Brasil, Colombia y el Perú. En el caso del Brasil, se utilizaron las líneas estimadas conjuntamente a fines de los años noventa por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la CEPAL. En el caso de Colombia, se emplearon los umbrales propuestos por la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP) de ese país. En el caso del Perú, en tanto, las cifras corresponden a las estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

^b Disponible en Internet.

Recuadro I.2**Indicadores para la medición de la pobreza**

Los indicadores de pobreza utilizados en este documento corresponden a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984), que se obtienen a partir de la siguiente expresión:

$$1) \quad FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde n representa el tamaño de la población, q equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia (z) y el parámetro $\alpha > 0$ asigna distintos grados de relevancia a la distancia entre los ingresos (y) de cada individuo pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

Cuando α toma el valor 0, la expresión 1) corresponde al índice de recuento (H), que indica el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$2) \quad H = \frac{q}{n}$$

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52, N° 3, 1984.

Cuando α es igual a 1, se obtiene el indicador de brecha de pobreza (PG) (o de indigencia), que pondera el porcentaje de personas pobres (o indigentes) por el déficit relativo de sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza (o de indigencia):

$$3) \quad PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

Por último, cuando α toma el valor 2, se asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza (o la indigencia), al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos:

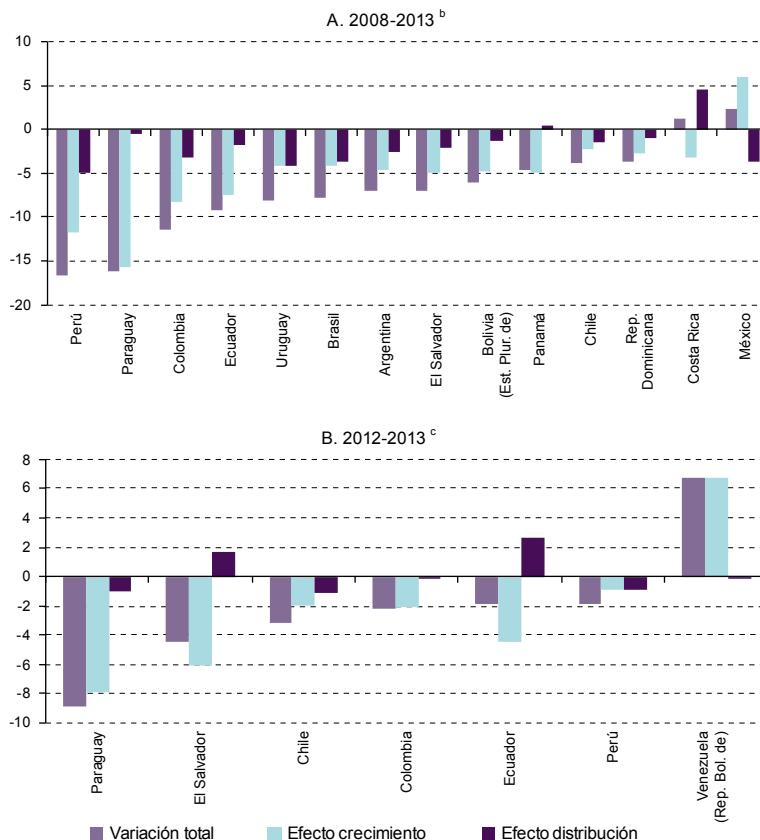
$$4) \quad FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

4. Factores asociados a la evolución de la pobreza

Las variaciones de las tasas de pobreza pueden ser analizadas en función de la contribución de dos elementos: el crecimiento del ingreso medio de las personas (efecto crecimiento) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (efecto distribución)².

En el caso de la evolución de la pobreza ocurrida entre 2012 y 2013, ha predominado el efecto crecimiento, en tanto que al efecto distribución se atribuye una participación mínima o incluso negativa. Solo en Chile, el Paraguay y el Perú se produjo un impacto distributivo positivo que reforzó el aporte del componente de crecimiento a la caída de la pobreza. En tanto, en el Ecuador y El Salvador el empeoramiento de la distribución atenuó los efectos de baja de la tasa de pobreza atribuible al crecimiento. En Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), por otra parte, el efecto distributivo fue nulo (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
**América Latina (14 países)^a: variación acumulada de la pobreza y contribución
de los efectos crecimiento y distribución, 2008-2013 y 2012-2013**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Se incluye a los países en que la tasa de pobreza presenta variaciones superiores al +/- 1% en los períodos analizados.

^b Corresponde al período comprendido entre 2008 y 2013, excepto en el caso de Argentina (2008-2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2011), Chile (2009- 2013), El Salvador (2009-2013) y México (2008-2012).

^c En el caso de Chile, el Ecuador y el Paraguay, los datos corresponden al período 2011-2013.

El balance de la participación de los efectos crecimiento y distribución es distinto cuando se considera el período 2008-2013 en su conjunto. Si bien el efecto crecimiento explica más de la mitad de la disminución de la pobreza registrada durante ese período, el efecto distribución contribuyó en un tercio o más a esa reducción en la mayoría de los países donde la pobreza disminuyó de manera significativa. El Uruguay y el Brasil se destacan como los países

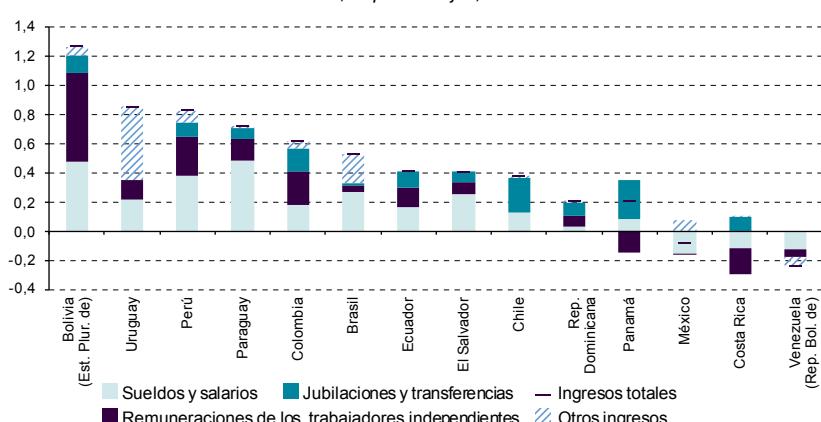
² La descomposición se basa en la propuesta de Datt y Ravallion (1992).

en que la participación de ambos componentes ha sido más equilibrada, al tiempo que en México la mejora de la distribución aportó para que la caída del ingreso no se tradujese en mayores niveles de pobreza. En Costa Rica, su aporte fue el contrario, puesto que el empeoramiento de la distribución coartó las posibilidades de disminución de la pobreza asociadas al crecimiento del ingreso de los hogares registrado en ese período.

Una perspectiva distinta para analizar la evolución de la pobreza consiste en cuantificar la participación de las distintas fuentes de ingreso en la variación del ingreso total de los hogares más pobres³. En general, en los hogares pobres los ingresos laborales—sueldos y salarios, y remuneraciones de los trabajadores independientes—son la fuente de ingresos preponderante en la variación del ingreso total, lo que se observa tanto en los países en que esta variación fue positiva como en aquellos donde los ingresos disminuyeron entre 2008 y 2013. En efecto, en diez de los países analizados esta componente tuvo una variación positiva y en ocho de ellos representó al menos el 60% del total de la variación del ingreso total.

Respecto de las jubilaciones, pensiones y otras transferencias, su aporte a la variación del ingreso fue positivo en 12 países, y sus impactos en los ingresos de los hogares más pobres fueron mayores en Panamá, Chile, Colombia y Bolivia (Estado Plurinacional de). En Panamá esta fuente mitigó la caída de los ingresos laborales registrada en el período, en tanto que en el resto de los países su aporte reforzó las mejoras alcanzadas a través del trabajo en estos hogares. Además, en el Uruguay, el Brasil y México, se registró una participación importante del resto de las partidas de ingreso consignadas en las encuestas (véase el gráfico I.5).

Gráfico I.5
América Latina (14 países): tasa anual de variación de los ingresos totales per cápita de los hogares pobres, por fuente de ingreso, alrededor de 2008-2013^a
(En porcentajes)



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

^a Corresponde al período comprendido entre 2008 y 2013, excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007-2011), Chile (2006-2013), El Salvador (2009-2013) y México (2008-2012).

En el caso de los ingresos derivados del trabajo, es posible analizar si las variaciones se debieron a modificaciones del empleo o de los ingresos medios, o a una combinación de ambos factores. A lo largo del período comprendido entre 2008 y 2013, la tónica dominante ha sido el incremento tanto del empleo como de los ingresos laborales por ocupado, situación que se observa en 6 de los 13 países analizados (Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). En cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile y Ecuador) se produjo un aumento de los ingresos laborales por ocupado junto con una disminución del empleo, aunque en todos ellos el efecto neto fue de incremento de los ingresos laborales en el período analizado. Por su parte, en Costa Rica, México y Panamá, el aumento del empleo hizo que la caída de los ingresos laborales fuera menor que la registrada por los ingresos laborales medios (véase el cuadro I.2).

³ Dado que se trabaja con encuestas de corte transversal, la identificación del grupo de referencia en uno y otro año se realiza en forma aproximada, utilizando para la comparación de tasas los ingresos percibidos por el conjunto de hogares que se ubican en la distribución del ingreso per cápita bajo el percentil correspondiente a la tasa de pobreza estimada en el período inicial.

Cuadro I.2

América Latina (13 países): variación de los ingresos laborales de los hogares pobres, según variación del empleo y de los ingresos laborales por ocupado, alrededor de 2008-2013^a

	Aumenta el empleo	Disminuye el empleo
Aumentan los ingresos laborales por ocupado	Colombia (+) El Salvador (+) Paraguay (+) Perú (+) República Dominicana (+) Uruguay (+)	Bolivia (Estado Plurinacional de) (+) Brasil (+) Chile (+) Ecuador (+)
Disminuyen los ingresos laborales por ocupado	Costa Rica (-) México (-) Panamá (-)	

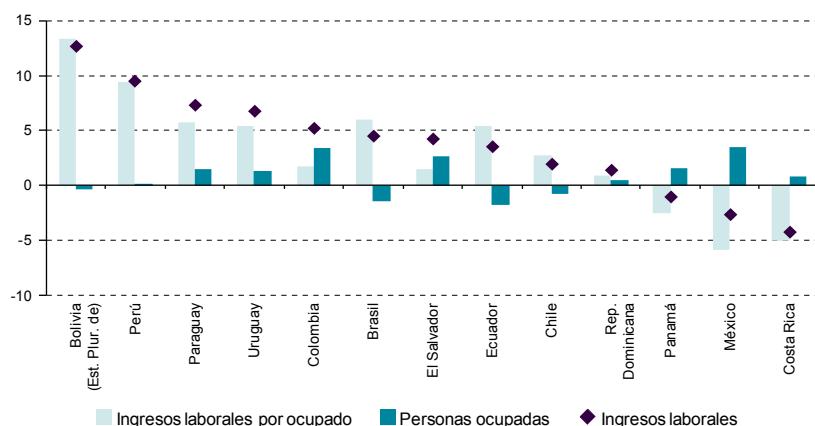
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El signo de la variación de los ingresos laborales totales se incluye entre paréntesis. En el Perú, la variación del empleo fue cercana a cero en el período, pero levemente positiva.

En términos generales, se observa un mayor impacto de los ingresos laborales por ocupado que del empleo en las variaciones de los ingresos laborales, con excepción de Colombia y El Salvador, donde ha primado la mejora del empleo en el aumento de los ingresos de los hogares pobres (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina (13 países): tasa anual de variación de los ingresos laborales por ocupado y de las personas ocupadas en los hogares pobres, alrededor de 2008-2013^a
(En porcentajes)



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

^a Corresponde al período comprendido entre 2008 y 2013, excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007-2011), Chile (2006-2013), El Salvador (2009-2013) y México (2008-2012).

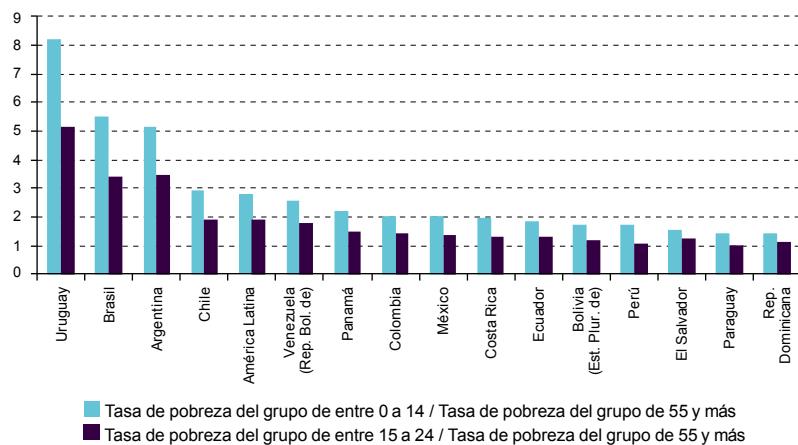
5. Pobreza en distintos grupos de la población

Uno de los aspectos característicos de la pobreza en América Latina es su elevada incidencia entre los grupos más jóvenes de la población, en comparación con grupos de mayor edad. Para ilustrar este efecto, se calculó la relación existente entre la incidencia de la pobreza en los jóvenes y en los adultos mayores de 55 años, que es el grupo de población con menor incidencia de pobreza en términos de promedio en la región. Esto permite observar que la tasa de pobreza de los menores de 15 años equivale a 2,8 veces la registrada en el grupo de mayor edad, en tanto que la tasa del grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años equivale a 1,9 veces la de los mayores de 55 años.

Los cuatro países del Cono Sur presentan las mayores relaciones. La tasa de pobreza de los menores de 15 años equivale a 8 veces la de los mayores de 55 años en el Uruguay, 5,5 veces en el Brasil, 5,1 veces en la Argentina y 2,9 veces en Chile. Por otra parte, en los países del resto de América Latina esta relación es inferior al promedio regional, aunque en Colombia, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), la pobreza entre los menores de 15 años es más del doble de la pobreza en el grupo de mayor edad. Una regularidad similar, si bien con valores

algo menores, se observa en la incidencia de la pobreza del grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años, en comparación con la que se registra en el grupo de las personas de edad (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7
América Latina (14 países): relación de las tasas de pobreza de los grupos de entre 0 y 14 años y de entre 15 y 24 años respecto de la tasa de pobreza del grupo de 55 años y más, alrededor de 2013



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.

También la pobreza tiene diferente incidencia en términos de género, en particular en el tramo etario que comprende a las personas adultas con mayor probabilidad de participación en el mercado laboral. Así, para el promedio de los países de América Latina, la tasa de pobreza del grupo de mujeres de entre 25 y 49 años de edad equivale a 1,2 veces la de los hombres del mismo grupo etario. Esta relación —que se extiende a todos los países de la región— alcanza sus valores máximos en los países en que la incidencia de la pobreza es menor, en especial en la Argentina, Chile y el Uruguay, donde se registran tasas de pobreza entre las mujeres que son equivalentes o superiores a 1,5 veces las observadas entre los hombres. Es probable que estas diferencias se deban principalmente a las características de los mercados de trabajo y a las desigualdades de remuneraciones e inserción laboral por género presentes en estos países. A este respecto, en la región la participación de las mujeres en ocupaciones de baja productividad en el sector urbano era del 50,5% frente al 43,7% de los hombres en 2012 y los ingresos medios de las mujeres eran equivalentes al 73,5% de los de sus pares varones, considerando el total de los ocupados en el sector urbano.

Otras características que se asocian con las diferencias presentes en la incidencia de la pobreza son la educación y la condición de actividad. Respecto de la primera, las personas con educación secundaria avanzada o con educación terciaria exhiben tasas de pobreza que son un 26% y un 74% inferiores a las que se observan en el total de la población, respectivamente. Como contrapartida, en el grupo de personas con hasta 3 años de educación la incidencia de la pobreza es un 66% superior a la que se observa en el conjunto de la población. A su vez, en los grupos de personas que tienen entre 4 y 6 años de educación y entre 7 y 9 años de educación, la incidencia de la pobreza es un 34% y un 15% superior al promedio, respectivamente. En cuanto a la condición de actividad, se observa que, en comparación con la población total, las tasas de pobreza son un 90% superiores entre los desocupados, un 23% superiores entre los inactivos y un 18% superiores entre los trabajadores por cuenta propia. En el grupo de los asalariados, la tasa de pobreza es en promedio un 41% inferior a la de la población total, lo que reafirma una vez más la centralidad que tiene el empleo como instrumento de combate de la pobreza y la indigencia.

B. Las múltiples dimensiones de la pobreza en América Latina⁴

El uso de un índice multidimensional para cuantificar la pobreza ofrece una visión complementaria sobre este fenómeno en la región. Aun cuando la pobreza ha disminuido entre 2005 y 2012, alrededor de un 28% de la población experimenta carencias simultáneas en más de una dimensión del bienestar. Para realizar una evaluación de dichas dimensiones acorde con la realidad latinoamericana es necesario ampliar la mirada más allá de las carencias básicas, considerando privaciones en ámbitos como el empleo o la protección social.

En esta sección se exponen los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 países de América Latina. Este índice representa un avance respecto a la exploración de dimensiones y umbrales de pobreza efectuada en la edición anterior del Panorama Social (CEPAL, 2013) y constituye el resultado de una colaboración entre la CEPAL y Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

El índice tiene como principales novedades: i) la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias, de manera de minimizar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de las personas pobres; ii) la consideración de privaciones en materia de empleo, protección social y rezago escolar, ampliando las dimensiones que se utilizan para medir la pobreza en la región, y iii) nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de la realidad regional (mayores detalles sobre el índice se presentan en Santos y otros (2015)).

Con este índice se busca ofrecer un instrumento útil para el seguimiento de las políticas públicas, que refleje situaciones en que las carencias en diversos ámbitos del bienestar se manifiestan de manera conjunta. De cualquier modo, se debe notar que, aun cuando se procura maximizar el uso de la información disponible en las encuestas de hogares de los países, el índice todavía está muy sujeto a las limitaciones de datos. Para avanzar en la medición multidimensional de la pobreza en la región, no solo se requiere redoblar los esfuerzos dirigidos a incrementar la disponibilidad y la calidad de la información, sino también que estos esfuerzos propendan a la armonización de los conceptos e instrumentos de recolección de información.

La organización de esta sección es la siguiente: primero se presenta el marco conceptual en que se fundamenta la construcción del índice; en segundo término, se exponen los argumentos básicos que se tuvieron en cuenta para la selección de las dimensiones, indicadores y umbrales que contiene el índice; en tercer lugar, se da a conocer la estructura del índice, incluidos la ponderación de las dimensiones y el valor del umbral de pobreza multidimensional, así como las razones consideradas para justificar dichas decisiones; por último, se presentan y discuten los principales resultados empíricos obtenidos a partir de la aplicación del índice.

1. Antecedentes y conceptos básicos

En la actualidad, existen muchas razones para avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza. Entre estas, se destacan: i) la difusión y predominio de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, como los enfoques de derechos y de capacidades, en los cuales la insuficiencia de ingresos es una aproximación incompleta al estándar de vida, y ii) la disponibilidad de nuevos desarrollos metodológicos, que superan algunos de los obstáculos para la agregación de distintas dimensiones de la pobreza en un índice (Alkire y Foster, 2007 y 2011).

Estas nuevas condiciones se han traducido en un incremento de la producción de índices multidimensionales de pobreza en que han participado distintos países de la región⁵. Estas iniciativas han sido impulsadas por diferentes Estados

⁴ El índice que se presenta en esta sección y sus resultados están basados en Santos y otros (2015).

⁵ Una revisión de la experiencia regional en la medición multidimensional de la pobreza puede encontrarse en Santos (2013).

y organismos internacionales. La CEPAL, continuando con su tradición pionera en la medición multidimensional de la pobreza en América Latina, no ha estado al margen de estas actividades y ha elaborado un índice multidimensional de pobreza infantil basado en el enfoque de derechos (CEPAL/UNICEF, 2010) y llevado a cabo una exploración de distintas dimensiones y umbrales de pobreza para toda la población regional (CEPAL, 2013).

Avanzando en la misma línea, en esta sección se presentan los resultados de la aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 países de la región. En este índice se incorporan dimensiones no monetarias y monetarias, se incluyen indicadores de privación en los ámbitos del empleo, la protección social y el rezago educativo y se proponen nuevos umbrales para dimensiones tradicionalmente utilizadas en la medición de la pobreza. El índice fue construido explotando en la mayor medida posible la información de las encuestas de los países de la región, para contar con un instrumento que permita el monitoreo de las políticas públicas de una manera comparable entre países, replicable en el tiempo y aplicable a toda la población regional, como se indicó antes.

La medición presentada aquí incorpora elementos de las perspectivas de capacidades, de derechos, y de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta integración se funda en la idea de que estos enfoques pueden aplicarse de modo complementario, puesto que dan cuenta de distintos aspectos de las privaciones. En el enfoque de derechos se describen las garantías institucionales necesarias para alcanzar el bienestar, mientras que a través de las nociones de necesidades y de capacidades o funcionamientos se describen y subrayan distintos aspectos constitutivos del bienestar. Por un lado, la garantía de derechos contribuye a que las personas cubran sus necesidades y logren funcionar adecuadamente. Por otro, la insatisfacción de las necesidades y el hecho de que no se logren funcionamientos esenciales reducen las posibilidades de que las personas exijan sus derechos, lo que fomenta la reproducción de la pobreza (CEPAL, 2013)⁶.

La aplicación complementaria de estas perspectivas también se justifica por razones prácticas. A pesar de que los enfoques de capacidades y de derechos tienen un indudable valor conceptual, en la práctica las encuestas de hogares captan carencias o privaciones, algunas de las cuales pueden ser interpretadas simultáneamente como restricciones a la satisfacción de necesidades, como aproximaciones a las vulneraciones de derechos o como obstáculos para el logro de funcionamientos (CEPAL, 2013). Además, para una medición directa de funcionamientos se puede requerir información que supere la capacidad de captación de las encuestas, o bien, si dicha medición es viable, puede ocurrir que no esté disponible para un número suficiente de países (como es el caso, por ejemplo, del estado nutricional de la población) (Santos y otros, 2010).

En el escenario regional, el punto de partida más adecuado para una medición multidimensional de pobreza es un núcleo de indicadores de carencias críticas en las condiciones de vida, correspondientes al método clásico de las necesidades básicas insatisfechas. La razón es que constituyen medidas relativamente bien establecidas de pobreza (forman parte de las nociones de pobreza prevalecientes en el mundo académico y en la política pública) y además están ampliamente disponibles en las encuestas. Con ello, se parte de dimensiones e indicadores que permiten captar en buena parte carencias de acceso a bienes que suelen ser no comprables con el ingreso corriente (por ejemplo, privaciones de acceso a bienes públicos⁷). Sin embargo, en la situación actual de la región, en que las privaciones más extremas en las condiciones de vida se han reducido, un índice restringido a las NBI clásicas no parece ser la forma más completa para identificar a los pobres.

La práctica habitual en América Latina ha sido computar medidas de pobreza separadas para la insuficiencia de ingresos y para las NBI. Esta práctica ha sido justificada mediante dos argumentos, no necesariamente consistentes entre sí: i) la pobreza por NBI y la pobreza por ingresos son dos tipos diferentes de pobreza, medibles a través de métodos complementarios, pero distintos, y ii) las correlaciones entre ambas medidas son altas, lo que indica que existen riesgos de redundancia y plantea como la mejor opción emplear solo una de las mediciones. Sin embargo, desde muy temprano algunos autores abogaron en favor de cruzar ambos métodos, para maximizar la capacidad de identificación de las personas y hogares pobres (Beccaria y Minujín, 1985; Katzman y Gerstenfeld, 1988; Boltvinik, 1990 y 1992).

⁶ En América Latina, la medición de la pobreza se ha basado en la determinación de los recursos disponibles para satisfacer necesidades básicas (método de línea de pobreza) o, alternativamente, procurando la observación directa de la satisfacción de dichas necesidades (método de NBI). Desde la perspectiva de las capacidades, la medición de la pobreza basada solo en los recursos es insuficiente, puesto que no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer o hacen efectivamente con esos medios. A su vez, en el enfoque de derechos se pone de relieve que los pobres no son seres carentes o necesitados, sino ciudadanos dotados de derechos. Sin embargo, aun cuando las capacidades o funcionamientos tienen valor intrínseco, no todos corresponden a derechos exigibles jurídicamente a los Estados.

⁷ Esto no siempre es así, sobre todo en las sociedades más mercantilizadas.

Así, en los últimos años se ha planteado la necesidad de integrar los indicadores clásicos de NBI con las medidas monetarias en un índice multidimensional, porque ambas medidas son imperfectas, lo que podría dar lugar a errores de inclusión y exclusión cuando se utiliza solo una de ellas para identificar a los pobres (Santos y otros, 2010; CEPAL, 2013). En efecto, existe abundante evidencia empírica de distintos países respecto de los desencuentros que se han producido en la identificación de los pobres por ingreso y en la identificación de los pobres en dimensiones no monetarias⁸. Puesto que, en última instancia, la finalidad de un índice de pobreza es lograr la mejor identificación posible de las personas pobres y que la insuficiencia de ingresos es una de las expresiones más evidentes de la pobreza, no parece apropiado ignorar la información que contiene esta variable.

En todo caso, la CEPAL (2013) observó que el uso conjunto de indicadores de NBI clásicos con una medida monetaria de privación extrema (indigencia) produce incidencias de pobreza bajas y decrecientes en el tiempo, sobre todo en países donde han mejorado más las condiciones de vida de la población. Así, para disponer de una medición de pobreza más apropiada a la realidad regional, se pueden seguir dos caminos complementarios: i) modificar algunos umbrales usados para las privaciones normalmente incluidas en las medidas de pobreza (tema que se trata más adelante), y ii) incorporar información sobre carencias en ámbitos adicionales.

Respecto a esto último, en el índice que se presenta aquí se integran carencias que reflejan precariedad de vínculos con las instituciones. A pesar de que este ámbito no ha sido considerado en forma habitual en las medidas de pobreza en la región, hay argumentos para su incorporación. La CEPAL ha planteado que la pobreza incluye tanto el no contar con los ingresos para cubrir las necesidades básicas, como también el padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad (Bárcena, 2010). Esta aproximación permite integrar la estructura social y la operación de las instituciones del mercado de trabajo y de la protección social como elementos explícitos en el enfoque de medición de la pobreza (Katzman, 2001)⁹.

En síntesis, a través del índice que se expone en este trabajo se busca captar privaciones, carencias y vulneraciones de derechos que impiden o dificultan que las personas y los hogares satisfagan sus necesidades básicas y alcancen funcionamientos esenciales para su bienestar. Ciertamente, esta no es una noción acabada de la pobreza. Es una construcción ad hoc, situada en la intersección entre los enfoques prevalecientes sobre el bienestar, las posibilidades que proveen las encuestas de los países y los requerimientos de producción de una medida de pobreza pertinente a la realidad regional, que informe apropiadamente a las políticas públicas y sociales.

2. Dimensiones y umbrales

Una medición multidimensional de la pobreza requiere evaluar si las personas logran umbrales mínimos de bienestar en un conjunto acotado de dimensiones e indicadores. En este caso, la selección de dimensiones e indicadores se efectuó teniendo como referencia la noción de pobreza planteada antes. A su vez, se procuró que las dimensiones e indicadores representaran de la manera más completa posible los distintos ámbitos constitutivos del bienestar, aun cuando esto no siempre fue posible, debido a las limitaciones de datos (una propuesta sobre aspectos que es necesario mejorar en las fuentes de datos se presenta en el recuadro I.3).

Recuadro I.3

Hacia el mejoramiento de las fuentes de datos

El índice que se emplea en este informe fue construido buscando optimizar el uso de la información disponible en las encuestas de hogares de la región. Sin embargo, es preciso subrayar que el índice que hoy es posible construir dista bastante de un índice deseable.

Si bien las encuestas de la región han experimentado un enorme progreso en las últimas dos décadas, existen múltiples aspectos que deben ser mejorados. Muchas de las propuestas efectuadas tanto para el mejoramiento de las encuestas en general^a como para el avance de las mediciones de pobreza multidimensional^b no necesariamente redundan en incrementos de los costos y podrían reportar importantes beneficios para la medición de la pobreza y el diseño de políticas públicas.

En el ámbito de la medición multidimensional de la pobreza, se requiere ampliar y mejorar la cobertura de las dimensiones y avanzar hacia una mayor armonización internacional de las preguntas. Esto se puede ilustrar recurriendo a la dimensión salud, que es la gran ausente en este índice. El único indicador disponible de manera generalizada en las encuestas es el acceso a un seguro de salud, que no revela el uso efectivo de los servicios y tampoco capta resultados de salud. Salvo excepciones, no hay en las encuestas indicadores de funcionamientos de salud, como datos antropométricos, mortalidad infantil, presencia de enfermedades crónicas, discapacidades y/o inhabilidad para realizar actividades diarias en forma autónoma.

⁸ Véanse, por ejemplo, Ruggeri Laderchi (1997) con datos de Chile, el Perú y la India; Stewart y otros (2007) con datos de la India; Bradshaw y Finch (2003) para el Reino Unido; Whelan, Layte y Maitre (2004) para nueve países europeos.

⁹ Aquí se incorporan elementos de la definición de pobreza relativa planteada por Townsend (1979).

Recuadro I.3 (conclusión)

Dado que la salud es una dimensión del bienestar muy relevante, ampliar y mejorar los indicadores en este tema debería ser prioritario. Esto no implica incorporar un extenso módulo de salud. Bastaría con seleccionar algunos indicadores clave. Al respecto, la Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN) y Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) han propuesto una serie de módulos breves de recolección de datos, en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015, en que se incluyen varios de los indicadores antes mencionados^c.

Los indicadores disponibles para otras dimensiones también son perfectibles. Por ejemplo, en educación, falta mucho por mejorar si se quiere captar algún aspecto referido a la calidad de la educación que reciben las personas. Incorporar un instrumento conciso que permitiera medir algunas capacidades cognitivas fundamentales —apropiadas a la edad del encuestado— aportaría información valiosa (Grosh y Glewwe, 2000). Se han incluido preguntas con este fin en los módulos propuestos por la MPPN. Esto no solo es aplicable a la población escolar, sino también a los adultos, puesto que no se tiene información respecto a si ellos cuentan con las competencias cognitivas para participar adecuadamente en las sociedades modernas.

En el ámbito del empleo, también es posible mejorar las fuentes de datos, especialmente en lo que se refiere a la formalidad y calidad del empleo. Para ello existen marcos conceptuales que permiten orientar la mejora de los instrumentos, como la noción de trabajo decente, impulsada por la OIT, así como las recomendaciones técnicas de la decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo^d.

Aun cuando el ingreso es uno de los indicadores más utilizados en las encuestas, la forma en que se releva la información sobre ingreso en la región es muy heterogénea, lo que ocasiona limitaciones en la comparabilidad de los datos. Aspectos como los ingresos provenientes de la ocupación secundaria, los ingresos en especie, la distinción entre ingresos netos y brutos, o la forma de captar las transferencias públicas, por nombrar algunos, son

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

^a Por ejemplo, véase la documentación de los talleres realizados entre 1998 y 2004 en el marco del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI).

^b Véanse Alkire (2014), Alkire y otros (2014) y Santos (2013).

^c Véase [en línea] http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPPN_SDG-Pov_QuexPost2015_Sept-14a.pdf?0a8fd7.

^d Véase [en línea] http://ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/WCMS_234036/lang--es/index.htm.

^e Por ejemplo, no en todos los países se pregunta si el baño es compartido con otros hogares.

temas que requieren de un mejor tratamiento para aproximarse a una medición más adecuada de los recursos monetarios de los hogares.

En cuanto a la vivienda y los servicios básicos, se requiere lograr una mayor homogeneización de las categorías utilizadas, adecuarlas lo más posible a los estándares de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incorporar algún indicador de calidad en ciertos casos^e. Avanzar en la armonización de las categorías es particularmente relevante en lo que respecta a las fuentes de agua y al saneamiento con que cuenta el hogar, así como también a los bienes duraderos que posee. Incorporar una pregunta referida a la continuidad del servicio es muy relevante en lo referente al acceso a agua de red, electricidad y gas natural, para visibilizar las carencias que la mera conexión a dichas redes no permite resolver.

Es importante notar que la incorporación de los indicadores de salud, empleo y acceso a servicios antes mencionados significaría avanzar en la medición de los funcionamientos efectivos que logran los miembros del hogar, superando las restricciones de las mediciones limitadas a los recursos disponibles. A su vez, la recolección de información sobre una multiplicidad de dimensiones en el mismo instrumento de encuesta permitiría analizar la interconexión de las diferentes dimensiones, su distribución conjunta y relaciones causales, lo que sería beneficioso para el diseño y evaluación de las políticas.

Más allá de incorporar mejoras en los cuestionarios, se debe tener presente que siguen pendientes numerosos desafíos en los procesos de diseño, levantamiento y difusión de las encuestas de hogares. Es de esperar que los diversos esfuerzos desplegados en la región, en el ámbito de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, y a nivel mundial, en iniciativas como la Red Internacional de Encuestas de Hogares, permitan avanzar hacia la disponibilidad de fuentes de información más útiles y confiables, que respondan adecuadamente a las crecientes demandas de información.

Los indicadores que captan privaciones severas en la habitabilidad de la vivienda, como el hacinamiento y la materialidad precaria, han sido parte habitual de las mediciones de pobreza por NBI en América Latina. Se entiende que hay una privación en la habitabilidad de la vivienda cuando esta no provee a sus ocupantes un nivel mínimo de protección del medio natural y social. Esto significa que la vivienda no protege de diversos factores ambientales (lluvias y humedad, entre otros) y no proporciona la privacidad y la comodidad necesarias para el desarrollo de actividades biológicas y sociales básicas (Feres y Mancero, 2001).

La valoración de la capacidad de la vivienda para aislar a los individuos del medio ambiente natural suele efectuarse sobre la base de los materiales de construcción del techo, los muros y el piso. En este índice, se considera privadas a las personas que habitan en viviendas con piso de tierra o que evidencien precariedad en cuanto a los materiales del techo o los muros¹⁰.

La aptitud de la vivienda para proteger del medio social por lo general se ha establecido mediante el indicador de hacinamiento y el estándar usado históricamente ha sido el de más de tres personas por cuarto. Este estándar parece poco exigente para la realidad actual de algunos países de la región; por ejemplo, Chile y México están utilizando

¹⁰ Las encuestas de los distintos países suelen captar de modo diferente la información sobre los materiales de construcción de la vivienda, lo que se explica en parte por las particularidades de cada contexto (Feres y Mancero, 2001).

umbrales de alrededor de 2,5 o más personas por cuarto¹¹. En todo caso, dado que otros países de la región aún siguen aplicando el estándar histórico, en este trabajo se ha preferido un criterio intermedio, de tres o más personas por cuarto¹².

En lo referente a la vivienda, se incorporó en este índice un indicador que capta la inseguridad en la tenencia de la vivienda. Según el planteamiento de las Naciones Unidas (2013), todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia de la vivienda que las proteja frente al desalojo forzado y otras amenazas, y que les permita vivir con paz y dignidad. A diferencia de las Naciones Unidas (2013), que considera como tenencia segura la protegida por el derecho consuetudinario, en este trabajo se considera como tenencia segura solo la protegida por el derecho codificado (escrito). Así, son tenencias no seguras las ocupaciones ilegales (tomas) y la habitación de viviendas cedidas.

Las privaciones en el acceso a agua y saneamiento también han sido parte habitual de las mediciones de pobreza por NBI en América Latina, y su relevancia ha sido reconocida internacionalmente. En 2010, las Naciones Unidas afirmó el derecho humano al agua y al saneamiento, dado que ambos son esenciales para prevenir la desnutrición, las enfermedades infectocontagiosas y la mortalidad materno-infantil.

La norma establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) define como acceso adecuado a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable que cada persona disponga al menos de 20 litros diarios de agua limpia procedente de una fuente situada a menos de 1 kilómetro de su hogar¹³. A su vez, se considera como agua de fuentes no mejoradas la obtenida de vendedores, camiones, pozos o vertientes no protegidos y agua embotellada, y se clasifica el agua de lluvia como fuente mejorada (UNICEF/OMS, 2012).

Sin embargo, la información que proveen las encuestas de los países de la región no permite la medición directa del acceso a fuentes de agua mejoradas, y presenta vacíos y discordancias que dificultan la comparación entre países. A esto se debe agregar que no todos los países de la región han adoptado igualmente la norma internacional, lo que implica el uso de distintas nociones de fuentes de agua mejoradas (Taccari y Stockins, 2013), que se traducen en diferencias —en muchos casos sustanciales— en las estimaciones empíricas del acceso a fuentes de agua (así como a saneamiento mejorado) (véanse más detalles en Cecchini y Azócar, 2007).

En todo caso, la definición de la OMS contiene criterios para establecer si la fuente de agua es mejorada o no. Estos son la calidad y la cantidad del agua disponible y el esfuerzo necesario para obtenerla. En CEPAL (2013) se hizo un esfuerzo para aplicar la norma internacional, atendiendo a la información contenida en las encuestas. Se consideró como agua de fuentes no mejoradas la que se obtiene de vendedores, camiones de agua o vertientes no protegidas. No se definió como fuente de agua mejorada al agua de lluvia, puesto que podría no garantizar la disponibilidad durante todo el año¹⁴.

En la construcción de este índice se optó por profundizar el esfuerzo para mejorar la medición del acceso a fuentes de agua. Así, en las áreas urbanas se considera sin privaciones a los hogares que cuentan con acceso a agua de red dentro o fuera de la vivienda pero dentro del terreno, o bien a los hogares que tienen agua de pozo con bomba¹⁵. El resto de las posibilidades se consideran como privación. En las zonas rurales, los hogares que tienen pozo con bomba o protegido se consideran sin privaciones (siempre y cuando las encuestas permitan hacer dicha distinción). También se considera sin privaciones a los hogares rurales que acceden a agua por canilla pública.

Por su parte, una instalación de saneamiento mejorado permite separar higiénicamente las heces del contacto humano (Taccari y Stockins, 2013). Una práctica habitual en la evaluación del saneamiento mejorado, al igual que en el caso de las fuentes de agua, es la consideración de las particularidades de los entornos. Por ejemplo, en algunas áreas rurales los hogares podrían no disponer de alcantarillado, con independencia de su condición de pobreza.

Tal como en el caso de las fuentes de agua, se efectuaron algunas modificaciones de las definiciones de saneamiento mejorado usadas por la CEPAL (2013). El principal cambio es que tanto en las áreas urbanas como en

¹¹ Para Chile, véase Ministerio de Desarrollo Social [en línea] <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>; para México, véase Sistema Estatal de Información e Indicadores de Suelo y Vivienda [en línea] <https://www.coveg.gob.mx/seiisv/modulos/secciones/indicadores/indicadores/Indicador%202014.pdf>.

¹² Este es el umbral utilizado en el indicador complementario de hacinamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>).

¹³ Véase el sitio web de la Organización Mundial de la Salud [en línea] http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/.

¹⁴ Esto es más accentuado en un escenario de cambio climático.

¹⁵ En las encuestas de la mayoría de los países no se capta información respecto a si el pozo es protegido o no. Sin embargo, algunas encuestas permiten determinar si el pozo tiene bomba o no, lo que posibilita emplear como criterio de evaluación el esfuerzo para la obtención del agua, contenido en la norma internacional.

las rurales se considera que un hogar sufre privación si el baño que utiliza es compartido. A su vez, en el área urbana se considera sin privaciones a los hogares que tienen saneamiento con arrastre a red o pozo y cámara séptica. En las zonas rurales, se considera que no sufren privación los hogares que utilizan algún tipo de saneamiento (incluidas letrinas) cuya salida y eliminación no sea ni superficie ni río o mar.

Un aspecto no considerado en los indicadores clásicos de NBI es la pobreza de energía. En esta situación se encuentran los hogares cuyo consumo de energía no alcanza para cubrir sus requerimientos diarios y que emplean combustible riesgoso para la salud de sus miembros (Nussbaumer y otros, 2011). Se han relacionado los recursos de los hogares con la toxicidad y eficiencia del combustible que usan, siendo los peor evaluados los residuos, la leña y el carbón, en ese orden¹⁶ (Duflo y otros, 2008). En este índice, al igual que en CEPAL (2013), se considera que los hogares tienen privaciones en esta dimensión si no cuentan con electricidad o si usan combustible tóxico para cocinar.

Por su parte, la dotación de bienes duraderos en el hogar fue incluida en el índice de pobreza multidimensional global de Alkire y Santos (2010) como indicador del estándar de vida. Si bien la información sobre bienes duraderos está por lo general disponible en las encuestas de los países de la región, normalmente no ha sido tan utilizada en las mediciones multidimensionales de pobreza. En este caso, se optó por incluir un indicador de privación de bienes durables, con el propósito de contar con una aproximación al estándar de vida más permanente de los hogares. Los bienes considerados son vehículo, lavadora y refrigerador (heladera).

En la misma dimensión del estándar de vida, en el ejercicio realizado por la CEPAL (2013) se incluyó un indicador monetario de carencias, en que se consideró que sufrían privación los hogares bajo la línea de indigencia. Una de las razones por las que se prefirió como umbral la línea de indigencia es que la medida de pobreza monetaria total podría incrementar el doble conteo, dado que la parte de la medición de pobreza por ingresos que no corresponde a la indigencia es una aproximación a la capacidad de los hogares para satisfacer necesidades no alimentarias, algunas ya captadas por el núcleo de indicadores de NBI. Además, aunque por la fungibilidad del ingreso no se puede igualar recursos y consumo alimentario, la línea de indigencia representa un mínimo de recursos para que las personas puedan cubrir sus requerimientos básicos de subsistencia en el día a día, aspecto no captado por los restantes indicadores considerados por la CEPAL (2013).

En esta ocasión se modifica el criterio aplicado anteriormente y se emplea como umbral de privación monetaria la línea de pobreza total. Esta decisión se sustenta, por una parte, en que el indicador de pobreza extrema da cuenta de un porcentaje muy pequeño de la población en América Latina, por lo que no es suficiente para captar la precariedad de los ingresos. Por otra parte, si bien existe una mayor coocurrencia entre algunas carencias críticas y la insuficiencia de ingresos cuando se emplea la línea de pobreza que cuando se usa la línea de indigencia, no toda la coocurrencia es redundancia (se capta más de una vez la misma privación), ya que hay otra parte de la covariación que corresponde a la asociación sistemática de privaciones distintas, aspecto que es esencial para la identificación de la pobreza multidimensional (véanse más detalles sobre la redundancia en el recuadro I.6).

Por otra parte, la educación es fundamental para que las personas cuenten con las competencias necesarias para participar adecuadamente en la vida productiva y social. En consecuencia, las carencias educativas constituyen firmes obstáculos para escapar de la pobreza y contribuyen a su reproducción. El indicador de asistencia escolar ha sido empleado tradicionalmente en las medidas de pobreza multidimensional en la región. Lo habitual ha sido calcularlo para la población de entre 6 y 14 años, pero considerando los cambios legislativos que se han producido en algunos países, en virtud de los cuales se ha definido como educación obligatoria la secundaria completa, aquí se considera con privaciones a los hogares donde al menos un niño o adolescente (de entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.

En todo caso, los avances en la cobertura de la educación escolar han contribuido a un incremento sustancial de la asistencia a la educación primaria y secundaria en la región. Por tanto, en este índice se incluye un indicador de rezago escolar, como se ha hecho en las mediciones nacionales de pobreza de México (CONEVAL, 2010) y Colombia (Angulo, Díaz y Pardo Pinzón, 2013). A pesar de ser imperfecta, la medida de rezago escolar provee una aproximación a la calidad de la educación que reciben los niños (también refleja una capacidad insuficiente del sistema escolar para hacer progresar en forma oportuna a los niños) y puede complementar el indicador de asistencia. Se entiende que hay privación cuando al menos un niño de entre 6 y 17 años en el hogar está rezagado de acuerdo

¹⁶ No se definieron umbrales diferenciados por zonas urbanas y rurales para el combustible empleado para cocinar, debido a que se consideró que los efectos altamente nocivos del uso de combustible tóxico tienen primacía sobre las diferencias culturales y de recursos.

a su edad. Se consideró como umbral el rezago de dos años o más, tomando en cuenta que un umbral de un año podría ser afectado por las particularidades de los calendarios escolares, por las edades de ingreso efectivas de los niños al sistema y por la fecha en que se realizan las mediciones en los países¹⁷.

Ahora bien, puesto que los indicadores de asistencia y rezago escolar no permiten establecer la situación educacional de los adultos del hogar, se emplea aquí un indicador de conclusión educativa para los integrantes del hogar de 20 años y más. La práctica habitual ha sido fijar el umbral de privación en la conclusión de la educación primaria, pero en la actualidad los años de educación requeridos para que las personas tengan una buena probabilidad de dejar la pobreza por ingresos exceden ampliamente el término del nivel primario en la región (Villatoro, 2007). Así, en este caso se utiliza como umbral la conclusión del primer ciclo de la educación secundaria para las personas de entre 20 y 59 años, manteniéndose el criterio de finalización de la primaria para quienes tienen 60 años o más.

A su vez, ni la asistencia, ni la progresión escolar ni la conclusión de ciertos niveles educativos garantizan la adquisición de los conocimientos y herramientas cognitivas necesarias para superar la pobreza y participar adecuadamente en la sociedad del conocimiento y las redes (como las habilidades de pensar sobre la base de textos escritos, el procesamiento de información, el establecimiento de relaciones y la inferencia de nuevas ideas, por mencionar algunas). Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con indicadores de destrezas cognitivas, aplicados tanto a población escolar como adulta, que estén integrados en las encuestas de hogares de los países de la región.

Hasta ahora, se han seleccionado indicadores que han sido empleados con frecuencia en las mediciones multidimensionales de pobreza. Naturalmente, una medición más completa de la pobreza requiere de datos sobre otros aspectos. En particular, sería de gran relevancia incluir indicadores de la situación nutricional y el estado de salud de las personas (Santos, 2013), pero dicha información no está disponible para una cantidad suficiente de países de la región. En efecto, la dimensión de salud es la gran ausente de las encuestas de hogares en América Latina. En general, se recaba información muy limitada en esta dimensión y, en los casos de los países que recolectan información más completa, los indicadores varían mucho de un país a otro. Por ello, es fundamental ampliar la información recolectada en esta dimensión en las encuestas de hogares en un futuro cercano (véase el recuadro I.3).

Una de las novedades de este índice es la consideración de privaciones que reflejan precariedad de vínculos con las instituciones, en cuanto expresión de situaciones de carencia que afectan a las personas respecto de otros miembros de la sociedad. Esto significa elevar el estándar de evaluación de la pobreza, puesto que según este índice podrían quedar incluidos hogares que no muestran el rostro clásico de la pobreza extrema (desnutrición y mortalidad infantil y viviendas muy precarias, entre otros factores), pero que están en desventaja relativa, porque se insertan en la parte baja de la estructura socioeconómica, residen en áreas segregadas¹⁸, acceden a peores servicios y carecen del capital social suficiente para enfrentar en forma adecuada situaciones de crisis y acceder a oportunidades de movilidad social.

Uno de los mecanismos fundamentales de inclusión social es el empleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad y seguridad familiar y paz en la comunidad. Con el concepto de trabajo decente se expresa el propósito de que las personas tengan empleos dignos y seguros, en libertad y equidad¹⁹. El trabajo decente se evidencia en la garantía de los derechos laborales, en la existencia de protección social y de diálogo social.

Sin embargo, no existe una modalidad aceptada internacionalmente para medir el trabajo decente, y un umbral de trabajo decente puede ser muy alto para una medición de pobreza en América Latina. Como un primer paso, se incorpora un indicador de desempleo en el índice multidimensional de pobreza, tanto por la relevancia del tema como porque uno de los aspectos más indagados en las encuestas de los países de la región es precisamente ese.

Cabe notar que si bien el desempleo es considerado una de las causas de pobreza monetaria, la evidencia internacional comparada indica que no hay una relación lineal entre estos dos fenómenos (Atkinson y otros, 2002). En este índice, la consideración del desempleo se explica porque este conlleva un riesgo de exclusión social y de desapego del estilo de vida y la cultura prevaleciente en la sociedad (Atkinson y otros, 2002). Así, se considera privadas

¹⁷ Por ejemplo, se puede suponer que en un país la temporada de clases se inicia en marzo y la edad oficial de ingreso al primer grado de educación primaria es de 6 años. Si un niño que cumple los 6 años en junio no es admitido en el primer grado por no tener la edad oficial para ingresar, entrará a primer grado a los 7 años. Con un umbral de un año, sería considerado rezagado.

¹⁸ Esta dimensión no se incluyó en la medición, por limitaciones de datos.

¹⁹ Véase el sitio web de la OIT [en línea] <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>.

en este aspecto a las personas que viven en hogares donde al menos uno de los miembros en edad de trabajar está en alguna de las siguientes situaciones: i) desocupado, ii) empleado sin remuneración o iii) desalentado (es decir, que está disponible para trabajar pero dejó de buscar trabajo)²⁰.

Por su parte, el acceso a una protección social adecuada es un derecho fundamental, reconocido por las normas internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas y, como tal, forma parte del programa de trabajo de la OIT para el empleo decente²¹. Desde un punto vista fáctico, las carencias de protección social son muy acuciantes en América Latina; la segmentación de la estructura productiva incide en que los más pobres obtengan empleos informales y no accedan a la protección social, o cuenten con una protección social precaria (Katzman, 2010).

Las encuestas de hogares de los países de la región no permiten captar directamente si el nivel de protección social al que tienen acceso las personas es adecuado o no. En el caso de las mediciones multidimensionales de pobreza, la práctica reciente en la región ha sido considerar como privación la falta de acceso a la protección social, en términos de la cobertura de los seguros de salud, la afiliación previsional y la recepción de pensiones (véanse CONEVAL, 2010; Angulo, Díaz y Pardo Pinzón, 2013; CEPAL, 2013).

En el ámbito de la protección social, se sigue en este índice, con algunas modificaciones, la aproximación que realizó la CEPAL (2013). Se considera con privaciones en protección social a los hogares donde ninguno de los miembros cuenta con alguna forma de aseguramiento contributivo (basado en aportes obligatorios o voluntarios de las personas). Este umbral se emplea tanto en materia de la previsión social como de la salud, y tiene como ventaja la aplicación de un criterio de delimitación consistente entre los distintos indicadores de protección social.

En cuanto a la previsión social, se considera con privaciones a las personas que viven en hogares donde ninguno de los integrantes está afiliado a algún sistema previsional (o cotiza en él) y donde ninguno recibe alguna pensión o jubilación basada en contribuciones. Así, la recepción de pensiones no contributivas (por ejemplo, pensiones solidarias o básicas) no es suficiente para que las personas sean consideradas no privadas en materia de previsión social.

En lo relativo al seguro de salud, se define como privados a los hogares donde nadie está protegido por un seguro de salud contributivo. Esta definición se basa en el hecho de que, en mayor o menor medida, en todos los países incluidos en esta medición los sistemas de salud están estratificados de acuerdo con la capacidad de gasto de bolsillo de las personas.

El umbral usado para el seguro de salud difiere del empleado por la CEPAL (2013). En dicho ejercicio, la disponibilidad de seguro de salud, sin importar su naturaleza, bastaba para que los hogares fueran clasificados como sin privaciones en este aspecto. Este criterio presentaba problemas de comparabilidad, puesto que trataba de manera diferente a dos hogares de distintos países que tenían una situación similar de acceso a la salud²².

La definición de privación en el ámbito del seguro de salud empleada en este informe podría ser utilizada como una aproximación a la calidad de las prestaciones de salud que reciben las personas, siempre y cuando se cumpla que las personas o los hogares con mayor capacidad de pago prefieran racionalmente la protección en salud que les asegura una mayor calidad. Sin embargo, esto podría no ocurrir en la realidad, debido a la opacidad de los mercados de seguros de salud.

En el campo de la vinculación social, una dimensión que fue evaluada pero finalmente descartada está constituida por las privaciones en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Si bien hay una amplia literatura en que se señala la existencia de una brecha digital que reproduce las distancias socioeconómicas, la irrupción de la telefonía móvil en la región dificulta la inclusión de esta dimensión. En la actualidad, el acceso a teléfonos móviles

²⁰ El indicador que se utiliza aquí sigue los lineamientos que propusieron Atkinson y otros (2002) (indicador de “hogares sin empleo”), al sugerir indicadores sociales para la Unión Europea (págs. 144-147). Es importante notar que se examinó la posibilidad de considerar como privaciones aquellas situaciones en que las personas no participan en el mercado laboral por otras razones (por ejemplo, discriminación laboral, responsabilidades asociadas a la economía del cuidado, sesgos culturales), pero se optó por no incluirlas, debido a que la incidencia de la privación en materia de empleo llegó a valores muy altos.

²¹ Véase OIT [en línea] <http://ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--es/index.htm>.

²² Por ejemplo, en Chile casi toda la población tiene algún seguro de salud; en la Argentina, en cambio, hay un grupo de población no asegurada, pero el sistema público de salud está obligado a atender gratuitamente a la población sin seguro. En términos de estratificación de los sistemas, la población chilena que tiene tarjeta de gratuidad (o de indigencia) está en una posición relativa similar a la población argentina no asegurada. La diferencia es que en Chile se realiza comprobación de medios para captar y clasificar a la población más vulnerable, mientras que en la Argentina se aplica la autoselección, sin clasificar de manera explícita a los más vulnerables. En números, al usar la definición de privación de la CEPAL (2013), en Chile virtualmente no hay privación (además, el grupo sin seguro tiende a distribuirse casi de la misma forma entre los distintos grupos socioeconómicos). Al usar como umbral el seguro contributivo, la privación queda en niveles cercanos en ambos países.

con conexión a Internet tiende a ser transversal a los distintos grupos socioeconómicos, con lo que la evaluación de privaciones en el acceso a información y a redes basada en la tenencia de dispositivos tecnológicos no parece ser adecuada.

Se debe notar que la incorporación de privaciones de vinculación social o institucional tiende a ir más allá de la noción convencional de pobreza, lo que se podría traducir en un incremento del error de inclusión. Sin embargo, este riesgo disminuye al usar un esquema de agregación en el que no es suficiente la presencia de una privación para identificar a un hogar como pobre. Además, algunos de estos indicadores sirven para aproximarse, aunque sea de modo imperfecto, a las dimensiones de salud y empleo, que son aspectos relevantes del bienestar.

3. Construcción del índice

El índice fue construido sobre la base de la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011) (véanse más detalles en el recuadro I.4). Para realizar este procedimiento se requiere: i) seleccionar las dimensiones e indicadores y ponderarlos; ii) fijar el umbral de pobreza multidimensional (k) o la proporción de privaciones que una persona debe presentar para ser identificada como pobre, y iii) calcular el puntaje de privación de cada persona y determinar, según el contraste entre su puntaje y el valor de k , si es pobre o no en términos multidimensionales.

En el cuadro I.3 se presentan las dimensiones, indicadores y estructura de ponderaciones del índice. Todas las privaciones tienen la misma ponderación (7,4%), excepto las de protección social (3,7%) e ingresos (14,8%). Se asigna menos peso a las carencias de protección social por dos razones: i) porque son privaciones que dan cuenta de una insuficiencia de bienestar que va un paso más allá de la concepción tradicional de la pobreza, y ii) porque de otra manera la ponderación efectiva de esta dimensión, que surge de la combinación entre el ponderador y el umbral seleccionado, hubiera resultado muy alta, generando un índice menos equilibrado entre dimensiones²³. A su vez, la mayor ponderación del ingreso se explica porque es un indicador sintético, que refleja insuficiencias en distintas dimensiones del bienestar. Los demás indicadores utilizados no tienen esa característica.

Cuadro I.3
Índice multidimensional de pobreza: dimensiones, indicadores de privación y ponderaciones

Dimensiones	Indicadores de privación: personas que viven en...	Ponderación (porcentajes)
Vivienda		22,2
Precariedad de los materiales de la vivienda ^a	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales).	7,4
Hacinamiento ^b	Hogares con tres o más personas por cuarto, en áreas rurales y urbanas.	7,4
Tenencia insegura de la vivienda ^c	Hogares que i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas.	7,4
Servicios básicos		22,2
Carencia de fuentes de agua mejoradas ^d	Áreas urbanas: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - red pública fuera del terreno; - pozos no protegidos o sin bomba a motor; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros. Áreas rurales: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: - pozos no protegidos o con bomba manual; - fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); - agua embotellada, o - río, quebrada, lluvia y otros.	7,4
Carencia de saneamiento mejorado ^d	Áreas urbanas: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; - con baño compartido, o - que no disponen de servicio higiénico. Áreas rurales: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: - que no disponen de servicio higiénico; - con baño compartido, o - con evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.	7,4
Carencias de energía ^e	Hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar.	7,4

²³ La ponderación efectiva de cada indicador está determinada por dos factores: el peso relativo asignado en la agregación del índice y el umbral seleccionado. Así, indicadores con umbrales altos, que se traduzcan en tasas de privación elevadas, tendrán una mayor participación en la composición de la pobreza, aun cuando el peso relativo asignado sea igual al de otros indicadores. Este es precisamente el caso del indicador de protección social.

Cuadro I.3 (conclusión)

Dimensiones	Indicadores de privación: personas que viven en...	Ponderación (porcentajes)
Estándar de vida		22,2
Insuficiencia de recursos	Hogares con ingresos per cápita insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	14,8
Carenza de bienes duraderos ^f	Hogares que no cuentan con ninguno de los siguientes bienes: i) vehículo, ii) refrigerador y iii) lavadora.	7,4
Educación		22,2
Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.	7,4
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo a su edad.	7,4
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: - personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completa, y - personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa.	7,4
Empleo y protección social		11,1
Desocupación	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años de edad está en alguna de las siguientes situaciones: - desempleada; - empleada sin remuneración, o - es un trabajador desalentado.	7,4
Precariedad de la protección social ^g	Hogares donde se cumplen todas las siguientes situaciones: - ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo; - ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo, y - ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones.	3,7

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

^a No se dispuso de información sobre paredes para la Argentina (2005 y 2012), sobre piso para el Brasil (2005 y 2012), sobre techo para Colombia (2008 y 2012) y el Ecuador (2005), y sobre materiales de la vivienda para el Uruguay (2005).

^b Se aplicó la corrección propuesta por Kaztman, debido a que no estaban excluidos la cocina y/o baños de las habitaciones consideradas como cuartos, en los casos del Brasil, Costa Rica, Honduras y México (véase Kaztman, 2011).

^c No se considera privación la habitación en viviendas recibidas en usufructo.

^d En el caso de la República Dominicana (2006 y 2012), se aplicó el criterio urbano para las zonas rurales, puesto que la pregunta empleada no permitía aplicar criterios diferenciados.

^e No se dispuso de información sobre electricidad para la Argentina (2005 y 2012), la República Dominicana (2006) y el Uruguay (2005); ni de información sobre combustible para Chile (2003 y 2011), Honduras (2006) y Venezuela (República Bolivariana del) (2005 y 2012).

^f No se dispuso de información sobre bienes para la Argentina (2005 y 2012), ni para Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003); no se dispuso de información sobre vehículo para el Brasil (2005) y se reemplazó por cocina, ni para Chile (2003) y se reemplazó por calefón; no se dispuso de información sobre lavadora para Costa Rica (2012) y se reemplazó por televisor con pantalla de plasma o pantalla de cristal líquido (LCD), ni para Honduras (2010 y 2006) y se reemplazó por estufa.

^g No se dispuso de información sobre seguro de salud para el Brasil (2005 y 2012) ni para Venezuela (República Bolivariana del) (2005 y 2012); no se incluyó el indicador de protección social para Nicaragua (2009), por falta de información sobre afiliación previsional y seguro de salud.

En cuanto al umbral multidimensional k , en la construcción de este índice no se utiliza el enfoque de unión, en que se requiere solo de una privación para que las personas sean identificadas como pobres, puesto que este procedimiento incrementa mucho la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan error de medición²⁴. Tampoco se emplea el método de intersección, en que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, porque incrementa fuertemente la probabilidad de error de exclusión.

En este índice se prefirió aplicar un criterio intermedio, con un $k=25\%$. Con este valor, las personas identificadas como pobres deben estar privadas en el equivalente a una dimensión completa y algún otro indicador, o deben estar privadas en ingresos y tener al menos dos carencias adicionales. Además, con $k=25\%$ se asegura que ninguna persona que presente privación solo en una dimensión sea identificada como pobre en términos multidimensionales²⁵, lo que disminuye el error de inclusión.

Debido a que la selección de ponderaciones y umbrales tiene elementos de discrecionalidad, es muy relevante establecer si las estimaciones que provee el índice son suficientemente robustas. En particular, conviene verificar si el ordenamiento de los países tiende a ser similar ante diferentes valores del umbral multidimensional y frente a cambios en las ponderaciones de las dimensiones o indicadores. Como se ilustra en el recuadro I.5, el índice es robusto ante cambios en las ponderaciones, en los indicadores y umbrales de privación y en los valores de k .

Por último, todas las privaciones incluidas en el índice están operacionalizadas a nivel del hogar. Esto no solo se debe a cuestiones relacionadas con las características de los datos, sino también a que muchas de las privaciones que en principio se experimentan de manera individual tienen importantes externalidades para todos los miembros del hogar. Por ejemplo, el ingreso se obtiene individualmente pero se emplea para satisfacer las necesidades de todos quienes son parte de la unidad doméstica. Lo mismo ocurre con los seguros de salud y la previsión social; por lo general se accede a ellos en forma individual, pero sus beneficios suelen extenderse a todos los miembros del hogar o a la mayoría de ellos (en especial los dependientes). Incluso los logros y carencias individuales en materia de educación afectan en forma positiva o negativa, respectivamente, a los demás miembros del hogar (Basu y Foster, 1998). Por otra parte, la unidad de focalización de gran parte de la política pública es precisamente el hogar.

²⁴ Este riesgo aumenta cuando se incorporan carencias que van más allá de aquellas tradicionalmente asociadas con la pobreza.

²⁵ El puntaje máximo que puede tener una persona privada en todos los indicadores de una dimensión es del 22,2%.

Recuadro I.4**El método de Alkire y Foster**

En el método de Alkire y Foster se vincula la tradición de conteo, en que se identifica a los pobres contando las privaciones que los afectan, con la tradición axiomática, en que se establecen un conjunto de propiedades deseables que deben cumplir las medidas de pobreza en las etapas de identificación y agregación.

En la aproximación de Alkire y Foster se propone: i) un método de identificación ρ_k que vincula y extiende los enfoques tradicionales de intersección y unión, y ii) una familia de mediciones de pobreza M_α , que son extensiones de las medidas clásicas del índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT), pero ajustadas al ámbito multidimensional, y que satisfacen una variedad de axiomas.

Para el proceso de identificación, estos autores proponen una línea de corte k para c_i (la cantidad de privaciones ponderadas que sufre un individuo), que estaría en algún punto entre $k=1$ y $k=d$. De este modo, ρ_k (la función de identificación) clasifica a la persona i como pobre cuando la cantidad de privaciones ponderadas es por lo menos k . Como ρ_k depende tanto de las líneas de corte z_j dentro de las dimensiones como de la línea de corte k entre las dimensiones, ρ_k es un método de identificación de línea de corte dual.

El insumo básico de esta metodología es una matriz de privaciones $g_0 = [g_{ij}]_0$, donde las carencias se llevan a valores entre 0 y 1. Cuando el logro de una persona en una dimensión está por debajo del umbral de satisfacción en dicha dimensión

($y_{ij} < z_j$), el valor de la carencia es 1. A continuación se construyen los puntajes de privaciones de los individuos (c_i) a partir de la suma (ponderada) de estas en las distintas dimensiones, y se identifica a quienes son pobres ($c_i \geq k$). Luego, la matriz se censura (g_0k), lo que significa que se ignoran las privaciones de los no pobres (se las lleva a un valor 0).

La medida de Alkire y Foster utilizada para construir el índice multidimensional de pobreza que se presenta en este capítulo es el índice de recuento ajustado (M0). Esta medida está compuesta por dos indicadores básicos: el índice de recuento de pobreza (H) y la tasa de intensidad de la pobreza (A). Las definiciones de los indicadores son:

- Índice de recuento (H): es la proporción de las personas identificadas como pobres. $H=q/n$, donde q es el número de pobres y n la población total.
- Tasa de intensidad de la pobreza (A): es el promedio (ponderado) de las privaciones o carencias que sufre la población identificada como pobre: $A=\sum c_i(k)/q$.

Para la estimación de A se requiere calcular la proporción (ponderada) de privaciones que experimentan las personas pobres, tomando como referencia el vector de conteo censurado (se ignoran las privaciones de los no pobres), esto es, $c_i(k)/d$. Luego, este valor se divide por el número de pobres (q).

El índice de recuento ajustado (M0) resulta de la multiplicación de H^*A .

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Alkire y J. Foster, "Counting and multidimensional poverty measurement," *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7–8, 2011; y "Counting and multidimensional poverty measurement," *OPHI Working Paper*, N° 7, 2007.

4. Resultados

Sobre la base de esta metodología, se estimó el porcentaje de población pobre en 17 países de América Latina, alrededor de 2005 y 2012. En 2012, aproximadamente un 28% de la población estaba en situación de pobreza multidimensional. Las mayores incidencias se encontraban en Nicaragua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%), y el Estado Plurinacional de Bolivia (58%), y las incidencias más bajas se verificaban en Chile (6,8%), la Argentina (8,1%), el Uruguay (9%), el Brasil (14,5%) y Costa Rica (14,9%) (véase el gráfico I.8).

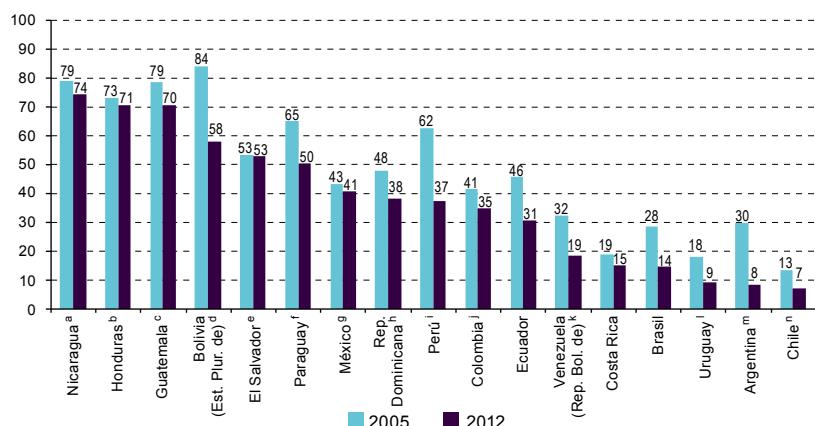
En todos los países se observó una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional entre 2005 y 2012. Las reducciones más cuantiosas tuvieron lugar en la Argentina, el Uruguay, el Brasil, el Perú, Chile y la República Bolivariana de Venezuela, equivalentes a una disminución del índice de recuento del 7% o más por año, mientras que en El Salvador, México, Honduras y Nicaragua se registraron caídas del 1% o menos por año.

La tendencia a la reducción de la pobreza fue más marcada en los países que presentaban incidencias más bajas en la línea base (alrededor de 2005). Se debe destacar, en todo caso, que en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, el Paraguay y la República Dominicana, que tenían incidencias superiores al 45% en la línea base, se produjeron reducciones muy importantes de la pobreza (de entre el -3% y el -6% por año).

Una modalidad complementaria para cuantificar la pobreza es la determinación de la intensidad de la pobreza. Este indicador se obtiene dividiendo el puntaje ponderado de privaciones de los pobres en todas las dimensiones (indicadores) por el total de personas pobres (véase el recuadro I.4).

En el gráfico I.9 se aprecia que en todos los países analizados hubo una reducción de la intensidad de la pobreza entre los dos años considerados. Las mayores bajas se produjeron en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Uruguay (valores situados entre alrededor del -1,7% y el -2,8% por año).

Gráfico I.8
América Latina (17 países): incidencia de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012
(En porcentajes de población)



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^b Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^e Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^f Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^g Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

^h Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

ⁱ Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^j Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

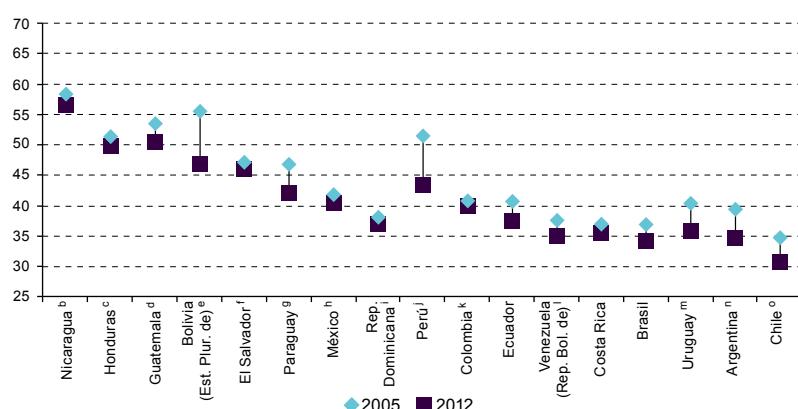
^k Los datos de la República Bolivariana de Venezuela de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^l Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas.

^m Los datos de la Argentina de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

ⁿ Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

Gráfico I.9
América Latina (17 países): intensidad de la pobreza multidimensional, alrededor de 2005 y de 2012^a
(En porcentajes de carencias experimentadas por los hogares pobres)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^f Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^g Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^h Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

ⁱ Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

^j Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^k Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^l Los datos de la República Bolivariana de Venezuela de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^m Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas.

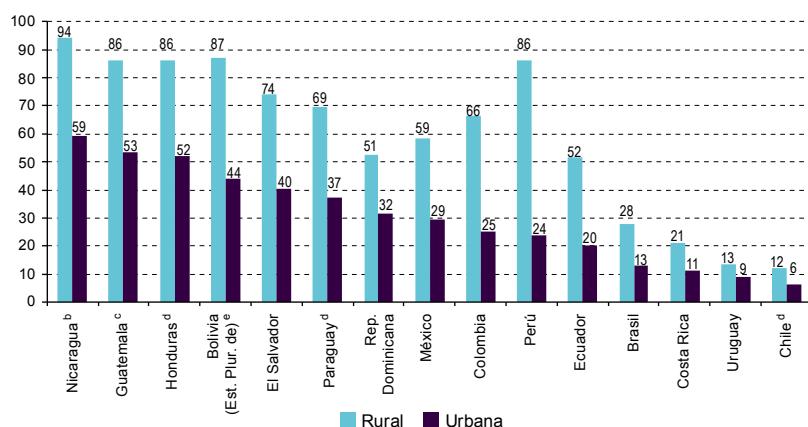
ⁿ Los datos de la Argentina de 2005 y 2012 corresponden a zonas urbanas.

^o Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

A su vez, tanto alrededor de 2005 como de 2012 la intensidad de la pobreza era mayor en los países que presentaban las mayores incidencias de pobreza. Así, en estos países no solo hay más personas pobres, sino que ellas tienen privaciones en más dimensiones.

En el gráfico I.10 se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia alrededor de 2012. En todos los países, el porcentaje de población pobre era mayor en las zonas rurales que en las urbanas. La incidencia de la pobreza rural alcanzaba sus valores más altos en Nicaragua, Guatemala, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia. En cuanto a la pobreza urbana, el panorama era muy similar, ya que nuevamente las más altas incidencias tenían lugar en esos cuatro países.

Gráfico I.10
América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional
por zona de residencia, alrededor de 2012^a
(En porcentajes de población)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza urbana.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

En cuanto a los cambios de las incidencias de pobreza por zona de residencia entre 2005 y 2012, se observa que en todos los países la reducción de la pobreza urbana fue más marcada que la de la pobreza rural. Las mayores diferencias entre las disminuciones de la pobreza rural y urbana se produjeron en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Brasil y el Paraguay.

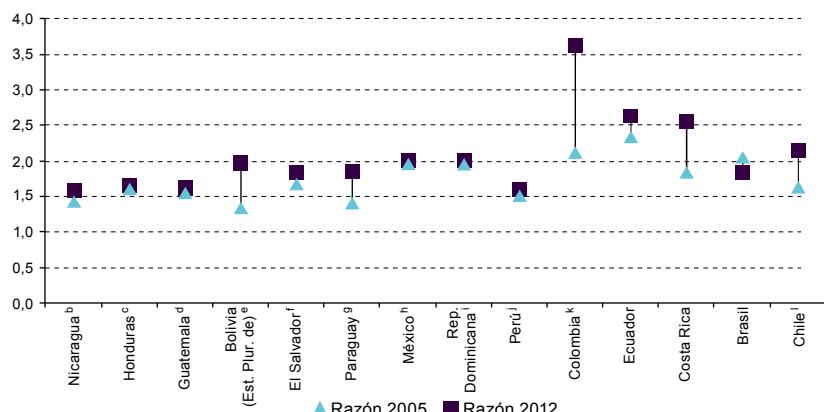
Debido a lo anterior, no resulta extraño que los mayores aumentos del desbalance entre los índices de recuento rural y urbano se hayan producido precisamente en algunos de estos países; por ejemplo, en el Perú la incidencia de la pobreza rural en 2012 era 3,6 veces la incidencia de la pobreza urbana, mientras que en 2003 esta razón llegaba a 2 veces; en el Estado Plurinacional de Bolivia, la razón entre los índices de recuento rural y urbano pasó de 1,8 veces en 2003 a 2,6 veces en 2011, y en el Ecuador, este valor alcanzó 2 veces en 2012, frente a 1,3 veces en 2005 (véase el gráfico I.11).

La intensidad de la pobreza rural alrededor de 2012 era mayor que la intensidad de la pobreza urbana en casi todos los países, con la excepción del Uruguay. Los países con mayor intensidad de la pobreza rural alrededor de 2012 eran Nicaragua, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Guatemala. En las zonas urbanas, las mayores intensidades de la pobreza se observaban en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras (véase el gráfico I.12).

Las mayores reducciones de la intensidad de la pobreza rural entre alrededor de 2005 y alrededor de 2012 tuvieron lugar en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y Chile. La evolución de la pobreza en las zonas rurales de los primeros cuatro países debe ser considerada con especial atención. En rigor, en estos países la incidencia de la pobreza cayó bastante menos en las zonas rurales que en las zonas urbanas, pero al

mismo tiempo se observó una disminución importante de la intensidad de la pobreza rural. En otras palabras, aun cuando un segmento amplio de la población rural de esos países seguía en la pobreza en 2012, estaba privado en menos dimensiones que alrededor de 2005. Por su parte, la intensidad de la pobreza rural aumentó levemente en El Salvador y no varió en Costa Rica.

Gráfico I.11
América Latina (14 países): razón entre la incidencia de la pobreza multidimensional rural y urbana, alrededor de 2005 y de 2012^a
(En números de veces)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza a nivel nacional alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005 y 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2006 y 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2000 y 2006.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2003 y 2011.

^f Los datos de El Salvador corresponden a 2004 y 2012.

^g Los datos del Paraguay corresponden a 2005 y 2011.

^h Los datos de México corresponden a 2004 y 2012.

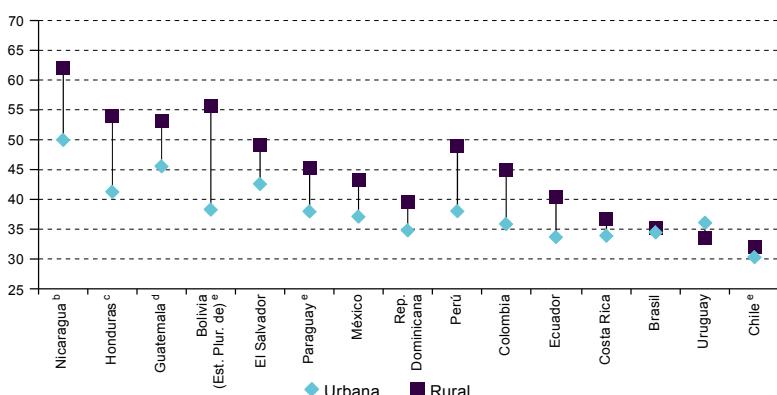
ⁱ Los datos de la República Dominicana corresponden a 2006 y 2012.

^j Los datos del Perú corresponden a 2003 y 2012.

^k Los datos de Colombia corresponden a 2008 y 2012.

^l Los datos de Chile corresponden a 2003 y 2011.

Gráfico I.12
América Latina (15 países): intensidad de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012^a
(En porcentajes de carencias experimentadas por los hogares pobres)



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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza a nivel nacional alrededor de 2012.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^d Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

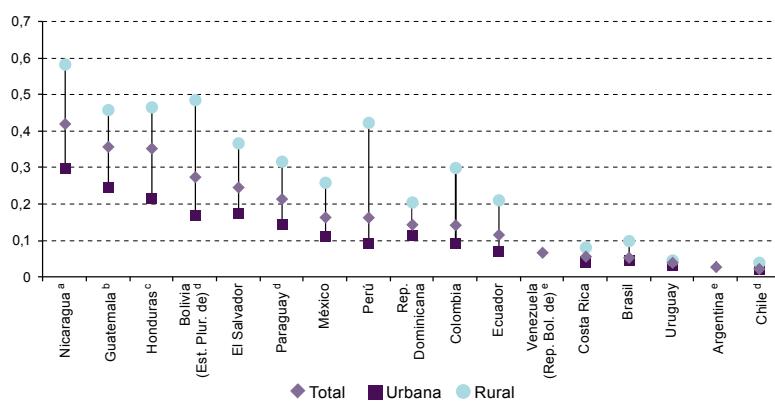
^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

En lo relativo a la intensidad de la pobreza urbana, las mayores reducciones entre 2005 y 2012 se evidenciaron en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Chile y el Paraguay. A su vez, en Nicaragua y Honduras la intensidad de la pobreza en zonas urbanas prácticamente no cambió.

Se ha visto que tanto el índice de recuento como el indicador de intensidad de la pobreza proveen información útil para cuantificar la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Una forma de sintetizar la información captada a través de ambos índices es el cálculo de una medida de pobreza total (M_0), o tasa de recuento ajustada, que resulta de la multiplicación del índice de recuento no ajustado (o de incidencia de la pobreza) por la intensidad de la pobreza (véase el recuadro I.4).

En el gráfico I.13 se puede observar que los países que presentaban los mayores índices de recuento ajustados de pobreza (M_0) alrededor de 2012 eran Nicaragua, Guatemala y Honduras. Por su parte, los índices de recuento ajustados alcanzaban sus valores más bajos en Chile, la Argentina y el Uruguay. A su vez, se aprecia que, en general, los índices de recuento ajustados eran mayores en las zonas rurales que en las urbanas y que las diferencias asociadas a las zonas de residencia eran más pronunciadas en los países más pobres.

Gráfico I.13
América Latina (17 países): índice de recuento ajustado de pobreza (M_0), total y por zona de residencia, alrededor de 2012



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

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^b Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^c Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

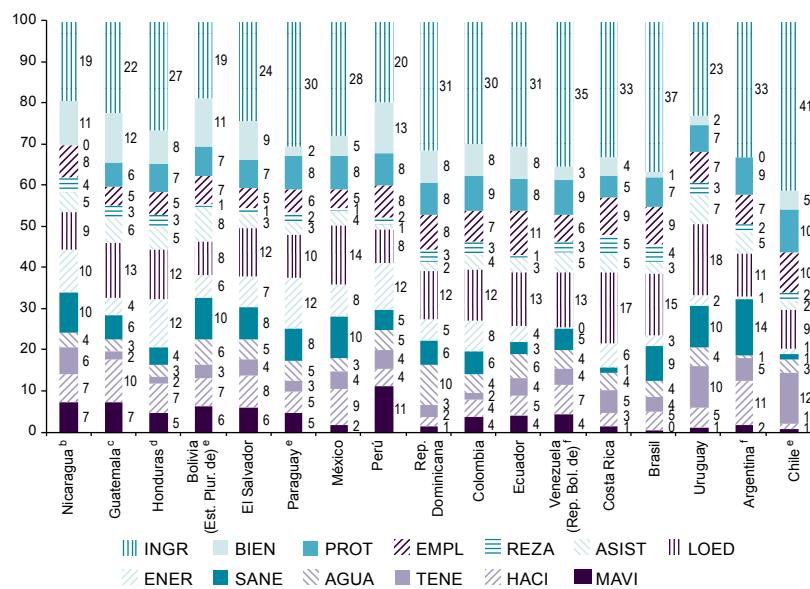
^e Los datos de la República Bolivariana de Venezuela y de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

Una de las particularidades del índice de recuento ajustado de pobreza (M_0) es que se puede descomponer, lo que permite establecer cuánto aporta cada una de las privaciones (y dimensiones) a la pobreza total. Al considerar el promedio simple regional, se observa que en 2012 la pobreza monetaria era la privación que más aportaba a la pobreza multidimensional total (28%). A continuación se situaban la insuficiencia del logro educativo de los adultos del hogar (12%), las privaciones en empleo, protección social y saneamiento (7% cada una) y las carencias en materia de habitamiento, energía y dotación de bienes duraderos (6% cada una).

En el gráfico I.14 se presentan las contribuciones relativas de las distintas privaciones a la pobreza total de cada país alrededor de 2012. La contribución del ingreso a la pobreza total tenía que ser mayor en los países con las menores incidencias ajustadas de pobreza (M_0). El mayor aporte de la pobreza monetaria se observaba en Chile (41%), el Brasil (37%) y la República Bolivariana de Venezuela (35%). Por su parte, la contribución del ingreso a la pobreza total no alcanzaba al 25% en los cinco países que presentaban las mayores tasas de pobreza ajustada (Nicaragua, Guatemala, Honduras, Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador).

La precariedad de materiales de la vivienda, la insuficiencia de energía y la carencia de bienes duraderos contribuían más a la pobreza total en los países que presentaban los mayores niveles de pobreza (índices de recuento ajustados). En cambio, la contribución de la tenencia insegura de la vivienda tenía que ser mayor en los países con menores niveles de pobreza. En el resto de las carencias, no se evidenciaban diferencias sustanciales vinculadas al nivel de la pobreza multidimensional.

Gráfico I.14
América Latina (17 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

^a Los países están ordenados según el índice de recuento ajustado de pobreza (M0). Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar; PROT=protección social; EMPL=empleo; REZA=rezago escolar; ASIST=asistencia escolar; LOED=logro educativo de los adultos; ENER=energía; SANE=saneamiento; AGUA=agua; TENE=tención segura de la vivienda; HACI=hacinamiento; MAVI=materiales de la vivienda.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2009.

^c Los datos de Guatemala corresponden a 2006.

^d Los datos de Honduras corresponden a 2010.

^e Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Chile corresponden a 2011.

^f Los datos de la República Bolivariana de Venezuela y de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

En el cuadro I.4 se exponen los cambios que mostró la contribución de las distintas privaciones a la pobreza total entre alrededor de 2005 y alrededor de 2012. Como se puede apreciar, los aportes de las diferentes privaciones al índice de recuento ajustado tienden a ser bastante estables en los dos períodos analizados. El cambio más importante se verificó en la contribución de la privación en materia de ingreso a la pobreza total en la Argentina, que se redujo 20 puntos porcentuales entre 2005 y 2012. Otro cambio destacado fue la baja de la contribución de esta misma privación (ingreso) a la pobreza total en el Estado Plurinacional de Bolivia (de 15,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2011).

En los cuadros I.5 y I.6 se muestran las contribuciones de las distintas privaciones a la pobreza total alrededor de 2012, desagregadas por zona de residencia. En las zonas urbanas, considerando el promedio simple del conjunto de países, la privación que más aporta al índice de pobreza ajustado es la referente al ingreso (31,8%). Luego se encuentran las privaciones en materia del logro educativo de los adultos (11,6%), el saneamiento (8,2%), el empleo (7,4%), la protección social (7,2%) y la dotación de bienes duraderos (6,3%). En las zonas rurales, nuevamente es la privación en materia de ingreso la que más contribuye a la pobreza total (22,7%). A continuación se sitúan el logro educativo (13,2%), la energía (10,1%) y los bienes duraderos (7,8%).

Las principales diferencias en las contribuciones por zona de residencia se encuentran en las privaciones referentes a la energía, los materiales de la vivienda y el agua, que aportan más a la pobreza rural que a la urbana. Las privaciones asociadas al saneamiento y al ingreso contribuyen más a la pobreza en las zonas urbanas que en las rurales.

Cuadro I.4
**América Latina (17 países): cambios de la contribución de las distintas privaciones
a la pobreza total, alrededor de 2005 y de 2012^a**
(En puntos porcentuales)

País	Años	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Argentina ^b	2005 y 2012	0,7	4,5	2,6	-0,2	3,7	-0,2	3,2	2,7	0,3	0,5	2,2	-20,0	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	2003 y 2011	-0,6	-0,5	1,6	1,0	-2,0	-1,7	0,2	4,5	-0,7	1,6	1,0	-15,8	...
Brasil	2005 y 2012	0,2	-0,1	-0,1	-0,5	-0,7	-0,8	-0,3	-0,2	0,8	-0,3	1,4	-0,1	0,8
Chile	2003 y 2011	-0,6	-3,3	2,8	0,1	-3,4	-0,3	-1,1	-0,7	0,0	1,6	2,5	7,0	-4,6
Colombia	2008 y 2012	0,5	-0,1	0,8	0,6	0,7	0,2	-0,4	0,0	0,1	0,5	0,1	-1,7	-1,3
Costa Rica	2005 y 2012	-1,1	-0,3	0,6	1,4	0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-0,8	1,2	-0,6	0,8	0,9
Ecuador	2005 y 2012	-1,1	-1,6	1,2	-1,1	-4,0	-0,4	0,5	-1,6	-0,4	3,6	0,0	0,1	5,0
El Salvador	2004 y 2012	0,9	-1,4	0,3	0,3	1,2	0,1	-0,7	-0,5	-0,9	0,8	0,2	0,5	-0,9
Guatemala	2000 y 2006	-0,6	-0,2	-0,5	0,0	0,2	-1,4	0,3	-0,9	0,2	0,5	0,0	2,5	-0,1
Honduras	2006 y 2010	-0,8	-1,2	-0,1	-0,6	-0,9	5,4	-0,6	-0,4	-1,1	1,7	0,2	0,0	-1,5
México	2004 y 2012	-2,7	-1,1	0,9	1,4	-2,0	4,2	-0,7	-0,9	-0,7	0,9	0,4	1,2	-0,6
Nicaragua ^d	2005 y 2009	0,6	0,7	-0,2	0,4	1,0	0,3	-0,1	0,7	-0,7	2,9	...	-0,2	-0,2
Paraguay	2005 y 2011	0,5	-0,2	0,4	-1,7	0,2	0,3	-0,7	0,0	-0,6	0,0	0,8	4,0	-3,1
Perú	2003 y 2012	0,8	-0,8	1,7	-1,3	-1,7	0,2	0,5	1,0	-1,0	-0,3	1,0	-3,3	3,1
República Dominicana	2006 y 2012	0,0	0,3	0,8	0,4	-0,5	0,3	-0,4	0,1	-1,4	-0,4	-0,8	0,1	1,6
Uruguay ^e	2005 y 2012	...	-1,7	-5,7	0,9	4,3	2,4	3,7	2,9	0,3	-1,7	1,7	-6,8	-1,5
Venezuela (República Bolivariana de) ^f	2005 y 2012	-0,1	-0,4	1,0	0,7	0,4	-0,2	-1,2	0,2	-0,6	-0,7	0,7	2,7	-2,6
Promedio (simple)		-0,2	-0,4	0,5	0,1	-0,2	0,5	0,1	0,3	-0,4	0,7	0,7	-1,7	-0,3

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

^a Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezago escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.

^b Los datos corresponden a zonas urbanas; no se incluye información sobre bienes en el hogar.

^c No se incluye información sobre bienes en el hogar.

^d No se estimaron las privaciones en protección social de 2009, por falta de información sobre afiliación previsional y seguro de salud.

^e Los datos del Uruguay de 2005 corresponden a zonas urbanas y en ellos no se incluye información sobre los materiales de la vivienda.

^f Los datos corresponden a zonas urbanas.

Cuadro I.5
**América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones a la pobreza total
en las zonas urbanas, alrededor de 2012^a**
(En porcentajes)

País	Año	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	BIEN
Nicaragua ^b	2009	6	6	7	2	11	9	9	4	3	8	24	10
Guatemala	2006	5	10	2	3	10	3	14	5	2	4	6	24	12
Honduras	2010	2	8	3	1	7	8	12	4	3	7	7	33	5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	3	9	5	3	13	1	7	11	1	5	9	22	12
El Salvador	2012	4	7	4	5	11	4	11	2	1	5	7	28	9
Paraguay	2011	2	4	3	5	13	9	10	2	2	5	8	35	1
México	2012	1	10	6	2	12	3	14	4	1	4	8	33	3
Perú	2012	10	5	8	5	6	8	7	2	1	7	8	22	13
República Dominicana	2012	1	2	2	8	8	2	10	3	3	10	8	35	7
Colombia	2012	2	5	2	3	6	2	12	4	3	9	9	37	7
Ecuador	2012	2	5	5	5	2	1	12	3	1	11	9	39	5
Costa Rica	2012	1	3	5	4	1	1	17	4	5	10	5	39	3
Brasil	2012	0	5	3	5	10	1	15	3	4	8	7	38	1
Uruguay	2012	1	5	10	4	11	1	17	7	3	7	7	24	2
Chile	2011	0	1	12	1	2	1	8	2	2	10	10	45	4
Promedio (simple)		3	6	5	4	8	4	12	4	2	7	7	32	6

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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012. Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezago escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.

^b No se estimó el indicador de protección social, por falta de información sobre seguro de salud y afiliación previsional.

Cuadro I.6
América Latina (15 países): contribución de las distintas privaciones
a la pobreza total en las zonas rurales, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)

País	Año	MAVI	HACI	TENE	AGUA	SANE	ENER	LOED	ASIST	REZA	EMPL	PROT	INGR	Bien
Nicaragua ^b	2009	8	7	6	5	9	12	9	5	4	8	...	17	11
Guatemala	2006	9	11	2	3	4	5	13	6	3	5	6	21	12
Honduras	2010	6	7	1	3	3	13	13	6	3	5	7	24	9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	9	6	2	9	8	8	9	6	1	8	6	17	11
El Salvador	2012	8	8	4	5	5	10	12	4	2	5	7	21	10
Paraguay	2011	7	6	2	5	4	15	11	4	2	6	8	27	3
México	2012	2	8	3	4	9	12	14	4	1	5	8	24	6
Perú	2012	13	4	2	6	4	14	9	1	2	9	7	18	12
República Dominicana	2012	2	2	4	12	3	9	13	2	3	7	8	28	8
Colombia	2012	5	4	2	6	6	13	13	4	3	6	8	23	9
Ecuador	2012	5	5	3	6	3	6	14	4	1	11	7	25	9
Costa Rica	2012	2	3	6	4	1	10	17	5	4	8	6	29	5
Brasil	2012	1	2	6	1	4	8	17	2	4	12	8	33	2
Uruguay	2012	5	2	10	10	6	14	19	8	1	8	6	8	2
Chile	2011	2	2	14	10	1	3	15	2	2	7	10	27	7
Promedio (simple)		6	5	4	6	5	10	13	4	2	7	7	23	8

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

^a Los países están ordenados según la incidencia de la pobreza alrededor de 2012. Se emplean las siguientes abreviaturas para las privaciones: MAVI=materiales de la vivienda; HACI=hacinamiento; TENE=tenencia segura de la vivienda; AGUA=agua; SANE=saneamiento; ENER=energía; LOED=logro educativo de los adultos; ASIST=asistencia escolar; REZA=rezagado escolar; EMPL=empleo; PROT=protección social; INGR=ingreso monetario; BIEN=bienes duraderos en el hogar.

^b No se estimó el indicador de protección social por la falta de información sobre seguro de salud y afiliación previsional.

5. Consideraciones finales

A manera de conclusión, los resultados de la aplicación de este índice para la medición de la pobreza multidimensional permiten afirmar que la forma e intensidad con que se manifiestan las carencias entre los pobres varían entre países. Por tanto, la formulación de políticas eficaces para superar la pobreza requiere tomar en cuenta dicha heterogeneidad. Difícilmente existirán soluciones de política que produzcan resultados similares en todos los países.

Asimismo, la constatación de que la pobreza se manifiesta en múltiples ámbitos pone de relieve la urgencia de que las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza se diseñen e implementen de manera coordinada entre los distintos sectores. En particular, si bien las carencias en el ámbito del ingreso tienen un papel significativo dentro del conjunto de carencias que afectan a los hogares pobres, no son las únicas. Dado que varias de las privaciones no monetarias no pueden ser resueltas adecuadamente mediante incrementos marginales del ingreso de los hogares, para la reducción de la pobreza se requieren, además de transferencias monetarias, esfuerzos sustanciales en el ámbito de las políticas de vivienda (especialmente en lo referente a materialidad y hacinamiento) y de dotación de servicios básicos (agua, saneamiento y energía), en particular en los países más pobres.

Recuadro I.5

Robustez del índice multidimensional de pobreza

Para la construcción de toda medida de pobreza se requiere tomar un conjunto de decisiones que afectan las estimaciones obtenidas. Tales decisiones se refieren a los indicadores seleccionados y sus umbrales de privación, sus ponderaciones y el umbral multidimensional de pobreza “k”, es decir, la proporción de privaciones que se requieren para identificar a una persona como pobre. Si la realización de cambios en dichos parámetros modifica sustancialmente el ordenamiento de los países, el índice será poco robusto para orientar la política pública. En este caso, la evidencia muestra que el índice propuesto es altamente robusto a modificaciones en los parámetros mencionados.

Una forma de analizar la robustez es modificar los valores de k sin variar la estructura del índice (indicadores y ponderaciones). Para que el ordenamiento sea robusto, un país más pobre que otro a un valor dado de k debe seguir siendo más pobre para los restantes valores de k. Al considerar valores de k entre el 10% y el 70%, el 93% de todas las comparaciones posibles entre pares de observaciones son robustas^a. Al restringir los valores de k a un rango entre el 20% y el 40%, el porcentaje de comparaciones robustas asciende al 98%.

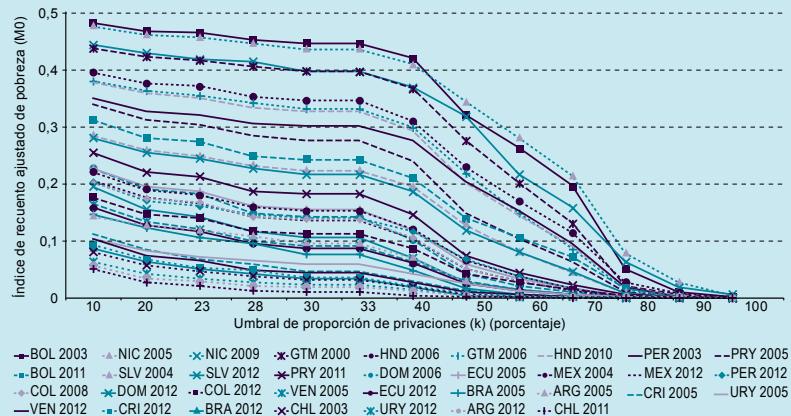
También se debe notar que los coeficientes de correlación de Spearman y de Kendall entre los ordenamientos de países para los diferentes valores de k son altos. El coeficiente de

Recuadro I.5 (conclusión)

Kendall para valores de k entre el 10% y el 70% varía entre 0,89 y 0,99, y el de Spearman fluctúa entre 0,98 y 0,99. La robustez del índice ante cambios en el valor de k puede

apreciarse en el gráfico, donde se presentan las tasas de recuento ajustadas (M_0) para los diferentes valores de k para las 34 observaciones^b.

América Latina (17 países): índice de recuento ajustado de pobreza (M_0) ante distintos valores de k , alrededor de 2005 y de 2012



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

A su vez, se verificó que el índice fuera robusto ante cambios simultáneos en su estructura (indicadores, umbrales y ponderaciones) y en los valores de k . Para estos efectos, se analizaron 29 estructuras (especificaciones) posibles, incluidas las siguientes:

- Se estimaron 14 estructuras para todos los países y años. Las estructuras probadas variaron en cuanto a las ponderaciones y a la combinación de algunos indicadores, y considerando siete valores alternativos de k (del 10% al 70%), lo que produjo un total de 98 variantes. Se encontró que el 85% de todas las posibles comparaciones entre pares de observaciones fueron robustas a estas 98 variantes. Al restringir las alternativas a tres valores de k más acotados, del 20%, el 30% y el 40%, el porcentaje de pares de combinaciones robustas ascendió al 91%.
- Esas mismas 14 estructuras también fueron estimadas para todos los países y años, variando el umbral monetario

(empleando tanto la línea de pobreza como la línea de indigencia) y considerando siete valores alternativos de k (del 10% al 70%), lo que produjo un total de 196 variantes. Se encontró que el 84% de todas las posibles comparaciones entre pares de observaciones fueron robustas a estas 196 variantes. Al restringir las alternativas a tres valores de k más acotados, del 20%, el 30% y el 40%, el porcentaje de pares de combinaciones robustas ascendió al 90%.

- Las 29 estructuras también fueron estimadas solo para observaciones sin indicadores faltantes^c, con valores de k del 10% al 70% (203 especificaciones alternativas). Se encontró que un 81% de todos los posibles pares de comparaciones fueron robustas. Al restringir las alternativas a tres valores de k más acotados, del 20%, el 30% y el 40%, el porcentaje de pares de combinaciones robustas ascendió al 88%.

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

^a Al contar con 34 observaciones (17 países en dos momentos del tiempo), existen 561 pares posibles de países.

^b En el gráfico se presenta una mayor cantidad de valores de k alrededor del valor efectivamente usado, del 23%.

^c Estas observaciones son: Bolivia (Estado Plurinacional de), 2011; Brasil, 2005 y 2012; Colombia, 2008 y 2012; Costa Rica, 2005 y 2012; Ecuador, 2005 y 2012; El Salvador, 2004 y 2012; Guatemala, 2000 y 2006; Honduras, 2010; México, 2012; Nicaragua, 2005; Paraguay, 2005 y 2011; Perú, 2003 y 2012; República Dominicana, 2012, y Uruguay, 2012.

Recuadro I.6**Análisis de redundancia del indicador de carencias en ingresos**

Puesto que el ingreso permite adquirir una variedad de bienes y servicios, su inclusión en el índice multidimensional de pobreza requiere verificar si existe redundancia con los indicadores de privación no monetarios. Esta evaluación se realizó calculando, para todos los posibles pares de privaciones, una medida de correlación, el coeficiente CramerV, y una medida de redundancia, el coeficiente R , desarrollado por Alkire y Ballon (2012).

En el cuadro se presenta una síntesis de los resultados de dichas medidas para el caso del ingreso y los demás indicadores. Se observa que el promedio de las 34 observaciones (correspondientes a 2 años para cada uno de los 17 países analizados) del coeficiente de correlación CramerV entre privación de ingreso y privación en los indicadores no monetarios es bajo

y resulta inferior a 0,25 en la mayoría de los casos. Las menores correlaciones se presentan con la privación en el régimen de tenencia de la vivienda (0,08), seguida de asistencia escolar (0,14) y rezago escolar (0,15), mientras que las correlaciones más altas se producen con la privación en cuanto a bienes duraderos (0,25), logro educativo (0,30) y protección social (0,33).

Por su parte, el coeficiente R indica el grado de coocurrencia de un par de privaciones como proporción de la tasa de privación marginal mínima entre las dos privaciones. En otras palabras, R indica qué proporción de aquellos que están privados en determinado indicador "A" están también privados en otro indicador "B" (siendo B el indicador con mayor tasa de privación). En el cuadro se observa que, en línea con lo sugerido por el coeficiente de correlación, los

Recuadro I.6 (conclusión)

mayores niveles de redundancia del indicador de carencia en ingresos se dan con los indicadores en materia de protección social (0,75) y bienes duraderos (0,67). Cabe notar que un coeficiente R promedio de 0,75 indica que una de cada cuatro personas privadas en uno de estos indicadores no está privada en el otro indicador. Por tanto, de no utilizarse ambos indicadores simultáneamente, dichas personas serían ignoradas por el indicador de pobreza, lo que aumenta el riesgo de no identificar como pobres a quienes sí lo son (error de exclusión).

En síntesis, la evidencia empírica sugiere que la inclusión del indicador de carencia en ingresos en el índice multidimensional de pobreza no es redundante. Aun en el caso de las privaciones que con más frecuencia tienden a ocurrir en forma simultánea con la privación de ingresos, no considerar el indicador de ingresos implicaría un deterioro de la capacidad del índice de identificar correctamente a las personas en situación de pobreza.

América Latina (17 países): correlación y redundancia entre la privación en ingresos y en indicadores no monetarios

Privación en ingresos en relación con la privación en indicadores de...	Cramer V (Medida de correlación)			Coeficiente R (Medida de redundancia)		
	Promedio ^a	Mínimo	Máximo	Promedio ^a	Mínimo	Máximo
Vivienda						
Materiales de la vivienda	0,19	0,02	0,45	0,63	0,16	0,93
Hacinamiento	0,25	0,08	0,43	0,65	0,34	0,86
Tenencia	0,08	-0,03	0,28	0,50	0,15	0,83
Servicios básicos						
Aqua potable	0,14	0,03	0,26	0,56	0,18	0,89
Saneamiento	0,19	0,03	0,33	0,59	0,31	0,89
Energía	0,22	0,03	0,47	0,61	0,10	0,92
Educación						
Logro educativo de los adultos	0,30	0,11	0,42	0,64	0,21	0,94
Asistencia escolar	0,14	0,03	0,24	0,57	0,11	0,87
Rezago escolar	0,15	0,04	0,25	0,64	0,11	0,90
Empleo y protección social						
Empleo	0,15	0,06	0,25	0,52	0,30	0,83
Protección social	0,33	0,10	0,49	0,75	0,46	0,94
Estándar de vida						
Bienes	0,25	0,05	0,47	0,67	0,32	0,90

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

^a Promedio simple.

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

Bibliografía

- Alkire, Sabina (2014), "Towards frequent and accurate poverty data", *OPHI Research in Progress series*, N° 43b [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/RP43a.pdf?0a8fd7>.
- Alkire, S. y P. Ballon (2012), "Understanding association across deprivation indicators in multidimensional poverty", documento presentado en el taller de investigación "Dynamic Comparisons between Multidimensional Poverty and Monetary Poverty", Universidad de Oxford.
- Alkire, Sabina y María Emma Santos (2014), "Measuring acute poverty in the developing world: Robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index", *World Development*, vol. 59.
- (2010), "Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries" [en línea] http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/acute_multidimensional_poverty.pdf.
- Alkire, Sabina y James Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7–8.

- (2007), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper*, Nº 7 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf>.
- Alkire, Sabina y otros (2014), "Multidimensional poverty measurement and analysis: A counting approach", Oxford University Press, en prensa.
- Angulo, Roberto, Beatriz Yadira Díaz y Renata Pardo Pinzón (2013), "A counting multidimensional poverty index in public policy context: the case of Colombia", *OPHI Working Paper*, Nº 62 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/a-counting-multidimensional-poverty-index-in-public-policy-context-the-case-of-colombia/>.
- Atkinson, Anthony y otros (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Bárcena, Alicia (2010), Discurso en ocasión de la inauguración del Seminario Internacional Medición Multidimensional de la Pobreza en América Latina, Santiago de Chile, 13 y 14 de mayo [en línea] http://www.eclac.cl/prensa/noticias/discursossecretaria/2/39502/13y14de_mayo2010DiscursoSeminarioInternMedimultidiPobrAL.pdf.
- Basu, K. y J.E. Foster (1998), "On measuring literacy", *Economic Journal*, vol. 108, Nº 451.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujín (1985), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", *Documentos de Trabajo*, Nº 6, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Boltvinik, Julio (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, Nº 4.
- (1990), "Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición", Proyecto RLA/86/004, Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bradshaw, Jonathan y Naomi Finch (2003), "Overlaps in dimensions of poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 32, Nº 4.
- Cecchini, Simone e Irene Azócar (2007), "Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales", serie *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, Nº 53 (LC/L.2767-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile.
- (2014b), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2605-P), Santiago de Chile.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín, Nº 10, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe" (LC/R.2168), Santiago de Chile.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México) (2010), *Informe de pobreza multidimensional en México 2008* [en línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=1
- Datt, G. y M. Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980's" *Journal of Development Economics*, Nº 38.
- Decancq, Koen y María Ana Lugo (2010), "Weights in Multidimensional Indices of Well-Being: An Overview" [en línea] <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/262767/1/DPS1006.pdf&gathStatIcon=true>.
- Duflo, Esther, Michael Greenstone y Hanna Rema (2008), "Indoor air pollution, health and economic well-being", *Sapiens*, vol. 1, Nº 1 [en línea] <http://sapiens.revues.org/130>.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001), "El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina", serie *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, Nº 7 (LC/L.1491-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grosh, Margaret y Paul Glewwe (2000), *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries. Lessons from 15 years of the Living Standards Measurement Study*, vol. 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Katzman, Rubén (2011), "Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto* (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- (2010), "La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina", *La cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld (1988), “La heterogeneidad de la pobreza: Una aproximación bidimensional” (LC/MVD/R.12/Rev.1(Sem.44/7)), Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la Pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (DGEC)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2013), *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (A/HRC/25/54) [en línea] <http://www.politicaspúblicas.net/panel/images/stories/docs/2014-principios-rectores-seguridad-tenencia-a-hrc-25-54.pdf>.
- Nussbaumer, Patrick y otros (2011), “Measuring energy poverty: focusing on what matters”, OPHI Working Paper, N° 42 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/measuring-energy-poverty-focusing-on-what-matters/>.
- Roche, José M. y María Emma Santos (2013), “In search of a multidimensional poverty index for Latin America”, documento presentado a la reunión de la Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ), 22 a 24 de julio [en línea] http://www.ecineq.org/ecineq_bari13/FILEsxBari13/CR2/p170.pdf.
- Ruggeri Laderchi, Caterina (1997), “Poverty and its many dimensions: The role of income as an indicator”, *Oxford Development Studies*, vol. 25, N° 3.
- Santos, María Emma (2013), “Measuring multidimensional poverty in Latin America: previous experience and the way forward”, *OPHI Working Paper*, N° 66 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/measuring-multidimensional-poverty-in-latin-america-previous-experience-and-the-way-forward/>.
- Santos, María Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero y Pascual Gerstenfeld (2015), “A multidimensional poverty index for Latin America”, *OPHI Working Paper*, N° 79, University of Oxford, en prensa.
- Santos, María Emma y otros (2010), “Refining the basic needs approach: a multidimensional analysis of poverty in Latin America”, *Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting*, John Bishop (ed.), Bingley, Emerald.
- Stewart, F. y otros (2007), “Alternative realities? Different concepts of poverty, their empirical consequences and policy implications: Overview and conclusions”, *Defining Poverty in a Developing World*, F. Stewart, R. Saith y B. Harriss-White (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Taccari, Daniel y Pauline Stockins (2013), “Tipologías de discrepancias y medidas de conciliación estadística de los indicadores ODM. Marco general y aplicación en áreas temáticas e indicadores seleccionados”, serie *Estudios Estadísticos*, N° 81 (LC/L.3686), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living, 1967-1969*, Harmondsworth, Penguin Books.
- UNICEF/OMS (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud) (2012), “Progress on Drinking Water and Sanitation. 2012 Update” [en línea] <http://www.unicef.org/media/files/JMPreport2012.pdf>.
- Villatoro, Pablo (2007), “Hacia la ampliación del segundo Objetivo del Milenio: una propuesta para América Latina y el Caribe”, serie *Políticas Sociales*, N° 132 (LC/L.2712-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Whelan, Christopher, Richard Layte y Bernard Maître (2004), “Understanding the mismatch between income poverty and deprivation: A dynamic comparative analysis”, *European Sociological Review*, vol. 20, N° 4.

Anexo

Cuadro I.A.1
América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990-2013^a
(En porcentajes)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	1990 ^d	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	1999	16,3	23,7	8,6	4,3	4,3	6,6	2,1	1,1
	2004	27,3	34,9	16,0	10,0	11,7	14,9	6,8	4,6
	2011	4,3	5,7	2,3	1,5	1,8	1,9	1,1	0,8
	2012	3,4	4,3	1,9	1,3	1,7	1,7	1,0	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,5	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2009	36,3	42,4	19,8	12,7	18,2	22,4	11,0	7,3
	2011	31,2	36,3	15,5	9,4	15,6	18,7	8,1	4,9
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	1999	29,9	37,5	17,0	10,2	9,6	12,9	5,3	3,3
	2001	30,0	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2012	14,5	18,6	7,6	4,6	4,8	5,4	2,8	2,0
	2013	14,1	18,0	7,6	4,7	5,3	5,9	3,1	2,3
Chile	1990	33,3	38,6	14,9	8,0	10,6	13,0	4,4	2,3
	1998	17,8	21,7	7,5	3,8	4,6	5,6	2,0	1,1
	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2011	9,2	10,9	3,5	1,8	3,0	3,1	1,3	0,9
	2013	6,5	7,8	2,5	1,3	2,3	2,5	1,0	0,7
Colombia	1994	47,3	52,5	26,6	17,5	25,0	28,5	13,8	9,1
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002 ^f	42,2	49,7	21,9	12,8	14,3	17,8	6,8	3,7
	2012 ^f	26,7	32,9	12,9	7,1	8,2	10,4	3,8	2,1
	2013 ^f	24,8	30,7	11,8	6,4	7,3	9,1	3,3	1,8
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	10,0	10,1	4,8	3,4
	1999	18,2	20,3	8,1	4,8	7,5	7,8	3,5	2,3
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2012 ^g	15,4	17,8	6,9	4,0	6,3	7,3	3,1	1,9
	2013 ^g	15,6	17,7	6,9	4,0	6,4	7,2	3,1	1,9
Ecuador ^c	1990	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1999	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2011	27,9	32,4	11,4	5,7	9,0	10,1	3,3	1,7
	2013	28,2	33,5	11,6	5,7	8,9	10,9	3,2	1,6
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2012	38,9	45,3	16,7	8,4	10,9	13,5	3,9	1,7
	2013	35,5	40,9	14,9	7,4	10,1	12,5	3,5	1,5
Guatemala	1989	63,0	69,4	35,9	23,1	36,7	42,0	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
	2006	46,7	54,8	25,5	15,2	22,7	29,1	11,3	5,8
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	1999	74,3	79,7	47,4	32,9	50,6	56,8	27,9	17,5
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2010	63,0	69,2	39,1	26,7	39,5	45,6	22,8	14,5

Cuadro I.A.1 (conclusión)

País	Año	Pobreza ^b				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
México	1989	39,0	47,7	18,7	9,9	14,0	18,7	5,9	2,7
	1998	38,0	46,9	18,4	9,4	13,2	18,5	5,3	2,2
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
	2010	29,3	36,3	12,8	6,3	9,8	13,3	4,1	1,9
	2012	29,9	37,1	12,7	6,1	10,4	14,2	4,2	1,8
Nicaragua	1993	68,1	73,6	41,9	29,3	43,2	48,4	24,3	16,2
	1998	65,1	69,9	39,4	27,3	40,1	44,6	22,6	15,1
	2001	63,0	69,4	37,1	24,5	36,5	42,5	19,2	12,0
	2009	52,0	58,3	26,1	15,2	25,1	29,5	11,7	6,3
Panamá	1991 ^c	26,0	31,0	12,8	7,6	9,5	10,8	5,0	3,3
	1999 ^c	15,8	19,5	7,0	3,8	4,6	5,5	2,2	1,3
	2002	30,0	36,9	16,8	10,2	14,4	18,6	7,6	4,3
	2011	17,7	24,0	9,5	5,2	7,6	11,3	4,0	2,0
	2013	17,4	23,2	10,1	6,1	8,7	12,2	5,3	3,1
Paraguay	1990 ^h	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
	1999	50,3	59,0	29,1	18,4	25,0	31,8	14,1	8,6
	2001	50,7	59,7	28,7	18,0	25,2	31,3	13,7	8,2
	2012	42,1	47,3	20,6	12,1	20,4	23,6	9,7	5,5
	2013	35,2	40,7	16,6	9,3	16,8	19,2	7,1	3,9
Perú	1997	40,4	47,5	20,7	12,0	20,3	25,0	10,1	5,6
	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 ⁱ	48,7	54,7	24,7	14,5	20,4	24,4	9,6	5,2
	2012 ⁱ	23,1	25,8	9,2	4,6	5,2	6,0	1,8	0,8
	2013 ⁱ	21,1	23,9	8,1	3,9	3,8	4,7	1,3	0,5
República Dominicana	2002	42,2	47,1	20,9	12,6	18,2	20,7	8,8	5,3
	2008	40,1	44,3	20,2	12,1	20,4	22,6	8,8	5,0
	2012	37,9	41,2	18,0	10,4	18,4	20,0	7,8	4,4
	2013	36,9	40,7	17,7	10,2	18,3	20,2	7,6	4,1
Uruguay ^c	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
	1999	5,6	9,4	2,7	1,2	0,9	1,8	0,4	0,2
	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
	2012	3,9	6,1	1,7	0,7	0,8	1,2	0,3	0,1
	2013	3,7	5,7	1,6	0,6	0,7	0,9	0,2	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
	1999	44,0	49,4	22,6	13,7	19,4	21,7	9,0	5,5
	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,2	5,7
	2012 ^j	21,2	25,4	9,1	4,9	6,0	7,1	2,7	1,7
	2013 ^j	27,3	32,1	12,1	6,7	8,8	9,8	3,9	2,5
América Latina ^k	1990	41,0	48,4	17,7	22,6
	1999	35,4	43,8	14,1	18,6
	2002	36,1	43,9	14,6	19,3
	2012	22,0	28,1	8,7	11,3
	2013	22,0	28,1	9,1	11,7

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

^a H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza; FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke.

^b Se incluyen los hogares (y personas) en situación de indigencia o extrema pobreza.

^c Áreas urbanas.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto.

^f Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, no comparables con las de años anteriores.

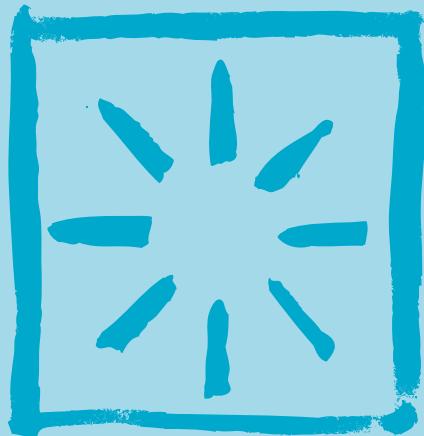
^g Cifras no comparables con las de años anteriores, debido al cambio de la encuesta utilizada.

^h Área metropolitana de Asunción.

ⁱ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, no comparables con las de años anteriores.

^j Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela, no comparables con las de años anteriores.

^k Estimación para los 18 países incluidos en el cuadro más Haití. Promedio ponderado.



Distribución del ingreso, polarización y percepciones

Introducción

A. Situación de la distribución del ingreso

B. Polarización distributiva

1. Conceptos básicos
2. Evolución reciente de algunos indicadores de polarización en América Latina

C. Clases sociales: percepciones y expectativas

1. Identificación con la clase media y factores asociados
2. Expectativas e identidades de clase social

Bibliografía

Anexo

Introducción

Una de las características distintivas de América Latina ha sido la desigualdad en la distribución tanto de los recursos como de los derechos. Si bien no se trata ni mucho menos de la región más pobre del mundo, sí se destaca por ser la más inequitativa, lo que representa un serio condicionante para el bienestar actual y el desarrollo futuro de sus sociedades y economías. En las sucesivas publicaciones de su “trilogía de la igualdad” (2010, 2012 y 2014), la CEPAL ha delineado este desafío y ha identificado su superación como un requisito indispensable para mantener los logros recientes y trazar una nueva senda que permita lograr un círculo virtuoso de crecimiento e inclusión. En este capítulo del Panorama Social se muestra la evolución reciente de la desigualdad del ingreso y se pone de relieve la tendencia al enfleantamiento de los avances en esta materia en los últimos años. Asimismo, se presenta un análisis de la polarización de las sociedades latinoamericanas, procurándose una aproximación que permita entender las recientes manifestaciones de descontento colectivas acaecidas en algunos países de la región.

A. Situación de la distribución del ingreso

La desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse ininterrumpidamente desde hace un decenio. En varios países esa tendencia se ha profundizado en los últimos años, aunque, al igual que lo que sucede con la pobreza, los datos más recientes arrojan algunos indicios que apuntan a que la reducción de la desigualdad podría estarse desacelerando.

A principios de la década de 2000 en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de reducción de la desigualdad que aún se mantiene. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini promedio¹ cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486.

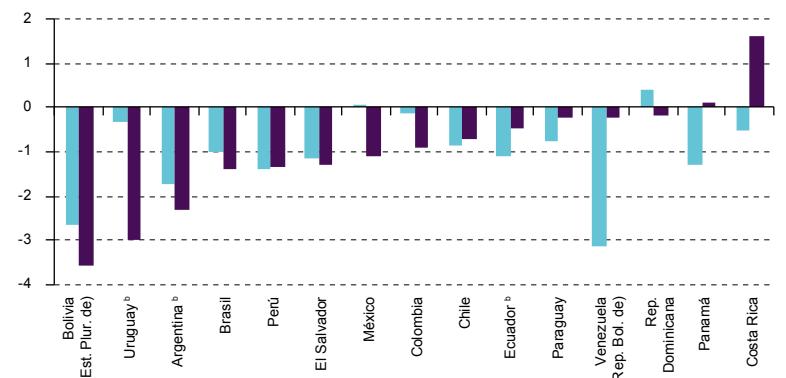
La dinámica de la reducción de la desigualdad muestra patrones diversos cuando se analiza el subperíodo de 2008 a 2013 en comparación con el comprendido entre 2002 y 2008. La tendencia a la disminución de las disparidades se aceleró a partir de 2008, sobre todo en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Uruguay, la Argentina, el Brasil, México y Colombia. De estos países, tres (el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina y el Brasil) también exhibieron notables progresos en la reducción de la desigualdad en el primer período (véase el gráfico II.1). Otros países mostraron mejoras similares en los dos subperíodos, del orden del 1% anual. Fueron el Perú, El Salvador y Chile. Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, el Paraguay y Panamá había disminuido la desigualdad a tasas mucho mayores entre 2002 y 2008 que posteriormente. En concreto, Panamá mostró una leve tendencia a la concentración entre 2008 y 2013. Finalmente, la República Dominicana presentó en el primer subperíodo un empeoramiento en la igualdad de la distribución que se vio compensado parcialmente en el segundo, mientras que Costa Rica registró una leve mejora entre 2002 y 2008 y un marcado proceso de concentración entre 2008 y 2013 a tasas que superaron el 1% anual (véase el gráfico II.1).

Adicionalmente, se observa la variación porcentual anual de los índices de Theil y Atkinson (con un coeficiente de aversión a la desigualdad de 1,5) en los subperíodos mencionados. Cabe destacar que los tres índices de desigualdad utilizados muestran una alta concordancia en las tendencias descritas, con pocas excepciones. Si se toma en consideración la magnitud de la reducción de la desigualdad durante el segundo subperíodo, los índices de Theil y Atkinson sitúan a México en una mejor posición que el índice de Gini, al contrario de lo que sucede en el caso del Brasil.

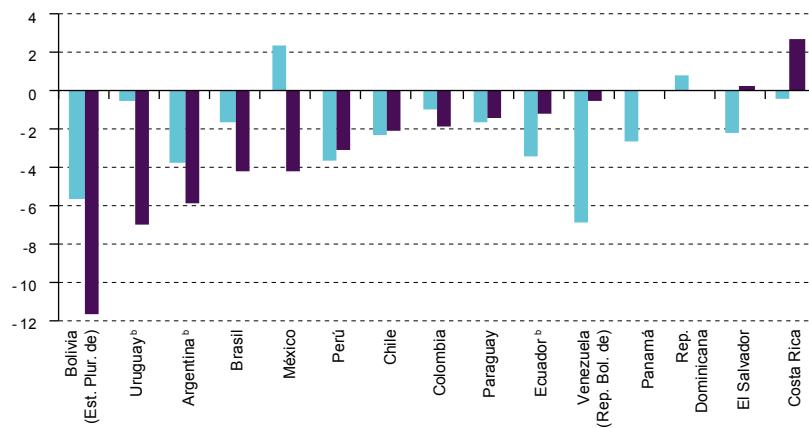
¹ A partir de datos de 15 países de América Latina alrededor de 2002 y 2013. No se incluyen Guatemala, Honduras ni Nicaragua.

Gráfico II.1
América Latina (15 países): variación anual de los índices de desigualdad^a, 2002-2008 y 2008-2013
(En porcentajes)

A. Índice de Gini



B. Índice de Theil

C. Índice de Atkinson
(coeficiente de aversión a la desigualdad ($\epsilon=1,5$)

■ 2002-2008 ■ 2008-2013

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

^a Se incluyen solamente países de los que había información disponible sobre el período comprendido entre 2011 y 2013. El orden de clasificación corresponde a la magnitud de la variación en el segundo subperíodo (2008-2013).

^b Áreas urbanas, entre 2002 y 2008.

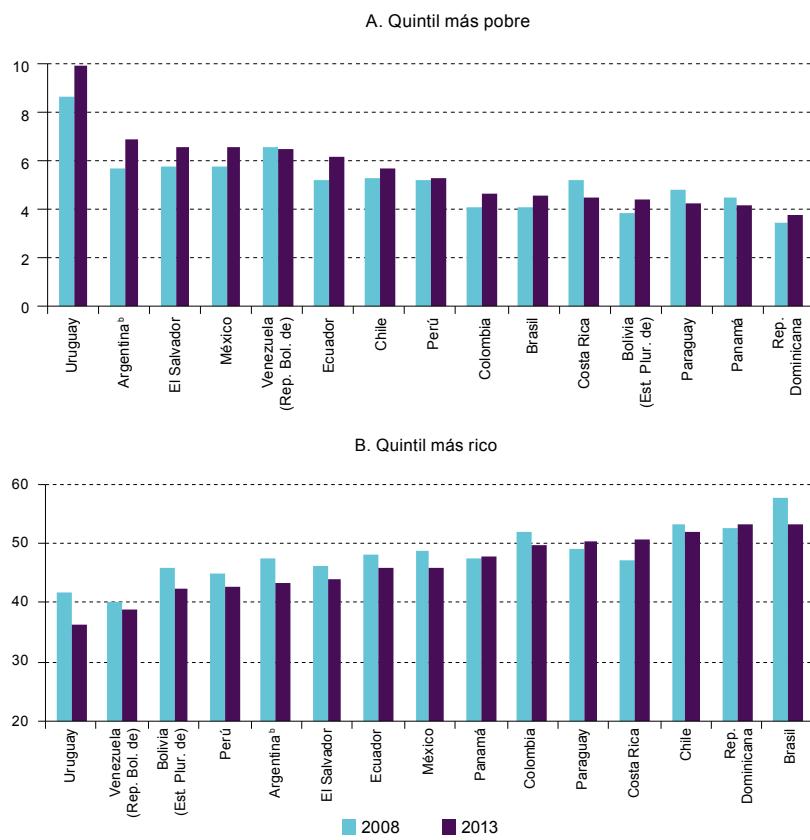
Por último, si se limita el análisis al período comprendido entre las dos últimas estimaciones disponibles (alrededor de 2012 y 2013), de 12 países solo en el Brasil y el Ecuador se observan variaciones significativas del índice de Gini —disminuyó en el primero y se incrementó en el segundo—. De los otros diez países de los que hubo información

disponible, uno registró un descenso moderado, otros cinco mantuvieron valores similares y los cuatro restantes presentaron leves alzas, aunque en ningún caso de la magnitud suficiente para resultar estadísticamente significativas.

En lo que respecta a la distribución del ingreso en distintos grupos de población, entre 2008 y 2013 la participación del 20% de hogares más pobres se incrementó, pasando en promedio del 5,2% al 5,6% del total². En contraste, durante el mismo período se observó una reducción en promedio de la participación del quintil más rico, que descendió desde el 48,4% en 2008 al 46,7% en 2013.

Se constata que la participación del quintil más pobre se incrementó en 11 de los 15 países en el período mencionado, habiéndose registrado aumentos de un punto porcentual o superiores en la Argentina y el Uruguay. Por otro lado, la participación del quintil más rico se redujo en 11 de los 15 países considerados, registrándose caídas superiores al 4% en el Uruguay, la Argentina y el Brasil. Paralelamente, entre 2008 y 2013 se observó en Costa Rica, Panamá y el Paraguay un descenso simultáneo de la participación en el ingreso del quintil más pobre y un aumento de la participación del quintil más rico de la población (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2
América Latina (15 países): participación en los ingresos totales de los quintiles más pobre y más rico, alrededor de 2008 y de 2013^a
(En porcentajes)



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

^a Se incluyen solamente países de los que había información disponible sobre el período comprendido entre 2011 y 2013. El orden de clasificación corresponde a la magnitud de los valores en el segundo subperíodo (2008-2013).

^b Áreas urbanas.

² Calculado a partir de los 15 países de los que se cuenta con información más actualizada. No se incluyen Guatemala, Honduras ni Nicaragua.

B. Polarización distributiva

Entre 2004 y 2012, la polarización de la distribución del ingreso disminuyó en la mayoría de los países de América Latina, sobre todo en las áreas urbanas. Destaca la baja bipolarización del ingreso, lo que implica un crecimiento de los sectores medios de la distribución.

En los últimos años ha habido diversos desarrollos conceptuales y metodológicos que permiten una mirada distinta a la forma que adopta la distribución del ingreso y sus relaciones con el conflicto social. Entre estos nuevos desarrollos destacan los índices de polarización, que hasta ahora han sido poco utilizados para caracterizar la distribución del ingreso en los países de América Latina desde una perspectiva comparada³.

En esta sección se describe y analiza la evolución de distintos indicadores de polarización de la distribución del ingreso en los países de América Latina entre 2004 y 2012. En primer lugar se presentan los conceptos que fundamentan las nuevas medidas de polarización, destacándose sus diferencias con los índices habituales de desigualdad. En la segunda parte se presenta el análisis empírico, basado en información de 18 países de la región.

1. Conceptos básicos

En general, el interés por la polarización distributiva proviene de la preocupación por la cohesión social y por la gestión de los conflictos entre grupos, más que por los problemas de desigualdad en sí mismos. En el contexto europeo, esta preocupación se ha visto acentuada por un proceso de debilitamiento de los grupos de renta media y por la aparición de pronunciadas bimodalidades en los extremos de la distribución del ingreso (Gradín y Del Río, 2001).

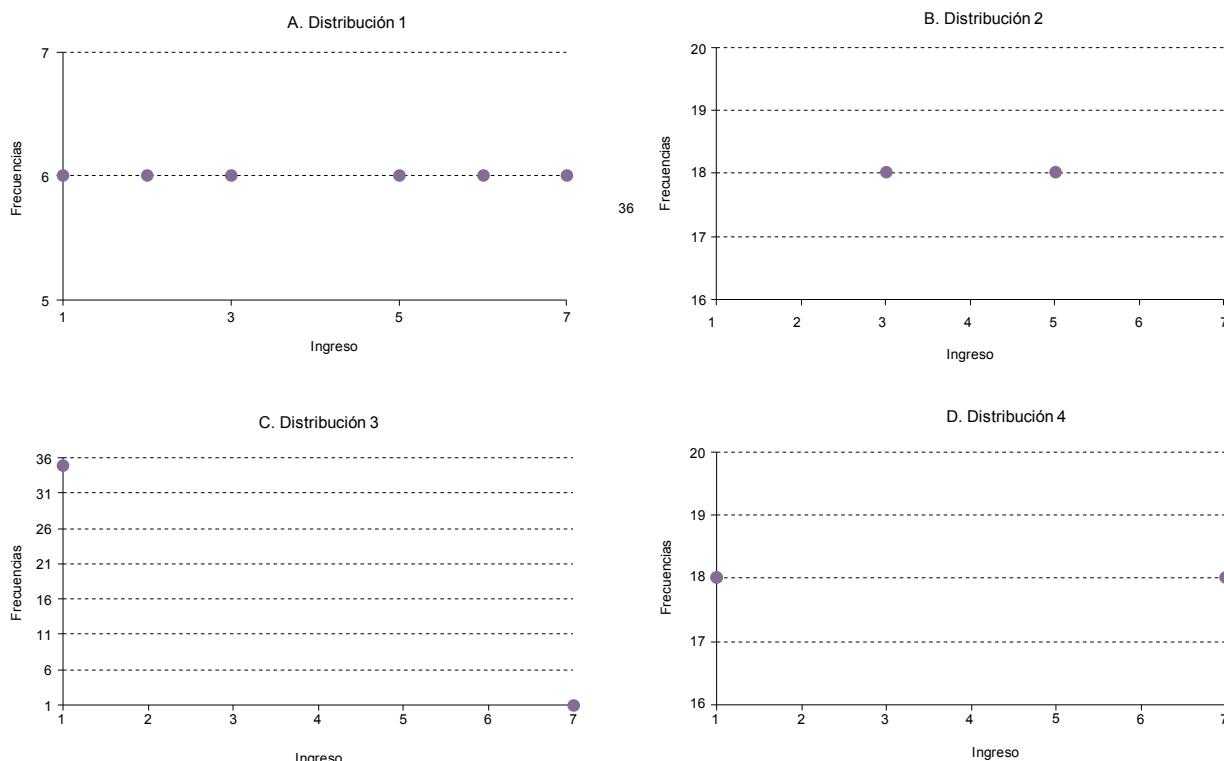
Los índices de polarización aportan nuevos elementos que permiten describir mejor la distribución del ingreso, puesto que los indicadores convencionales no son aptos para diferenciar si se está ante una convergencia de la distribución en torno al ingreso medio general o la convergencia se produce en torno a polos de la distribución (Esteban y Ray, 1994).

El hecho de que los indicadores habituales de desigualdad no permitan reflejar la convergencia de la población en polos de la distribución se debe a que la desigualdad se evalúa sobre la base del principio de Pigou-Dalton, según el cual toda redistribución del ingreso de una persona a otra más pobre supone una disminución de la desigualdad. Esto significaría que las medidas convencionales de la desigualdad no recogerían el nivel de tensión social asociado a una distribución (Esteban, 1996).

A modo de ejemplo, se puede considerar una distribución hipotética donde se establece el ingreso medio como umbral que divide a la sociedad (véase la distribución 1 en el gráfico II.3). Si se igualan los ingresos de los grupos que están bajo y sobre la media (véase la distribución 2 en el gráfico II.3), se reducirá la desigualdad, pero se reconfigurará la sociedad en torno a dos extremos, lo que generará una mayor polarización (Lasso de la Vega y Urrutia, 2002). A su vez, la mayor desigualdad corresponderá al caso en que un individuo es extremadamente rico y todos los demás comparten el mismo nivel de pobreza (véase el gráfico II.3, distribución 3). Sin embargo, esta no será la situación más polarizada; en rigor, la polarización alcanza su mayor valor cuando la población está igualmente distribuida en dos polos (véase la distribución 4 en el gráfico II.3).

³ Estudios comparados sobre América Latina (o subgrupos de países de la región): Larrú (2013), Gasparini y otros (2008) y Cruces, López Calva y Battistón (2011). Estudios sobre un país: Violaz, Oliveri y Alejo (2009) y Groisman (2013) en la Argentina; Clementi y Schettino (2013) en el Brasil; D'Ambrosio y Permanyer (2010), Villalobos y Valenzuela (2012) y Modrego, Celis y Berdegüé (2008) en Chile; Borraz, González y Rossi (2013) y Gallo (2010) en el Uruguay, y Aguilar (2013) en México. No en todas las investigaciones se ha analizado la polarización de ingresos ni se han usado los mismos índices.

Gráfico II.3
Polarización y desigualdad en distintas distribuciones del ingreso



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

En suma, a través de los índices de polarización se trata de estimar en qué medida se agrupa la población en torno a un pequeño número de polos de ingreso. La idea central es que los individuos se identifican con los miembros de su grupo de ingresos y sienten alienación hacia quienes no pertenecen a su grupo (Esteban y Ray, 1994). La alienación se capta mediante la distancia entre los ingresos de los grupos, y la identificación por el tamaño del grupo. Así, el enfoque de polarización presenta las siguientes propiedades:

- i) Los individuos no desempeñan un papel importante en la generación del conflicto social: la polarización es un problema de grupos;
- ii) La polarización aumenta cuanto mayor es el grado de homogeneidad o similitud dentro de cada grupo;
- iii) La polarización aumenta cuanto mayor es la heterogeneidad o la distancia entre los grupos;
- iv) La polarización es mayor cuanto menor es el número de grupos relevantes.

Cabe observar que las dos últimas propiedades respetan el principio de Pigou-Dalton, mientras que las dos primeras lo transgreden. En lo que refiere a la segunda propiedad, cuando se tienen dos o más grupos la polarización aumenta si disminuye la dispersión dentro del grupo, lo que va contra las propiedades de las medidas de desigualdad (Esteban y Ray, 2010).

Los índices de polarización se han agrupado en dos familias. En la primera, en que la medición se realiza a partir de un número arbitrario de grupos, destacan los índices de Esteban y Ray (1994), Esteban, Gradín y Ray (1999, 2007) y Duclos, Esteban y Ray (2004). En la segunda familia se encuentran los índices de bipolarización, para los que se considera el ingreso mediano como umbral. En este grupo están los índices de Foster y Wolfson (2002) y Wang y Tsui (2000). Estas familias de índices presentan semejanzas y diferencias en sus bases axiomáticas (véanse los recuadros II.1 y II.2 para más información sobre los índices y los axiomas, respectivamente).

Recuadro II.1

Índices de polarización

En el índice de Esteban y Ray (P^{ER}) (1994), la polarización es la suma de todos los antagonismos efectivos (distanciamiento e identificación) y se estima sobre la base de la siguiente fórmula:

$$P^{ER} \quad p,y = K \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n p_i^{1+\alpha} p_j |y_i - y_j|, \quad K > 0 \quad 1 \leq \alpha \leq 1,6$$

Donde P_i es la proporción del grupo i en la población, y_i el ingreso medio de los individuos del grupo i , y α , el parámetro de aversión a la polarización, que toma valores comprendidos entre 1 y 1,6.

Para P^{ER} se supone que la población está estructurada ex ante en grupos. Asimismo, el índice presenta una similitud aparente con el coeficiente de Gini (G). Sin embargo, la introducción del parámetro de aversión a la polarización α hace que P^{ER} tenga un comportamiento muy distinto al de G . Cuando $\alpha = 0$, $P^{ER} = G$. Cuanto mayor sea el valor de α , mayor será la diferencia entre desigualdad y polarización.

En el índice P^{ER} (1994), la identificación depende de la frecuencia en el punto seleccionado, no en los puntos adyacentes, de manera que dos individuos con ingresos muy parecidos pertenecerán a grupos distintos. Así, la distribución discreta dada inicialmente no es una agrupación óptima (Esteban, 2006).

Esteban, Gradín y Ray (P^{EGR}) (1999) plantearon una solución al problema de agrupación no óptima. En P^{EGR} no se parte del supuesto de que la población se encuentra estructurada en grupos y se tiene en cuenta la dispersión dentro de los grupos. Se toma como base una representación simplificada p de una distribución de densidad f , lo cual produce un error de aproximación $e(F, p)$, que puede interpretarse como la falta de identificación de los grupos, dado que indica el grado de dispersión en estos. Así, en P^{EGR} se estima la polarización global de la distribución f (polarización ampliada) en dos pasos. Primero se mide la polarización simplificada (la polarización P^{ER}) y luego se le descuenta el grado de heterogeneidad interna (e). La fórmula utilizada es la siguiente:

$$P^{EGR}(\alpha, \beta) = P^{ER}(\alpha) - \beta [G(f) - G(\pi, \mu)]$$

Donde P^{ER} es el índice de polarización ER , $G(f)$ el índice de Gini de la distribución original, $G(\pi, \mu) =$ el índice de Gini de la distribución simplificada, siendo π el vector del tamaño de los

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

grupos y μ el vector de los promedios; $[G(f) - G(\pi, \mu)]$ es la desigualdad dentro del grupo y β un parámetro libre que mide el peso que se da al "error de medición" (o la falta de identificación).

La determinación del número de grupos o polos sigue siendo exógena, pero la localización de los grupos se hace mediante una agrupación óptima, p^* , de la distribución original. Para ello se minimiza el error de la simplificación (la diferencia entre los índices de desigualdad de la distribución original y la simplificada).

Por su parte, Duclos, Esteban y Ray (DER) (2005) proponen una solución al problema de la discontinuidad del índice P^{ER} , dado que se aplica a distribuciones que pueden describirse como funciones de densidad y se basa en axiomas. Con este índice también se intenta superar la arbitrariedad en la fijación de los intervalos de ingreso, mediante una estimación no paramétrica de los tamaños de grupo, a partir del cálculo de densidades basadas en núcleos (kernel), con el fin de encontrar la ubicación óptima de los grupos. El grado de identificación con el grupo se mide usando el valor de la función de densidad (la probabilidad relativa de pertenencia al grupo).

En términos formales, en DER un sujeto ubicado en x siente alienación con respecto a otro ubicado en y . Esta alineación es monótona en distancia $|x-y|$. A su vez, un individuo posicionado en x experimenta un sentimiento de identificación que depende de la densidad en x , $f(x)$. El índice DER se define como:

$$DER(\alpha) = \iint f(x)^{1+\alpha} f(y) |y-x| dy dx$$

Por último, el índice de Wolfson (W) (Foster y Wolfson, 2002) es una medida de bipolarización que se creó con el propósito de determinar indirectamente el peso de la clase media. En W se parte de ordenamientos parciales y se analiza la bipolarización a partir de dos grupos de igual tamaño, siendo el punto de corte la mediana. El índice W puede caracterizarse de acuerdo con la curva de Lorenz. Su valor equivale al doble del área ubicada bajo la curva de Lorenz y sobre la tangente de la curva de desigualdad y la mediana de la distribución. W se define como:

$$W = 2[2[0,5 - L(p=0,5)] - G] \mu/M$$

Donde μ es la media de la distribución, M es la mediana de la distribución, $L(p)$ la curva de Lorenz y G el coeficiente de Gini. Todos los índices descritos toman valores entre 0 y 1.

Recuadro II.2

Axiomas (propiedades) que deben cumplir las medidas de polarización

Debido a la extensión de la literatura axiomática sobre la polarización, aquí se presentan solo algunas formulaciones:

Esteban y Ray (1994)

Axioma 1: la unión de dos masas de población en su punto medio aumenta la polarización.

La unión de dos poblaciones (masas) pequeñas, manteniendo constante su distancia promedio respecto a una tercera población, aumenta la polarización. Por ejemplo, se tienen las masas de población $p > 0$ y $q > 0$, en que $p > q$. La masa p tiene ingresos por valor de Y_0 . Hay dos masas q , una situada en el nivel Y_x y la otra en el nivel Y_z , tal que $Y_0 < Y_x < Y_z$. La unión de las dos masas q en su punto intermedio ($x+z/2$) incrementa la polarización.

Axioma 2: si una masa de población se desplaza hacia otra masa más pequeña y más cercana, la polarización aumenta.

Por ejemplo, se tienen tres masas de población, p , q y r . La masa p es más grande que la masa r . La masa q situada

entre las masas p y r está tan cerca del segundo grupo como del primero. Si la masa de población q se desplaza en dirección a r , la polarización debería aumentar.

Axioma 3: si una masa de población se mueve simétricamente hacia los dos lados, la polarización aumenta.

Si la masa de población del medio de la distribución se divide en dos grupos iguales separados uno del otro, aumenta la polarización. Por ejemplo, se tiene una masa central q en el nivel Y_x . Cualquier nueva distribución formada a partir de la división de la masa central q en dos masas laterales, p y r —cada una de ellas situada a d unidades de distancia de Y_x —debería aumentar los niveles de polarización.

Esteban y Ray (2010)

Los axiomas planteados por estos autores se basan en densidades simétricas, unimodales y no normalizadas, siguiendo la lógica del índice DER . Se incluyen algunas adaptaciones de estos axiomas al índice de bipolarización de Wolfson (Foster y Wolfson, 2002).

Recuadro II.2 (conclusión)

Axioma 1: Si una distribución tiene una densidad básica, una compresión global de esa densidad no puede incrementar la polarización. Por otra parte, la compresión reduce la distancia entre los individuos, con lo que disminuye la polarización, pero al mismo tiempo aumenta la homogeneidad dentro del grupo, de manera que también se produce un incremento de la polarización.

Axioma 2: En una distribución simétrica con tres densidades básicas que tienen la misma raíz y apoyos disjuntos, una compresión simétrica de las densidades laterales no reduce la polarización.

Este axioma expresa la propiedad de que la polarización aumenta cuanto mayor es el grado de homogeneidad dentro del grupo, y se refiere a una compresión local, en lugar de a una compresión global (axioma 1). En este caso se produce una divergencia con las medidas convencionales de desigualdad.

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

En Foster y Wolfson (2002), este axioma se define con respecto al aumento de la bimodalidad en la distribución, y se plantea así: ante dos distribuciones F y G con la misma media y la misma mediana, si se permite que la distribución F domine estocásticamente a G en $[0;m]$ y en $[m;\alpha]$, F es más polarizada que G .

Axioma 3: En una distribución simétrica de cuatro densidades con la misma raíz y apoyos disjuntos, con el desplazamiento de las dos densidades del medio (las densidades interiores) hacia los extremos (densidades exteriores) aumenta la polarización.

Este axioma expresa la propiedad de que la polarización aumenta cuanto mayor es la heterogeneidad entre grupos.

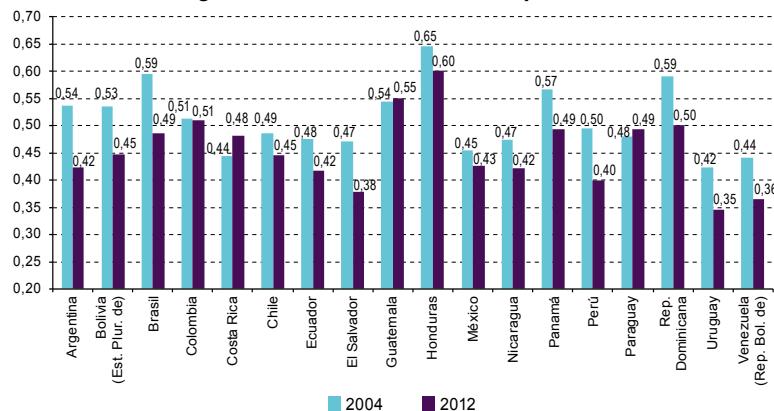
En Foster y Wolfson (2002), el axioma se expresa de la siguiente forma: si en una distribución el ingreso de todas las personas se aleja del ingreso mediano, la polarización aumenta.

2. Evolución reciente de algunos indicadores de polarización en América Latina

En primer lugar se presentan los resultados del análisis empírico de la bipolarización de la distribución del ingreso en 18 países de la región en los años 2004 y 2012. Este ejercicio se efectuó sobre la base de los índices de Wolfson y EGR para dos grupos.

En el año 2012, los menores niveles de bipolarización según el índice de Wolfson se registraron en el Uruguay (0,345), la República Bolivariana de Venezuela (0,364), El Salvador (0,378) y el Perú (0,399). Los niveles de bipolarización más altos se observaron en Honduras (0,601), Guatemala (0,55), Colombia (0,51) y la República Dominicana (0,50) (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
América Latina (18 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso según el índice de Wolfson, 2004^a y 2012^{b,c}



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

^a Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^b Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

^c Áreas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

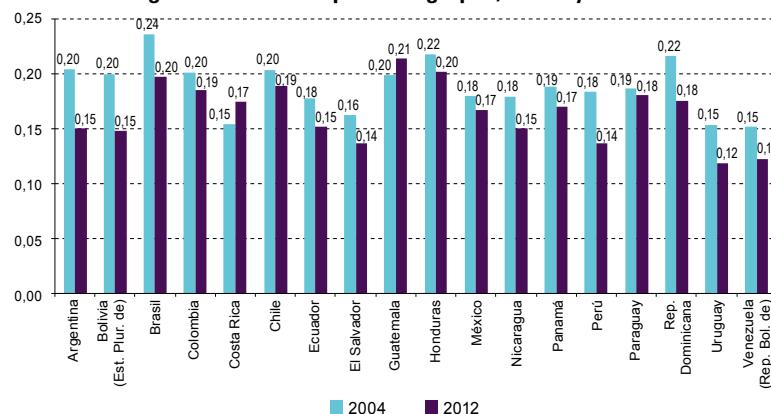
En cuanto a la evolución del índice, en el gráfico II.4 se constata que la bipolarización del ingreso disminuyó en 15 de 18 países entre 2004 y 2012, mientras que aumentó solo en tres países (Costa Rica, el Paraguay y Guatemala⁴).

⁴ En el caso de Guatemala, los datos corresponden a 2002 y 2006.

En términos de variaciones relativas por año⁵, las mayores caídas del índice de Wolfson se apreciaron en Nicaragua (-2,8%), la Argentina (-2,6%), El Salvador (-2,4%), el Uruguay (-2,3%) y el Brasil (-2,3%).

Un panorama muy similar se obtiene al emplear el índice EGR para dos grupos. En 2012, los niveles más bajos de bipolarización nuevamente se evidenciaron en el Uruguay (0,119), la República Bolivariana de Venezuela (0,123), el Perú (0,137) y El Salvador (0,137). A su vez, los mayores niveles de bipolarización se apreciaron en Guatemala (0,214), Honduras (0,202), el Brasil (0,198) y Chile (0,189) (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
América Latina (18 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso según el índice EGR para dos grupos, 2004^a y 2012^{b c}



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

^a Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Bolivia (Estado Plurinacional del), Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^b Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional del), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

^c Zonas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

Al analizar la evolución del índice EGR para dos grupos entre 2004 y 2012, se observa que la bipolarización del ingreso disminuyó en 16 de 18 países de América Latina. Las reducciones más importantes, medidas como variaciones relativas anualizadas, se produjeron en Nicaragua (-4,0%), la Argentina (-3,3%), El Estado Plurinacional de Bolivia (-3,3%), el Perú (-2,8%) y el Uruguay (-2,8%). En contraste, la bipolarización aumentó en Guatemala (1,9%) y Costa Rica (1,7%) (véase el gráfico II.5).

Así, los resultados obtenidos a partir de los índices de Wolfson y EGR para dos grupos indican una tendencia hacia la reducción de la bipolarización en la región entre 2004 y 2012, lo que supone un crecimiento de los sectores medios en la distribución del ingreso.

En el cuadro II.1 se exponen los valores del índice de Wolfson para las áreas rurales y urbanas, considerando los años 2004 y 2012. En las zonas urbanas, en 2012 los menores niveles de bipolarización se registraron en el Perú, el Uruguay, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia, y los mayores en la República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y el Brasil. En las zonas rurales, la bipolarización fue menor en el Uruguay, El Salvador, Chile y México, y mayor en Panamá, Honduras, el Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.

En las áreas urbanas, la bipolarización aumentó entre 2004 y 2012 solo en Costa Rica. Las reducciones más relevantes, medidas en variaciones porcentuales anualizadas, se observaron en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Nicaragua y el Perú. En cambio, en las zonas rurales la tendencia dominante fue hacia el aumento de la bipolarización, ya que se produjo en 9 de 15 países. Los mayores incrementos, captados en variaciones porcentuales anualizadas, se apreciaron en el Paraguay (un 3,4%), Guatemala (un 2,5%) y el Perú (un 2,3%)⁶.

⁵ Hay diferencias entre los países en lo que se refiere al número de años entre las mediciones de línea base (2004) y seguimiento (2012). Por ello, se optó por dividir las diferencias relativas en los valores del índice de polarización entre el año inicial y final por la cantidad de años transcurridos entre ambos períodos. Así, la variación relativa anualizada (VRA) de cada país se obtuvo a partir de la fórmula $VRA = ((IPas - IPab) / IPab) * 100 / AT$, donde IPas es el valor de polarización del año de seguimiento, IPab es el valor de polarización del año de línea de base y AT es el número de años transcurridos entre la medición inicial y la final.

⁶ En estos países hay una presencia importante de población indígena en las zonas rurales. En todo caso, se produjo un leve aumento de la bipolarización en Bolivia (Estado Plurinacional de), una tenue reducción en el Ecuador y una caída más significativa en México.

Cuadro II.1
**América Latina (16 países): evolución de la bipolarización en la distribución del ingreso
 por zona de residencia según el índice de Wolfson, 2004^a y 2012^b**

País	Rural		Urbana	
	2004	2012	2004	2012
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,493	0,527	0,459	0,367
Brasil	0,509	0,513	0,579	0,473
Colombia	0,368	0,406	0,487	0,465
Costa Rica	0,409	0,420	0,425	0,481
Chile	0,377	0,356	0,481	0,453
Ecuador	0,386	0,374	0,460	0,390
El Salvador	0,396	0,347	0,419	0,349
Guatemala	0,421	0,463	0,487	0,478
Honduras	0,487	0,553	0,504	0,458
México	0,416	0,368	0,423	0,396
Nicaragua	0,436	0,410	0,412	0,375
Panamá	0,566	0,590	0,474	0,405
Perú	0,325	0,391	0,422	0,338
Paraguay	0,427	0,527	0,454	0,434
República Dominicana	0,511	0,437	0,610	0,516
Uruguay		0,267		0,345

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

^a Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^b Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

En síntesis, la reducción de la bipolarización apreciada en la mayoría de los países de la región entre 2004 y 2012 se debió esencialmente a lo ocurrido en las zonas urbanas. El índice de Wolfson promedio en las zonas urbanas de 15 países (no se incluyó el Uruguay, para hacer más comparables las dos rondas⁷) disminuyó de 0,473 a 0,425 entre 2004 y 2012, mientras que en las zonas rurales aumentó ligeramente, de 0,435 en 2004 a 0,445 en 2012.

Hasta ahora se han presentado resultados basados en la aplicación de índices de bipolarización. En adelante se exponen datos obtenidos a partir del uso de medidas de polarización para más de dos grupos: el índice DER y el EGR para tres grupos.

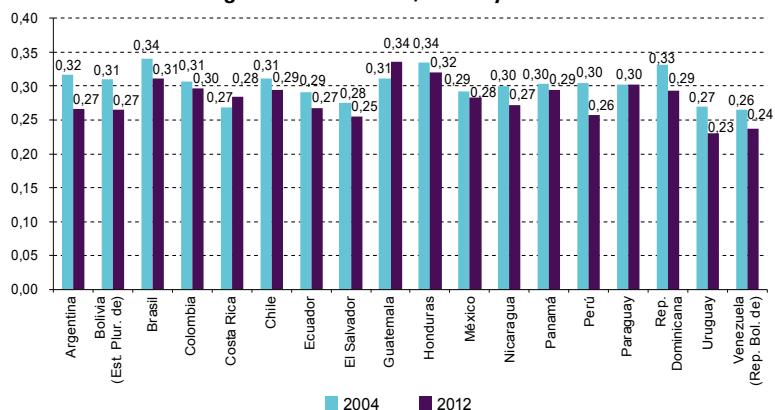
En el gráfico II.6 se presentan los valores del índice DER ($\alpha=0,5$) para los años 2004 y 2012. A 2012, los grados más bajos de polarización se evidenciaban en el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de), El Salvador y el Perú, mientras que los niveles más altos se observaban en Guatemala, Honduras, Brasil y el Paraguay.

Al igual que lo que ocurre con la bipolarización, se observa una tendencia a la disminución de la polarización del ingreso en tres grupos o más. En 16 de 18 países se apreció una caída en los valores del índice DER (0,5) entre 2004 y 2012. No obstante, en algunos países las diferencias entre el año base y el año de la última medición son muy escasas: un caso extremo se observa en el Paraguay, donde la diferencia absoluta entre el año base y la última medición fue de solo un -0,1%.

En lo que se refiere a la evolución del índice DER (0,5) entre 2004 y 2012, las reducciones más importantes, medidas como variaciones relativas anualizadas, se apreciaron, de mayor a menor magnitud, en Nicaragua, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay. Nuevamente en Guatemala y Costa Rica se registró un aumento de la polarización del ingreso.

⁷ No se dispone de datos de las zonas rurales del Uruguay en la medición de línea base.

Gráfico II.6
América Latina (18 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso
según el índice DER^a, 2004^b y 2012^{c d}



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

^a Valor de aversión a la polarización (α) = 0,5.

^b Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^c Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua; de 2006 para Guatemala.

^d Zonas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

La tendencia a la baja de la polarización se mantiene al emplear distintos valores del parámetro alfa de aversión a la polarización (0,25 y 0,75) para el índice DER, así como al usar el índice EGR para tres grupos. En el caso del índice DER (0,25), la polarización disminuye en 14 de 18 países entre 2004 y 2012, mientras que al usar DER (0,75), se reduce en 16 de 18 países. En cuanto al EGR para tres grupos, la polarización decrece en 15 de 17 países (véase el cuadro II.2). Solo en Guatemala y Costa Rica el aumento de la polarización resiste la variación de parámetros e índices.

Cuadro II.2
América Latina (18 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso
según los índices DER y EGR, 2004^a y 2012^b

País	DER (alfa = 0,25)		DER (alfa = 0,75)		EGR (3 grupos)	
	2004	2012	2004	2012	2004	2012
Argentina	0,384	0,335	0,279	0,228	0,185	0,141
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,380	0,338	0,272	0,221	0,179	0,138
Brasil	0,413	0,383	0,311	0,276	0,203	0,178
Colombia	0,351	0,350	0,275	0,260	0,178	0,169
Costa Rica	0,335	0,348	0,227	0,244	0,141	0,154
Chile	0,360	0,342	0,283	0,265	-	0,165
Ecuador	0,356	0,334	0,254	0,230	0,159	0,139
El Salvador	0,348	0,308	0,233	0,219	0,148	0,128
Guatemala	0,379	0,380	0,281	0,305	0,178	0,190
Honduras	0,404	0,389	0,303	0,283	0,199	0,183
México	0,366	0,343	0,259	0,250	0,159	0,152
Nicaragua	0,363	0,324	0,264	0,233	0,165	0,142
Panamá	0,374	0,376	0,260	0,252	0,169	0,161
Perú	0,332	0,325	0,269	0,219	0,168	0,131
Paraguay	0,371	0,378	0,268	0,261	0,169	0,167
República Dominicana	0,390	0,351	0,298	0,252	0,191	0,163
Uruguay	0,337	0,290	0,235	0,199	0,141	0,111
Venezuela (República Bolivariana de)	0,331	0,295	0,225	0,202	0,139	0,116

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

^a Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^b Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

^c Zonas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

En 2012, los mayores niveles de polarización en zonas urbanas, medidos a través del índice DER (0,5), se apreciaban en el Brasil, Guatemala y el Paraguay, en ese orden, y los niveles más bajos se observaban en el Perú, el Uruguay y El Salvador. En las zonas rurales, los valores más altos del índice DER (0,5) se evidenciaban en el Paraguay, Honduras y Panamá, y los más reducidos en el Uruguay, El Salvador y el Ecuador (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
América Latina (16 países): evolución de la polarización en la distribución del ingreso por zona de residencia según el índice DER^a, 2004^b y 2012^c

País	Rural		Urbana	
	2004	2012	2004	2012
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,294	0,302	0,302	0,242
Brasil	0,306	0,294	0,340	0,313
Colombia	0,247	0,261	0,280	0,278
Costa Rica	0,255	0,267	0,260	0,276
Chile	0,280	0,278	0,299	0,278
Ecuador	0,256	0,244	0,281	0,262
El Salvador	0,261	0,237	0,261	0,241
Guatemala	0,275	0,292	0,297	0,301
Honduras	0,293	0,320	0,297	0,275
México	0,298	0,264	0,289	0,268
Nicaragua	0,278	0,269	0,283	0,252
Panamá	0,295	0,312	0,278	0,265
Perú	0,237	0,259	0,247	0,236
Paraguay	0,309	0,350	0,285	0,280
República Dominicana	0,297	0,275	0,319	0,279
Uruguay		0,215		0,237

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

^a Valor de aversión a la polarización (α) = 0,5.

^b Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^c Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

En lo referente a la evolución de la polarización entre 2004 y 2012 por zona de residencia, en las zonas urbanas la tendencia dominante es hacia una menor polarización, situación que se presenta en 13 de 15 países, siendo las excepciones Costa Rica (con un aumento del 0,76% anual) y Guatemala (cuyo crecimiento es del 0,35% al año). En las zonas rurales, aumenta la polarización en 8 de 15 países. Los mayores incrementos, medidos en variaciones porcentuales anualizadas, se aprecian en el Paraguay (1,90%), Guatemala (1,52%) y Honduras (1,35%).

Por último, una de las particularidades del índice DER es que permite separar los dos componentes de la polarización: la distancia entre los grupos (alienación) y la homogeneidad (identificación) dentro del grupo. Como se señaló antes, cuanto mayores son la distancia entre los grupos y la homogeneidad dentro de estos, más acentuada es la polarización.

En el cuadro II.4 se expone la variación relativa (no anualizada) de los componentes de alienación e identificación del índice DER (0,5) para 18 países de la región, con la particularidad de que, a fin de simplificar el análisis, se agrupa a los países en conglomerados de acuerdo a la trayectoria conjunta de los componentes de alienación e identificación.

El examen de la evolución de los componentes de alienación e identificación entre 2004 y 2012 permitió definir los siguientes grupos de países:

- i) conglomerado 1: Países donde disminuyó tanto la alienación (distancia) entre los grupos como la identificación (homogeneidad) dentro de estos;
- ii) conglomerado 2: Países donde se redujo la distancia entre los grupos pero aumentó levemente la identificación dentro de estos;
- iii) conglomerado 3: Países donde se redujo levemente la alienación y creció un poco la identificación, y
- iv) conglomerado 4: A esta categoría solo pertenece Guatemala, donde aumentó la distancia entre los grupos y creció muy significativamente la identificación dentro de cada uno.

Cuadro II.4
América Latina (18 países): evolución de los componentes de alienación e identificación
según el índice DER^a, 2004^b y 2012^{c d}
(En porcentajes)

País	Alienación (porcentaje de variación)	Identificación (porcentaje de variación)	Distancia al centro del conglomerado ^d
Conglomerado 1^e			
Perú	-15,3	-6,8	3,869
Chile	-6,5	-7,2	4,942
Nicaragua	-10,3	-12,0	5,070
Brasil	-7,3	-4,0	5,148
Argentina	-17,8	-5,3	6,599
Promedio	-11,44	-7,06	
Conglomerado 2			
Venezuela (República Bolivariana de)	-13,8	0,0	1,178
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-15,9	1,0	2,601
República Dominicana	-11,7	-2,0	3,459
El Salvador	-11,3	5,0	4,413
Ecuador	-8,8	0,8	4,508
Uruguay	-18,3	1,6	5,028
Promedio	-13,30	1,07	
Conglomerado 3			
Panamá	-1,3	1,3	0,763
Colombia	-3,1	-0,7	2,641
Honduras	-3,5	-1,6	3,498
Paraguay	1,8	-4,6	5,911
México	-4,6	6,5	6,921
Costa Rica	5,6	3,2	6,924
Promedio	-0,85	0,68	
Conglomerado 4			
Guatemala	8,7	20,3	0,000

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

^a Valor de aversión a la polarización (α) = 0,5.^b Datos de 2005 para Nicaragua; de 2003 para Chile, Honduras y el Perú, y de 2002 para Guatemala.

^c Datos de 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicaragua, y de 2006 para Guatemala.

^d Zonas urbanas de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de) en 2004 y 2012, y del Uruguay en 2004.

^e Grupos de países obtenidos a partir de un análisis de conglomerados no jerárquico. La distancia al centro del conglomerado es un indicador de la medida en que los valores de los países se alejan o acercan a los valores medios del conglomerado (grupo de países) al que pertenecen.

C. Clases sociales: percepciones y expectativas

En 2011, los sentimientos de identificación con la clase media y las expectativas de logros socioeconómicos eran mayores en las poblaciones de países con índices de pobreza más reducidos. Esta relación debe considerarse en el diseño de políticas de cohesión social, sobre todo si se enfrenta un escenario de desaceleración económica.

Entre 2004 y 2012 la polarización en la distribución del ingreso se redujo en la mayoría de los países de América Latina (véase la sección B). Destaca el descenso en el índice de bipolarización de Wolfson, que supone un incremento de los sectores medios en la distribución del ingreso. Correlativamente, la pobreza absoluta también experimentó una tendencia sostenida a la baja en los últimos años (véase la primera parte de este capítulo).

Según las teorías convencionales, una reducción de la polarización debería traducirse en menos conflictos (Gradín y Del Río, 2001). Sin embargo, en Chile y el Brasil, donde se han reducido la polarización y la pobreza, se han vivido recientemente expresiones de malestar social. Una posibilidad es que, en algunos países de la región,

debido a la reducción de la polarización y de la pobreza, se hayan extendido los sentimientos de identificación con la clase media⁸ y las expectativas sean mayores, lo que podría llevar a conflictos en caso de que estas no se cumplan⁹.

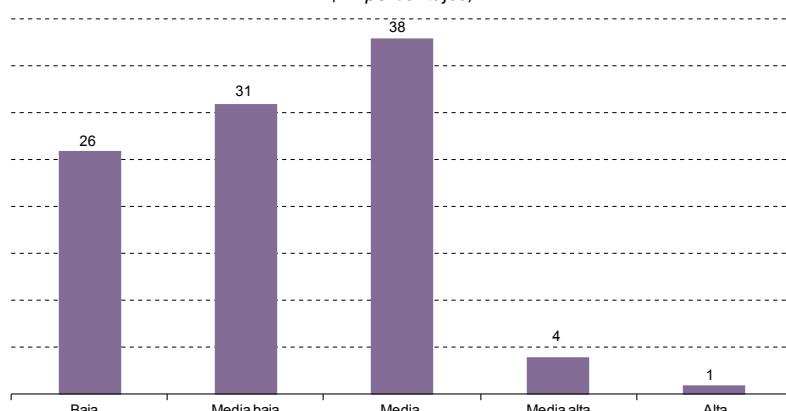
Aquí no se provee de una prueba directa de estas hipótesis, por limitaciones de datos¹⁰. No obstante, se contrastan dos proposiciones más acotadas: primero, que en los países en que la polarización y la pobreza son menores la identificación con la clase media debería estar más generalizada. Segundo, las expectativas de movilidad intergeneracional tendrían que ser mayores en los grupos que se identifican con la clase media que entre quienes lo hacen con la clase baja. Por restricciones que afectan la disponibilidad de datos, el análisis se limita al año 2011.

1. Identificación con la clase media y factores asociados

Tradicionalmente, la clase media ha sido conceptualizada y medida sobre la base de atributos definidos externamente por expertos, sin recurrir a las percepciones de las personas¹¹. Esta práctica se ha justificado mediante dos argumentos: i) las posiciones de los sujetos en la estructura socioeconómica son independientes de sus percepciones, y ii) las mediciones basadas en información subjetiva sobreestiman el peso de la clase media.

Sin embargo, una aproximación puramente externa a la medición de las clases sociales convierte en una caja negra los procesos cognitivos (identidades y expectativas) que median entre las posiciones de los sujetos en la estructura socioeconómica y sus efectos conductuales (expresiones de malestar social)¹². Por consiguiente, aquí no se propone una medición de clase basada en aspectos subjetivos (aun cuando una medición que integre esta dimensión es perfectamente factible), sino que se busca indagar en el vínculo entre estructura y percepciones.

Gráfico II.7
América Latina (18 países): sentimiento de pertenencia a distintas clases sociales de la población, 2011^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinoárbometro 2011.

^a Promedio simple de 18 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional del), Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b La pregunta fue la siguiente: “La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciente a una clase social. ¿Ud. se describiría como perteneciente a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?”

⁸ La relación entre la reducción de la pobreza absoluta y el aumento de la clase media no necesariamente se verificará en mediciones de clases sociales basadas estrictamente en criterios relativos.

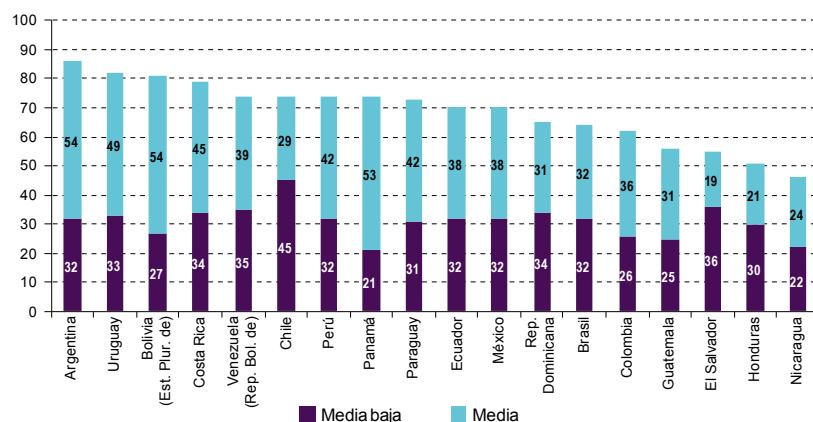
⁹ No se pretende analizar la relación entre polarización y conflicto, dado que es una tarea que se ve obstaculizada por la falta de datos sobre el conflicto en la región. En todo caso, se han realizado esfuerzos en esa línea (véase PNUD/Fundación UNIR, 2012).

¹⁰ Habría resultado útil examinar la evolución de las percepciones de pertenencia a la clase media para determinar si han variado a la vez que los indicadores de polarización y pobreza. Sin embargo, no fue posible, dado que en la encuesta Latinoárbometro se consultó la identificación de clase únicamente para 2011 y 2013 y solo había acceso público a la base de datos de 2011 (a la fecha de cierre de esta sección).

¹¹ En la tradición económica han dominado aproximaciones basadas en la métrica monetaria para medir la clase media (enfoques absolutos, relativos y de polarización). A su vez, hay una tradición sociológica que ha priorizado aspectos no monetarios, como la estructura ocupacional. Aquí no se considera que estas dos tradiciones ofrezcan los únicos métodos objetivos, puesto que las percepciones también pueden medirse según un enfoque objetivo (pese a todas las limitaciones a que está sujeto).

¹² La antigua distinción realizada por Marx de *clase en sí* y *clase para sí* apunta a considerar el rol mediador de los aspectos cognitivos entre la estructura de clase y sus consecuencias conductuales.

Gráfico II.8
América Latina (18 países): sentimiento de pertenencia a la clase media y media baja, por países, 2011
(En porcentajes)

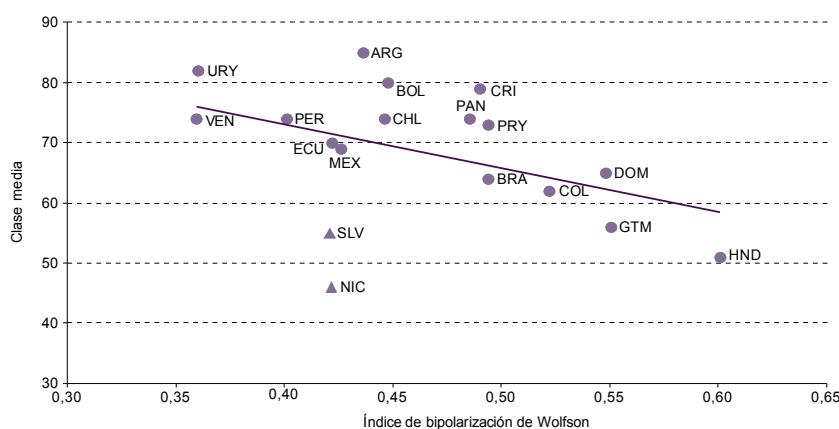


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

Un primer paso consiste en establecer la incidencia de los sentimientos de identificación con la clase media en los países de la región. En 2011, un 38% de la población latinoamericana declaró sentirse de clase media, un 31% se consideraba de clase media baja y un 26% afirmaba pertenecer a la clase baja (véase el gráfico II.7). A su vez, en el gráfico II.8 se aprecia que los porcentajes de población que se sienten de clase media o media baja difieren según los países. Los mayores valores se verifican en la Argentina, el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica (85%, 82%, 80% y 79% respectivamente), y los menores en Nicaragua, Honduras, el Salvador y Guatemala (46%, 51%, 55% y 56% respectivamente).

El segundo paso es analizar la relación entre la polarización y las identificaciones de clase. En el gráfico II.9 se observa que, en 2011, la proporción de población que se sentía de clase media o media baja tendía a ser mayor en los países con una distribución del ingreso menos bipolarizada. Sin embargo, la asociación no es estadísticamente significativa, debido al comportamiento de El Salvador y Nicaragua, países donde los porcentajes de la población que se sienten de clase media son menores de lo que cabía esperar atendiendo a sus niveles de polarización del ingreso.

Gráfico II.9
América Latina (18 países): población que se identifica con la clase media^a y bipolarización de la distribución del ingreso según el índice de Wolfson^{b c d}, 2011
(En porcentajes e índices)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011 y de las encuestas de hogares de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), Nicaragua (2009), Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Se considera clase media a quienes señalaron pertenecer a la clase media o a la clase media baja.

^b El índice de Wolfson se calculó a partir del método históricamente utilizado por la CEPAL para agregar los ingresos, debido a que no estaba todavía disponible la información sobre nuevas agregaciones de ingresos para el año 2011.

^c Correlación no paramétrica (ρ) de Spearman de todos los países = -0,373, $p=0,127$. Si no se incluye a Nicaragua ni El Salvador, el valor ρ de Spearman es -0,689 y $p=0,003^{**}$.

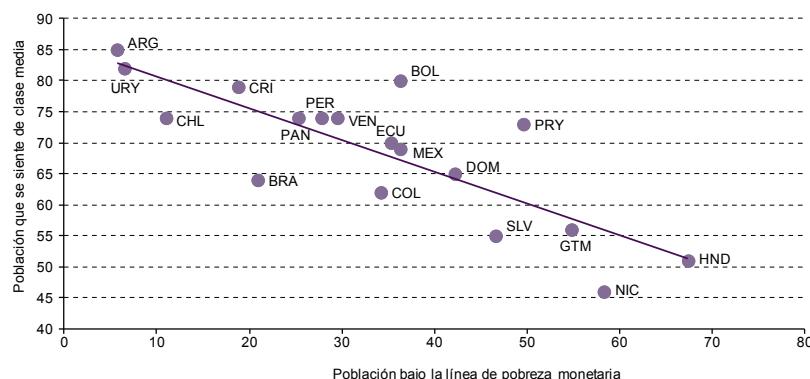
^d Modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios de todos los países, $p = 0,080$; R^2 al cuadrado ajustado = 12,8%. Mayores residuos estandarizados: Nicaragua=-2,5, El Salvador=-1,6.

Hay varias posibilidades que no se excluyen mutuamente para explicar la situación de El Salvador y Nicaragua: una es la existencia de problemas en la medición de los ingresos, que podrían llevar a la subestimación de la bipolarización en dichos países. Otra es que no se hayan captado debidamente los sentimientos de afiliación a la clase media. De cualquier modo, no se dispone de suficientes antecedentes como para confirmar o rechazar esas conjeturas.

Una hipótesis alternativa es que las personas podrían tener una mayor propensión a definirse como de clase media en países con menos pobreza absoluta. En entornos con una menor incidencia de la pobreza podría incrementarse la probabilidad de que las personas se sientan de clase media, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: i) que crean que la clase media comienza una vez han sido cubiertas las necesidades básicas de subsistencia o, alternativamente, cuando se supera un cierto umbral de pobreza, y ii) que exista una cierta cercanía conceptual entre el concepto (y el umbral) de pobreza de las personas y el que se emplea en la medición monetaria.

En el gráfico II.10 se observa que el porcentaje de la población que se identifica como de clase media es significativamente mayor en los países donde la incidencia de la pobreza es más baja (por ejemplo, la Argentina, el Uruguay y Costa Rica). Esta asociación se sigue constatando al controlar la polarización y el PIB per cápita, y es robusta a cambios en la especificación de los modelos. Los países donde los valores observados de identificación con la clase media se alejan más de los esperados son el Brasil, Nicaragua, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay. En los dos últimos, el valor observado es mayor de lo previsto, al contrario de lo que ocurre en los dos primeros.

Gráfico II.10
América Latina (18 países): población que se siente de clase media e incidencia de la pobreza monetaria^{a b c d e}, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinoobarómetro 2011 y de las encuestas de hogares de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), Nicaragua (2009), Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^a En la población de clase media se incluye a quienes declararon pertenecer a la clase media o media baja.

^b La incidencia de la pobreza monetaria corresponde a estimaciones de la CEPAL para el año 2011, excepto El Salvador, Honduras y México (2010), Nicaragua (2009) y Guatemala (2006).

^c Correlación no paramétrica (ρ) de Spearman = -0,767, $p=0,000***$. Regresión por mínimos cuadrados ordinarios, coeficiente estandarizado de pobreza (β) = -0,804, $p=0,000***$. Mayores residuos: Brasil=-1,6, Nicaragua=-1,5, Bolivia (Estado Plurinacional de)=1,9 y Paraguay=1,8.

^d Modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios, controlando la polarización: pobreza, $p=0,000***$; polarización=0,841; R al cuadrado ajustado=60%; Durbin-Watson=2,219 (residuos independientes entre 1,5 y 2,5); factor de inflación de la varianza (el mínimo posible es 1 y los valores mayores de 10 indican colinealidad)=1,321. Si no se incluye a Honduras y Nicaragua: pobreza, $p=0,013^*$ y Wolfson, $p=0,384$; R al cuadrado ajustado=44%.

^e Modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios, controlando el PIB per cápita: pobreza, $p=0,001**$, PIB=0,296, R al cuadrado ajustado=62,8%; Durbin-Watson=2,255 (residuos independientes entre 1,5 y 2,5); factor de inflación de la varianza (el mínimo posible es 1, mientras que valores mayores de 10 indican colinealidad)=2,640. Si no se incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de) y México: pobreza, $p=0,010^*$ y PIB, $p=0,565$; R al cuadrado ajustado=68%.

De cualquier modo, estos resultados deben evaluarse con cautela, puesto que existe el riesgo de correlaciones espurias. Adicionalmente, se podría cuestionar la validez de una medida de la clase media fundada en las evaluaciones de las personas, con el argumento de que predominaran las respuestas socialmente deseables (los altos porcentajes de identificación con la clase media y media baja podrían ser interpretados como reflejos de esta tendencia). Así, para establecer la validez del indicador de identificación con la clase media, se examinó la cercanía conceptual entre este y la evaluación que las personas hacen de su situación socioeconómica, y se exploró la relación entre el sentimiento de pertenencia a las clases sociales y algunas medidas habitualmente utilizadas para caracterizar externamente a las clases sociales.

Para el primer tipo de análisis se planteó la pregunta conocida como escala de Cantril, en que se pide a cada persona que valore su situación económica en una escala ordinal de pobreza-riqueza. En este caso no se emplearon

los promedios como indicadores de bienestar, dado que son sensibles a los valores de la escala de respuestas, con el agravante de que se pueden admitir distintos criterios de asignación de valores a esa escala¹³ (por ejemplo, los ordenamientos de bienestar basados en los promedios deberían ser distintos si se usa una escala en que se ponderen más los niveles de mayor riqueza en lugar de una escala lineal). Por consiguiente, se prefirió emplear las medianas como indicadores de bienestar económico, puesto que son robustas a las escalas de respuesta, al depender su valor solamente de la distribución acumulada de frecuencias¹⁴.

A partir de este esquema de análisis, se aprecia que en 16 de 18 países (un 89%) las personas de clase media baja evalúan más favorablemente su bienestar económico que quienes se identifican con la clase baja. Este porcentaje disminuye al comparar las medianas de la clase media con las de la clase media baja (56%). A su vez, en 17 de 18 países el bienestar económico percibido es mayor entre quienes se identifican con la clase media (incluidas la clase media y la clase media baja) que entre las personas que afirman pertenecer a la clase baja (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5
América Latina (18 países): autoevaluación del bienestar económico ^{a b} según los sentimientos de pertenencia a las distintas clases sociales, por países ^c, 2011

País	Clase baja	Clase media baja (1)	Clase media (2)	Clase media total (1+2)
Argentina	4	5	6	5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3	5	5	5
Brasil	4	5	5	5
Chile	4	5	5	5
Colombia	3	4	5	4
Costa Rica	4	5	6	5
Ecuador	4	5	6	5
El Salvador	3	5	5	5
Guatemala	2	4	5	4
Honduras	3	4	5	4
México	4	4	5	5
Nicaragua	2	4	5	4
Panamá	4	5	5	5
Paraguay	4	5	5	5
Perú	3	5	5	5
República Dominicana	3	4	5	5
Uruguay	4	5	5	5
Venezuela (República Bolivariana de)	5	5	6	5
Porcentaje de dominancia		89%	56%	94%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

^a La pregunta formulada en la encuesta Latinobarómetro 2011 fue la siguiente: “Imagínese en una escala de 10 peldaños, en que en el 1 se ubican las personas más pobres y en el 10 se ubican las personas más ricas: ¿dónde se ubicaría Ud.?”

^b Los valores corresponden a las respectivas medianas.

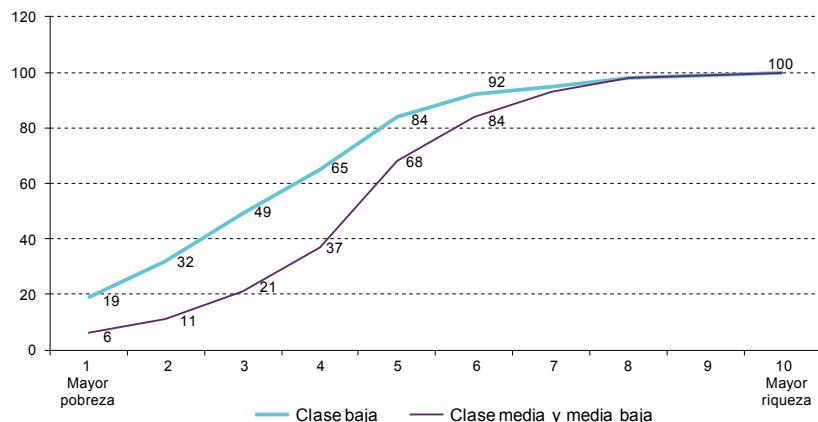
^c Por limitaciones en los tamaños de muestra se excluyó a la población que se había identificado como clase media alta o alta.

Una conclusión similar, pero basada en datos de toda la distribución, se obtiene al observar el gráfico II.11, donde la distribución acumulada de frecuencias de la clase media total indica un mayor bienestar económico que la de la clase baja. Esta tendencia se aprecia fundamentalmente en los cinco primeros peldaños de la escala de bienestar económico y alcanza su máxima expresión en los peldaños tercero y cuarto: así, por ejemplo, la proporción acumulada en el cuarto peldaño de sujetos de clase media era del 37%, mientras que entre quienes afirmaron pertenecer a la clase baja este valor llegaba al 65%.

¹³ Véanse Allison y Foster (2004) y Dutta y Foster (2011) para conocer más detalles.

¹⁴ De cualquier modo, persisten desafíos metodológicos, entre los cuales destaca cómo tratar las distancias entre los peldaños. Los análisis de dominancia basados en la mediana no son sensibles a estas diferencias, lo que implica, por ejemplo, que las diferencias de bienestar entre las clases medias y bajas de dos peldaños (casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua y la República Dominicana) se tratan igual que las de un peldaño.

Gráfico II.11
América Latina (18 países): posicionamiento en la escala de pobreza-riqueza
de las personas que se sienten de clase baja y de clase media y media baja,
distribución acumulada^a, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinoobarómetro 2011.

^a Los porcentajes acumulados corresponden a promedios simples de 18 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

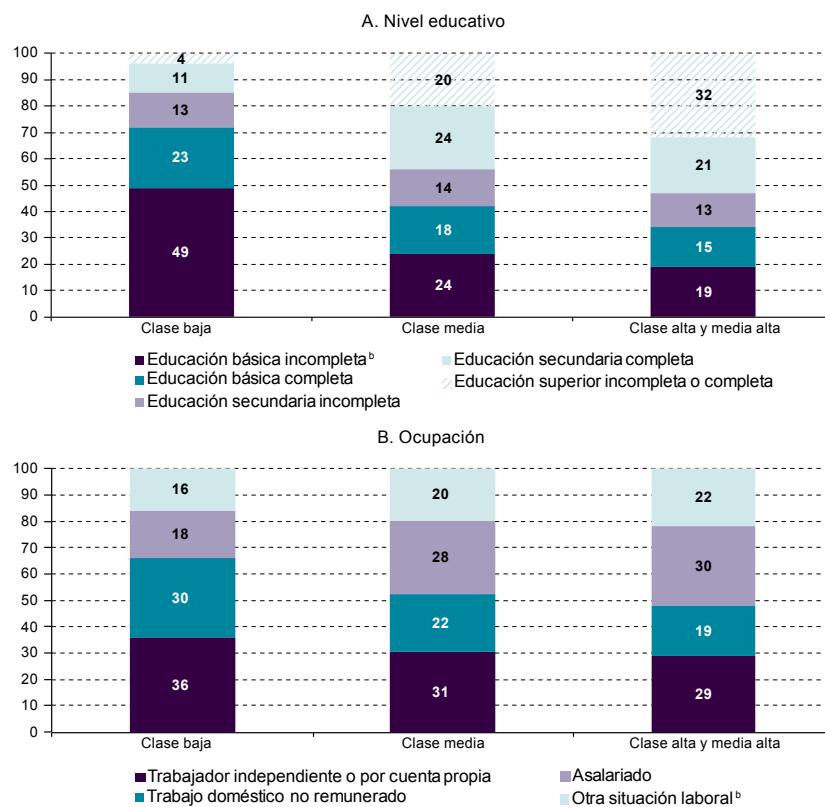
En cuanto a la relación entre la identificación con una clase y algunas medidas normalmente utilizadas para caracterizar externamente a las clases, en el gráfico II.12 se aprecia que el nivel de escolarización es mayor entre las personas que evalúan más favorablemente su posición social: casi la mitad de quienes señalaron ser de clase baja tenían educación básica incompleta, mientras que solo un quinto de los individuos que se consideraban de clase alta o media alta tenían ese nivel de escolarización. Entre quienes declararon ser de clase alta o media alta, el 32% tenían educación superior incompleta o completa. Este porcentaje cae hasta el 4% en el caso de quienes afirmaron pertenecer a la clase baja.

En el gráfico II.12 también se presenta información sobre los sentimientos de pertenencia a alguna clase social y la inserción ocupacional. En promedio, la ocupación independiente o por cuenta propia predomina en la región entre quienes se identificaron como de clase baja (un 36%) y es menos frecuente entre quienes afirmaron ser de clase alta o media alta (un 29%). En cambio, la prevalencia de los asalariados es mayor en la población que se consideraba de clase alta o media alta y menor en las personas que declararon ser de clase baja (un 30% y un 18%, respectivamente). A su vez, el porcentaje de ocupados en un trabajo doméstico no remunerado es mayor entre quienes manifestaron ser de clase baja (un 30%) y menor en las personas que aseveraron pertenecer a la clase media alta o alta (un 19%).

En el gráfico II.13 se expone el tipo de inserción ocupacional de las personas que se sienten de clase media o de clase baja. Entre las que se identifican con la clase baja y residen en países con menor desarrollo relativo predominan quienes tienen una ocupación independiente o por cuenta propia, mientras que entre aquellas que se sienten de clase baja pero viven en países de mayor desarrollo relativo es mayor el porcentaje de asalariados. Una tendencia similar se aprecia en la población que se define como de clase media, con la diferencia de que, en general, aumenta la proporción de asalariados y disminuye la de trabajadores independientes.

Las diferencias ocupacionales más importantes entre las clases sociales definidas subjetivamente se encuentran en la incidencia del trabajo asalariado y del trabajo doméstico no remunerado. En promedio para la región, el porcentaje de ocupados en trabajos asalariados es 1,62 veces mayor en el caso de las personas que se identifican como de clase media que entre quienes se sienten de clase baja, y la proporción de ocupados en trabajos domésticos no remunerados es 1,39 veces mayor entre quienes declaran pertenecer a la clase baja que entre quienes se consideran de clase media.

Gráfico II.12
América Latina (18 países): nivel educativo y ocupación por identificación de clase, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

^a Promedio simple de 18 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Incluye educación básica incompleta y sin escolarización formal.

c Incluye a estudiantes, pensionados y desempleados.

Gráfico II.13
América Latina (18 países): inserción ocupacional de las personas que se sienten de clase media y de clase baja, por países, 2011
(En porcentajes)

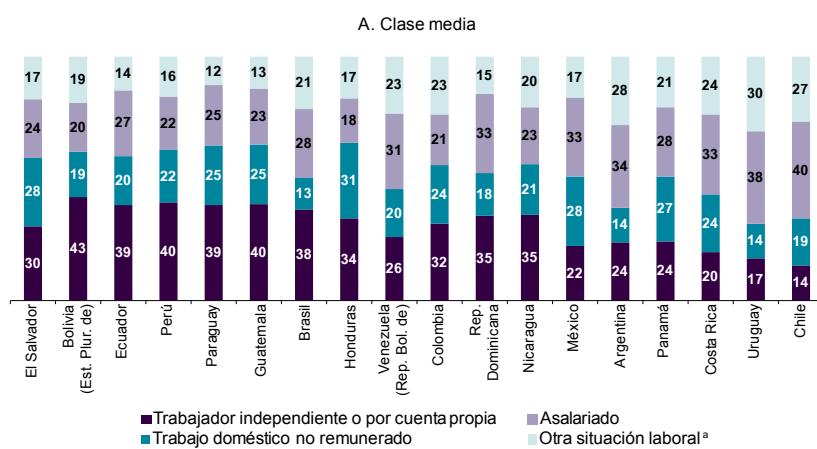
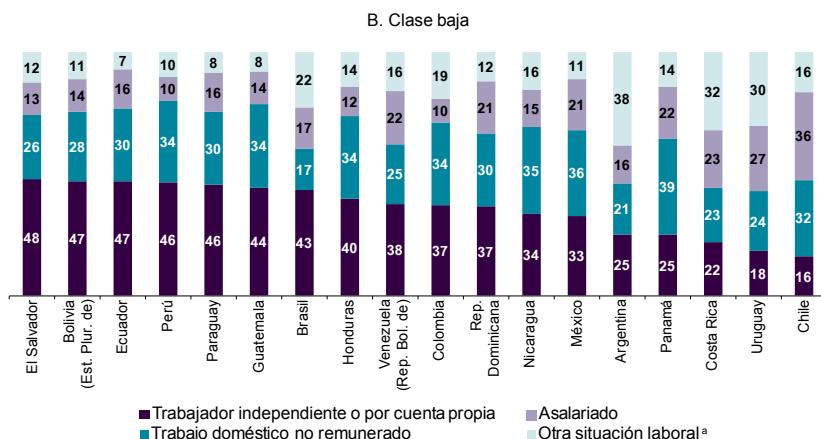


Gráfico II.13 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

^a Incluye a estudiantes, pensionados y desocupados.

Estos resultados sugieren que la disponibilidad de trabajo asalariado constituye una suerte de frontera simbólica que se usa para la diferenciación entre clases sociales, lo cual no solo podría deberse a que este tipo de ocupación proporciona en general un estatus social superior, sino también porque provee niveles de protección y seguridad que no se pueden alcanzar con los trabajos por cuenta propia. A su vez, la incidencia del trabajo doméstico no remunerado, actividad que en la región realizan principalmente las mujeres, podría tener que ver, por una parte, con la privación de niveles de autonomía o independencia requeridos para satisfacer necesidades esenciales, y por otra, con impedimentos para poder participar y contar con reconocimiento en el espacio público, más allá del mundo doméstico. De cualquier modo, este dato debería ser objeto de análisis adicionales desde una perspectiva de igualdad de género.

2. Expectativas e identidades de clase social

Se ha visto que el análisis de las clases sociales puede enriquecerse con la incorporación de las percepciones y valoraciones de los sujetos. Los estándares en cuanto a expectativas de movilidad social y aspiraciones de consumo —entre otros— que las personas toman como referencia para evaluar sus condiciones de vida proveen de criterios básicos de logro con respecto a los cuales la ciudadanía juzga sus resultados socioeconómicos. La no consecución de esos estándares podría conducir a expresiones de malestar social.

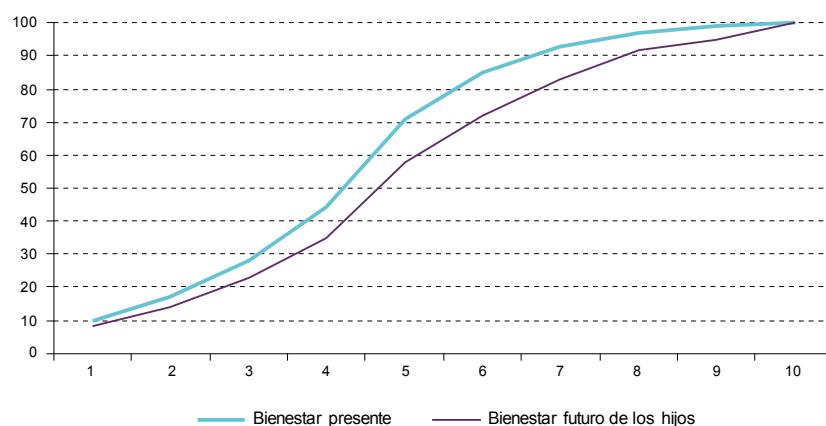
La relación entre estándares de logro e identidades de clase se puede modelar a partir de las siguientes premisas: i) en sociedades con una distribución desigual de recursos y oportunidades, cabe esperar una segmentación de los estándares de valoración de las condiciones de vida; ii) el nivel de exigencia de los estándares debería reflejar la posición que los sujetos (creen que) ocupan en la estructura socioeconómica; así pues, las clases medias adoptarían estándares más exigentes que las clases bajas, porque parten de un piso superior de recursos y oportunidades, y iii) en sociedades con un mayor peso de los sectores de clase media y menor incidencia de la clase baja cabría esperar estándares más exigentes en conjunto.

Las expectativas de movilidad intergeneracional pueden servir de aproximación al nivel de exigencia de los estándares de evaluación de las condiciones de vida. En las sociedades donde una porción de la población ha mejorado su situación socioeconómica, es probable que las personas alberguen expectativas más altas, ya sea porque cuentan de entrada con más recursos o porque han observado procesos de movilidad en su entorno. En cambio, en las sociedades donde el acceso a oportunidades es muy limitado y en que el nivel de vida de la población en general no ha mejorado (o ha mejorado muy poco), las expectativas serían más bajas¹⁵.

¹⁵ Además de la expansión de los niveles medios de consumo hay otros factores que podrían incidir en los criterios que utiliza la población. Es posible que la difusión del enfoque de derechos esté incrementando el nivel de exigencia de los estándares que toma la población como referencia para evaluar sus condiciones de vida.

Las expectativas de movilidad se pueden analizar examinando las diferencias entre la percepción del bienestar económico presente y el que se espera que alcancen los hijos. Una primera mirada a los datos indica que, en el promedio regional, las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basan en criterios más exigentes que los que aplican los entrevistados para evaluar su bienestar presente. Así, el 42% de las personas encuestadas creen que sus hijos tendrán un bienestar económico que superará el quinto peldaño de la escala de pobreza-riqueza, mientras que solo el 29% evalúa su bienestar económico presente por encima de ese peldaño (véase el gráfico II.14).

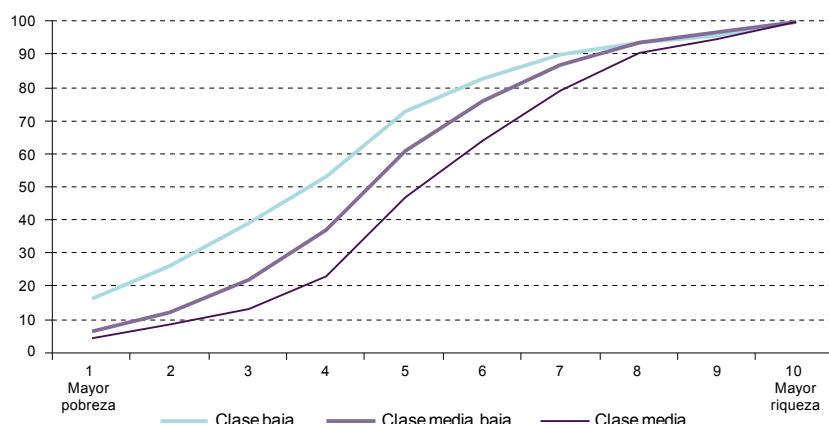
Gráfico II.14
América Latina (18 países): bienestar económico presente y bienestar económico esperado para los hijos en el futuro, 2011^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.
^a Las preguntas utilizadas en la encuesta Latinobarómetro 2011 fueron las siguientes: “Imagínese en una escala de 10 peldaños, en que en el 1 se ubican las personas más pobres y en el 10 se ubican las personas más ricas: ¿dónde se ubicaría Ud.? ¿Y dónde cree Ud. que se encontrarán sus hijos?”
^b Promedios simples de las distribuciones de frecuencia acumuladas de 18 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A su vez, en el gráfico II.15 se observa que, en el promedio regional, las expectativas sobre el bienestar de los hijos son más altas entre quienes se identificaron con la clase media y menores para quienes afirmaron ser de clase baja. Un 53% de la población que se consideraba de clase baja creía que el bienestar económico de sus hijos no superaría el cuarto peldaño de la escala de Cantril, mientras que un 47% esperaba que sus hijos disfrutaran de un nivel de vida superior al representado por ese peldaño. Entre quienes dijeron ser de clase media baja, un 37% creía que sus hijos alcanzarían un bienestar económico no superior al cuarto peldaño de la escala de pobreza-riqueza, mientras que entre quienes se identificaron con la clase media, solo opinaba así el 23%.

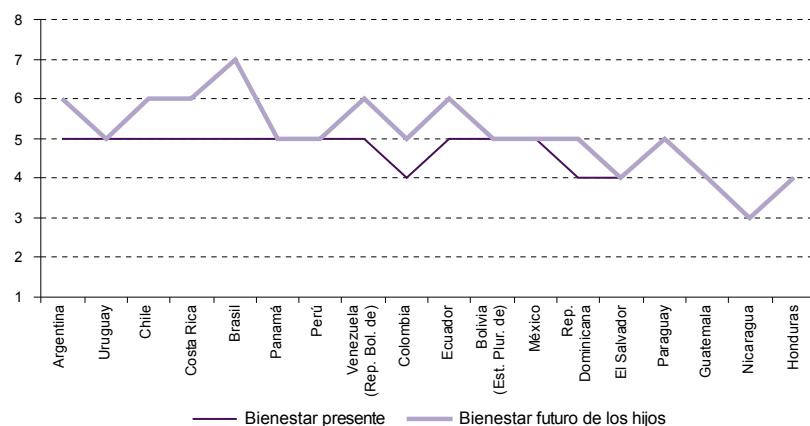
Gráfico II.15
América Latina (18 países): bienestar futuro de los hijos según identificaciones de clase, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.
^a Promedio simple de los porcentajes acumulados de 18 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En el gráfico II.16 se exponen las evaluaciones de bienestar económico presente y las expectativas sobre el bienestar de los hijos. En 8 de los 18 países estudiados las expectativas sobre el futuro de los hijos superan las valoraciones del bienestar presente y, por tanto, expresan expectativas de movilidad intergeneracional. En los restantes países no hay diferencia, lo que denota expectativas de mantenimiento (reproducción) de la posición en la estructura socioeconómica. En esta situación se encuentran principalmente los países con mayores tasas de pobreza (o con un menor desarrollo social relativo), aun cuando hay excepciones, como el caso del Uruguay.

Gráfico II.16
América Latina (18 países): bienestar económico presente y expectativas sobre el futuro de los hijos, 2011^{a b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.

^a Los resultados corresponden a la mediana de cada país. El valor 1 indica el mayor nivel de pobreza.

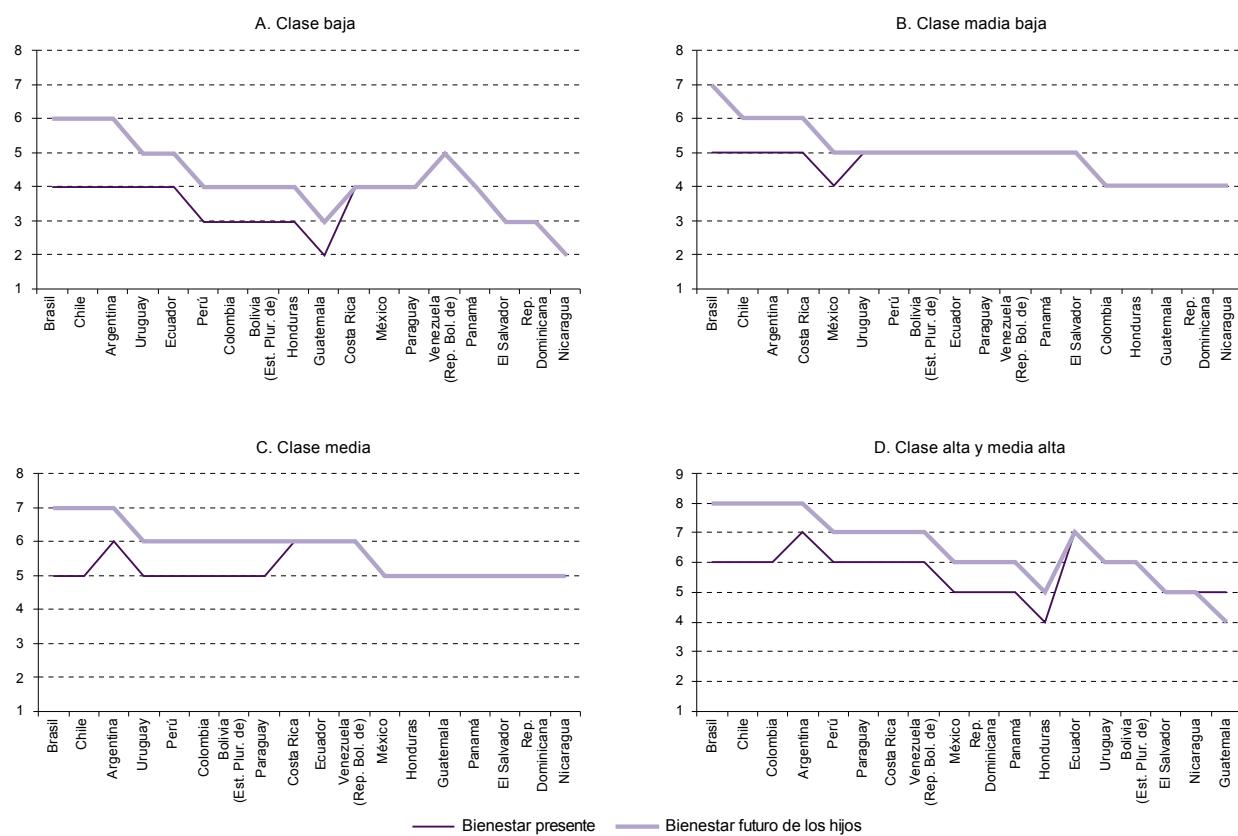
^b Los países aparecen ordenados según las tasas de pobreza monetaria, de menor a mayor.

En el Brasil es donde se aprecian las mayores expectativas respecto al bienestar de los hijos (en promedio los encuestados apuntan al séptimo peldaño de la escala de pobreza-riqueza). A continuación se sitúan Chile, la Argentina, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador. Por su parte, Nicaragua muestra simultáneamente el nivel más bajo de expectativas sobre el bienestar de los hijos y la peor evaluación del bienestar económico presente. Luego se encuentran Honduras, Guatemala y El Salvador. En estos últimos cuatro países, que presentan tasas de pobreza monetaria cercanas o superiores al 50%, no hay diferencias entre las medianas de las expectativas y de la evaluación presente, lo que podría ser expresión de sentimientos de desesperanza aprendida.

En el gráfico II.17 se exponen las evaluaciones de bienestar económico presente y las expectativas sobre el bienestar de los hijos para los distintos grupos de identificación de clase. En rigor, no en todos los grupos de clase ni en todos los países hay diferencias entre la percepción de bienestar económico presente y las expectativas sobre el futuro de los hijos. En 8 de 18 países, quienes se sienten de clase media creen mayoritariamente que sus hijos tendrán un mejor nivel de vida, mientras que quienes se consideran de clase media baja solo comparten esa opinión de forma mayoritaria en 5 de 18 países. Respecto a la población que se identifica como de clase baja, en 10 de 18 países las expectativas sobre los hijos se sitúan por encima de las evaluaciones de la situación presente. Entre quienes se definen como de clase alta o media alta, en 12 de 18 países las expectativas de bienestar futuro de los hijos superan la valoración del bienestar presente.

El Brasil es el país donde se observan las mayores expectativas de movilidad social intergeneracional, que son transversales a las distintas identidades de clase. Esta transversalidad también se aprecia en Chile y en la Argentina. A su vez, las expectativas de movilidad intergeneracional son mayores en los grupos extremos de identificación de clase (clase baja y clase alta o media alta) y menores en la clase media baja. Entre quienes se sienten de clase baja, las expectativas de movilidad son más altas en países cuyo desarrollo relativo es mayor, lo que implica que podría estar operando un efecto de demostración, que hace que los sectores de clase baja incrementen sus expectativas al observar mayores niveles de consumo en otros grupos.

Gráfico II.17
América Latina (18 países): bienestar económico presente y expectativas sobre el futuro de los hijos
según la clase social con la que se identifica la población, 2011^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la base de datos Latinobarómetro 2011.
^a Los resultados corresponden a la mediana de cada país. El valor 1 indica el mayor nivel de pobreza.

En suma, se ha visto que en los países con menos pobreza y más desarrollo relativo prevalecen los sentimientos de identificación con la clase media. También se ha observado que las expectativas de progreso económico son mayores entre quienes se identifican con la clase media que en las personas que se consideran de clase baja. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas de cohesión social, sobre todo en el actual escenario de desaceleración económica que está afectando a los países de la región.

Bibliografía

- Aguilar Gutiérrez, Genaro (2013), “¿Está desapareciendo la clase media en México? Análisis de la polarización del ingreso”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, N° 1.
- Allison, Andrew y James E. Foster (2004), “Measuring health inequality using qualitative data”, *Journal of Health Economics*, N° 23.
- Borraz, Fernando, Nicolás González Pampillón y Máximo Rossi (2013), “Polarization and the middle class”, *Latin American Journal of Economics*, vol. 50, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.

- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Clementi, Fabio y Francesco Schettino (2013), "Income polarization in Brazil, 2001-2011: A distributional analysis using PNAD data", documento preparado para la Segunda Conferencia de la AIEAA "Between Crisis and Development: which Role for the Bio-Economy", Parma, Italia, 6-7 de junio.
- Cruces, Guillermo, Luis Felipe López Calva y Diego Battistón (2011), "Down and out or up and in? Polarization-based measures of the middle class for Latin America", *Documento de Trabajo*, Nº 113, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) [en línea] cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas113.pdf.
- D'Ambrosio, Conchita e Iñaki Permanyer (2010), "Measuring social polarization with ordinal and cardinal data: an application to the missing dimensions of poverty in Chile" [en línea] http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/d-ambrosio_permanyer_chile.pdf.
- Duclos, Jean Yves, Joan Esteban y Debraj Ray (2004), "Polarization: Concepts, measurement, estimation", *Econometrica*, Nº 72.
- Dutta, Indranil y James Foster (2011), "Inequality of Happiness in US: 1972-2008" [en línea] <http://www.sociaclsciences.manchester.ac.uk/media/lyratory/economics/discussionpapers/EDP-1110.pdf>.
- Esteban, Joan (1996), "Desigualdad y polarización interprovincial de la renta en España", *Revista de Economía Aplicada*, vol. 11, Nº 4.
- Esteban, Joan y Debraj Ray (2010), "Comparing Polarization Measures", Universidad de Nueva York [en línea] <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/EstRayChapter.pdf>.
- (1994), "On the measurement of polarization", *Econometrica*, vol. 62, Nº 4.
- Esteban, Joan, Carlos Gradín y Debraj Ray (2007), "An extension of a measure of polarization, with an application to the income distribution of five OECD countries", *Journal of Economic Inequality*, Nº 5.
- (1999), "Extensions of a measure of polarization with and application to the income distribution of five OECD countries", *Luxembourg Income Study Working Paper*, Nº 218, Nueva York, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Foster, James E. y Michael C. Wolfson (2002), "Polarization and the decline of the middle class: Canada and the US", *OPHI Working Paper*, Nº 31 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp31.pdf?92fa97>.
- Gallo, Mariana (2010), "Polarización de ingresos y ciclo económico: experiencia uruguaya 1999-2009", Universidad Autónoma de Barcelona [en línea] <http://dep-economia-aplicada.uab.cat/secretaria/doctores/mgallo.pdf>.
- Gasparini, Leonardo y otros (2008), "Polarización económica, instituciones y conflictos" [en línea] <http://cieplan.lemongroup.cl/media/publicaciones/archivos/206/Anexos.pdf>.
- Gradín, Carlos y Coral del Río (2001), "La medición de la polarización", Universidad de Vigo [en línea] <http://decon.edu.uy/~mito/nip/polarizacion.pdf>.
- Groisman, Fernando (2013), "Gran Buenos Aires: Polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010", *Revista CEPAL*, Nº 109 (LC/G.2556-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Larrú, José María (2013), "Polarización, desigualdad y ayuda al desarrollo en América Latina", *América Latina Hoy*, Nº 63.
- Lasso de la Vega, María y Ana Urrutia (2002), "Desigualdad y polarización de la renta a nivel mundial", Universidad del País Vasco [en línea] www.alde.es/encuentros/antiguos/vieea/autores/L/137.doc.
- Modrego, Félix, Ximena Celis y Julio Berdegué (2008), "Polarización étnica de los ingresos rurales en el sur de Chile" [en línea] http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/136640403415_PolarizacionetnicaingresosChile_ModregoCelisBerdegue_2008.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Fundación UNIR (2012), "La protesta social en América Latina", *Cuaderno de Prospectiva Política*, Nº 1, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Villalobos, Cristóbal y Juan Pablo Valenzuela (2012), "Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno", *Revista de Análisis Económico*, vol. 27, Nº 2.
- Viollaz, Mariana, Sergio Olivieri y Javier Alejo (2009), "Labor income polarization in Greater Buenos Aires", *Documento de Trabajo*, Nº 89, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) [en línea] <http://mpri.ub.uni-muenchen.de/42944/>.
- Wang, You-Qiang y Kai-Yuen Tsui (2000), "Polarization orderings and new classes of polarization indices", *Journal of Public Economic Theory*, vol. 2, Nº 3.
- Wolfson, Michael C. (1994), "When inequalities diverge", *American Economic Review*, vol. 84, Nº 2.

Anexo

Cuadro II.A.1
América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 1990-2013^a

País	Año	Ingreso promedio ^b	Participación en el ingreso total (en porcentajes)				Relación del ingreso medio per cápita (en veces) ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
Argentina ^d	1990 ^e	10,6	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	1999	11,3	15,9	22,1	25,3	36,7	16,2	16,6
	2004	9,0	13,1	21,4	25,5	40,0	21,7	26,5
	2011	20,6	17,3	24,9	27,2	30,6	13,5	14,7
	2012	22,8	18,2	26,1	26,9	28,8	11,9	13,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^f	7,7	12,0	21,9	27,9	38,2	17,1	21,3
	1999	5,6	9,2	24,0	29,6	37,2	26,7	48,0
	2002	6,1	9,5	21,3	28,3	40,9	30,3	44,2
	2009	6,5	13,9	27,1	28,4	30,6	14,9	19,8
	2011	7,2	15,6	28,3	29,7	26,4	12,1	15,9
Brasil	1990	9,4	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	1999	11,3	10,1	17,3	25,5	47,1	31,9	35,6
	2001	11,0	10,2	17,5	25,5	46,8	32,1	36,9
	2012	13,3	14,0	20,4	24,6	41,0	20,2	22,5
	2013	13,1	14,4	21,1	25,6	38,9	18,2	21,3
Chile	1990	9,5	13,2	20,8	25,4	40,6	18,2	18,4
	1998	13,7	13,0	20,5	26,6	39,9	19,1	19,7
	2003	13,6	13,7	20,7	25,5	40,1	18,8	18,4
	2011	14,2	15,0	21,5	25,9	37,6	15,1	15,0
	2013	15,0	15,3	21,8	26,7	36,2	15,0	14,5
Colombia	1994	7,7	10,0	21,3	26,9	41,8	26,8	35,2
	1999	6,7	12,3	21,6	26,0	40,1	22,3	25,6
	2002 ^g	7,2	13,0	22,5	26,6	37,9	22,0	24,1
	2012 ^g	8,3	14,2	24,4	26,9	34,5	17,5	19,8
	2013 ^g	8,6	14,4	24,1	27,0	34,5	17,8	20,0
Costa Rica	1990	9,5	16,7	27,4	30,2	25,7	10,1	13,1
	1999	11,4	15,3	25,7	29,7	29,3	12,6	15,3
	2002	11,7	14,5	25,6	29,7	30,2	13,7	17,0
	2012 ^h	11,5	14,0	24,3	29,3	32,4	14,7	16,5
	2013 ^h	11,7	13,7	23,5	29,3	33,5	14,8	16,9
Ecuador ^d	1990	5,5	17,2	25,4	27,0	30,4	11,4	12,3
	1999	5,6	14,1	22,8	26,5	36,6	17,2	18,5
	2002	6,7	15,4	24,3	26,0	34,3	15,6	16,8
	2011	7,4	18,5	26,6	28,4	26,5	9,7	10,7
	2013	7,9	17,5	25,3	26,3	30,9	11,2	11,7
El Salvador	1995	6,2	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9
	1999	6,6	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6
	2001	6,7	13,4	24,6	28,7	33,3	16,2	20,2
	2012	5,6	19,2	26,7	26,9	27,2	9,7	10,3
	2013	6,0	18,2	26,0	26,2	29,6	10,5	11,0
Guatemala	1989	6,0	11,8	20,9	26,8	40,5	23,6	27,3
	1998	7,1	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,7
	2002	6,8	14,1	22,3	27,2	36,4	18,6	19,3
	2006	7,6	12,8	21,7	25,7	39,8	22,0	23,9
Honduras	1990	4,3	10,1	19,7	27,0	43,2	27,3	30,9
	1999	3,9	11,8	22,9	28,9	36,4	22,3	26,5
	2002	4,3	11,3	21,7	27,6	39,4	23,6	26,3
	2010	4,7	10,9	23,0	29,9	36,2	21,7	28,4

Cuadro II.A.1 (conclusión)

País	Año	Ingreso promedio ^b	Participación en el ingreso total (en porcentajes)				Relación del ingreso medio per cápita (en veces) ^c	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
México	1989	8,6	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	1998	7,7	15,1	22,7	25,6	36,6	18,4	18,5
	2002	8,2	15,7	23,8	27,3	33,2	15,1	15,5
	2010	7,4	17,7	25,4	27,2	29,7	12,8	13,3
	2012	7,1	17,4	24,9	26,3	31,4	14,2	14,0
Nicaragua	1993	5,2	10,4	22,8	28,4	38,4	26,5	37,2
	1998	5,6	10,4	22,1	27,1	40,4	25,4	34,6
	2001	5,8	12,0	21,6	25,6	40,8	23,8	27,3
	2009	5,7	16,5	25,5	28,1	29,9	12,9	14,5
Panamá	1991 ^d	11,1	14,1	23,8	29,4	32,7	16,8	20,2
	1999 ^d	12,9	15,6	25,2	27,8	31,4	13,9	15,9
	2002	9,8	12,1	23,6	28,0	36,3	20,1	25,8
	2011	10,9	14,5	25,1	27,0	33,4	15,7	18,6
	2013	11,6	14,3	25,7	27,4	32,6	15,6	20,2
Paraguay	1990 ⁱ	7,7	18,6	25,7	26,8	28,9	10,2	10,6
	1999	6,3	13,3	23,4	27,6	35,7	19,1	23,2
	2001	6,3	13,5	23,6	26,2	36,7	19,5	23,2
	2012	6,2	14,2	26,1	26,7	33,0	15,0	17,7
	2013	7,6	13,8	23,6	27,5	35,1	17,2	19,1
Perú	1997	7,5	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9	20,8
	1999	7,5	13,4	23,1	27,1	36,4	19,5	21,6
	2001	6,4	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4	19,3
	2012	8,8	15,9	27,3	28,6	28,2	10,9	12,7
	2013	8,9	16,3	27,9	28,5	27,3	10,8	12,3
República Dominicana	2002	6,9	12,7	22,7	26,9	37,7	17,8	20,7
	2008	7,3	11,5	23,2	30,4	34,9	21,2	25,4
	2012	7,1	12,5	23,5	29,6	34,4	16,5	19,4
	2013	7,6	12,1	22,6	28,0	37,3	18,5	21,2
Uruguay ^d	1990	9,9	18,9	23,2	22,6	35,3	11,0	10,5
	1999	11,9	21,6	25,5	25,9	27,0	8,8	9,5
	2002	9,4	21,6	25,4	25,6	27,4	9,5	10,2
	2012	10,7	24,7	28,4	26,4	20,5	6,7	7,3
	2013	11,1	24,4	27,6	26,2	21,8	6,7	7,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	1999	7,2	14,5	25,1	29,0	31,4	15,0	18,0
	2002	7,1	14,3	24,9	29,5	31,3	14,5	18,1
	2012	8,6	19,8	28,5	28,0	23,7	8,0	9,4
	2013	7,3	19,5	28,8	27,5	24,2	8,3	10,1

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

^a Hogares de todo el país ordenados según su ingreso per cápita.

^b Ingreso promedio mensual de los hogares en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

^c D(1 a 4) representa el 40% de los hogares con menores ingresos, en tanto que D10 corresponde al 10% de los hogares con ingresos más elevados. En el caso de los quintiles (Q) se usa la notación de 1 a 5, y cada uno representa el 20% de los hogares, siendo Q1 el quintil de menores ingresos y Q5 el de mayores ingresos.

^d Áreas urbanas.

^e Gran Buenos Aires.

^f Ocho ciudades principales y El Alto.

^g Valores no comparables con los de años anteriores, debido al cambio en el criterio de cálculo del agregado de ingresos.

^h Valores no comparables con los de años anteriores, debido al cambio de la encuesta de referencia.

ⁱ Área metropolitana de Asunción.

Cuadro II.A.2
América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, 1990-2013^a

País	Año	Índices de concentración			
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil	Índice de Atkinson	
				(ε=0,5)	(ε=1,0)
Argentina ^c	1990 ^d	0,501	0,555	0,216	0,360
	1999	0,539	0,667	0,250	0,410
	2004	0,578	0,720	0,276	0,452
	2011	0,492	0,511	0,204	0,351
	2012	0,475	0,457	0,189	0,332
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989 ^e	0,537	0,573	0,242	0,426
	1999	0,586	0,657	0,293	0,537
	2002	0,614	0,775	0,322	0,553
	2009	0,508	0,511	0,223	0,413
	2011	0,472	0,398	0,187	0,359
Brasil	1990	0,627	0,816	0,324	0,528
	1999	0,640	0,914	0,341	0,537
	2001	0,639	0,914	0,340	0,536
	2012	0,567	0,797	0,277	0,443
	2013	0,553	0,648	0,255	0,425
Chile	1990	0,554	0,644	0,255	0,422
	1998	0,560	0,654	0,261	0,430
	2003	0,552	0,674	0,257	0,418
	2011	0,516	0,541	0,221	0,371
	2013	0,509	0,537	0,217	0,363
Colombia	1994	0,601	0,794	0,308	0,517
	1999	0,572	0,734	0,275	0,450
	2002	0,567	0,672	0,268	0,447
	2012 ^f	0,536	0,568	0,238	0,410
	2013 ^f	0,536	0,574	0,239	0,410
Costa Rica	1990	0,438	0,328	0,152	0,286
	1999	0,473	0,395	0,179	0,328
	2002	0,488	0,440	0,193	0,349
	2012 ^g	0,504	0,481	0,209	0,372
	2013 ^g	0,512	0,487	0,213	0,380
Ecuador ^h	1990	0,461	0,403	0,173	0,306
	1999	0,526	0,567	0,228	0,381
	2002	0,513	0,563	0,222	0,370
	2011	0,434	0,353	0,154	0,277
	2013	0,468	0,425	0,180	0,313
El Salvador	1995	0,507	0,502	0,213	0,376
	1999	0,518	0,495	0,224	0,414
	2011	0,525	0,527	0,232	0,423
	2012	0,437	0,368	0,159	0,284
	2013	0,453	0,444	0,176	0,303
Guatemala	1989	0,582	0,735	0,282	0,459
	1998	0,560	0,760	0,273	0,428
	2002	0,542	0,583	0,239	0,401
	2006	0,585	0,773	0,291	0,467
Honduras	1990	0,615	0,816	0,317	0,515
	1999	0,564	0,636	0,263	0,451
	2002	0,588	0,719	0,288	0,476
	2010	0,573	0,625	0,271	0,475

Cuadro II.A.2 (conclusión)

País	Año	Índices de concentración			
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil	Índice de Atkinson (ε=0,5)	Índice de Atkinson (ε=1,0)
México	1989	0,536	0,680	0,248	0,400
	1998	0,539	0,634	0,245	0,403
	2002	0,514	0,521	0,218	0,372
	2010	0,481	0,458	0,192	0,335
	2012	0,492	0,503	0,203	0,344
Nicaragua	1993	0,582	0,670	0,269	0,454
	1998	0,583	0,730	0,284	0,479
	2001	0,579	0,782	0,288	0,469
	2009	0,478	0,437	0,189	0,337
Panamá	1991 ^h	0,530	0,543	0,228	0,398
	1999 ^h	0,499	0,459	0,202	0,361
	2002	0,567	0,616	0,266	0,465
	2011	0,532	0,557	0,236	0,414
	2013	0,527	0,522	0,232	0,422
Paraguay	1990 ⁱ	0,447	0,365	0,161	0,287
	1999	0,558	0,659	0,264	0,452
	2001	0,558	0,673	0,265	0,450
	2012	0,502	0,521	0,216	0,379
	2013	0,522	0,551	0,227	0,391
Perú	1997	0,532	0,567	0,238	0,414
	1999	0,545	0,599	0,249	0,424
	2001	0,525	0,556	0,231	0,397
	2012	0,449	0,370	0,167	0,307
	2013	0,444	0,365	0,164	0,300
República Dominicana	2002	0,537	0,569	0,236	0,404
	2008	0,550	0,593	0,249	0,429
	2012	0,517	0,499	0,218	0,387
	2013	0,544	0,593	0,245	0,417
Uruguay ^h	1990	0,492	0,699	0,227	0,349
	1999	0,440	0,354	0,158	0,286
	2002	0,455	0,385	0,169	0,300
	2012	0,380	0,246	0,116	0,219
	2013	0,383	0,258	0,119	0,222
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	0,471	0,416	0,183	0,327
	1999	0,498	0,464	0,202	0,363
	2002	0,500	0,456	0,201	0,361
	2012	0,405	0,290	0,133	0,249
	2013	0,407	0,286	0,131	0,246

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

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita del país.

^b También se incluye a las personas con ingreso igual a cero.

^c Áreas urbanas.

^d Gran Buenos Aires.

^e Ocho ciudades principales y El Alto.

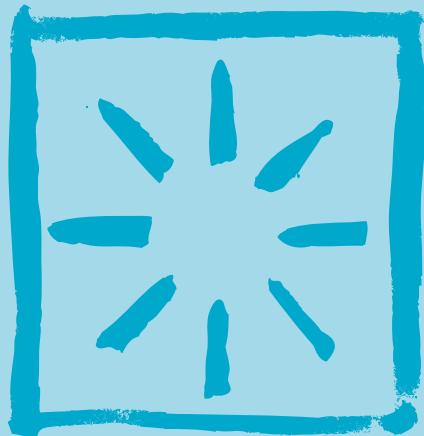
^f Valores no comparables con los de años anteriores, debido al cambio en el criterio de cálculo del agregado de ingresos.

^g Valores no comparables con los de años anteriores, debido al cambio de la encuesta de referencia.

^h Área urbana.

ⁱ Área metropolitana de Asunción.

Capítulo III



Juventud: áreas críticas de la agenda para el desarrollo con igualdad

Introducción

A. Oportunidades y capacidades: la educación y el trabajo para los y las jóvenes

1. La educación formal: principal vía de desarrollo de capacidades
2. El empleo en el período juvenil
3. Desafiliación educativa y laboral

B. Juventudes y entornos de inclusión social violentos

1. La multidimensionalidad de la violencia y sus vínculos con los y las jóvenes
2. La violencia y el contexto social: miedo y estigmatización
3. Formas organizadas de participar en la violencia: las pandillas y el narcotráfico
4. Perspectivas para abordar contextos de violencia urbana y juventud

C. La juventud y la agenda para el desarrollo

1. Temas prioritarios para las juventudes
2. Nuevas formas de participación: el papel de las redes sociales

Bibliografía

Anexo

Introducción

La integración de la población juvenil en los procesos de desarrollo es crucial para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. El nexo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales de la inclusión social en esa etapa de la vida. Es importante comprender la diversidad de situaciones y trayectorias juveniles existentes, que conviven en cierta tensión con dificultades de inclusión específicas de este grupo etario, y no estigmatizar a los y las jóvenes que se encuentran, al menos transitoriamente, desafiliados de esas dos instituciones. Asimismo, es preciso borrar el estigma de la juventud violenta, al ser un elemento que dificulta el desarrollo en igualdad. Entender los procesos de inserción social en contextos de creciente violencia en la región es fundamental para configurar alternativas de salida de esas situaciones. Por otra parte, la participación de las juventudes en el diseño y el debate de las estrategias de desarrollo es clave para lograr progresos significativos.

En los últimos años, la CEPAL ha postulado la consideración de la igualdad como el horizonte del desarrollo, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento para alcanzarlo (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a). Se plantea interpretar la igualdad desde una perspectiva que vaya más allá de la distribución de medios, como los ingresos monetarios, y que incluya igualar oportunidades y capacidades. Esto significa entender la igualdad como el pleno ejercicio de la ciudadanía, en dignidad y con el reconocimiento recíproco de los actores. Para avanzar en esa línea, se necesitan políticas que promuevan tanto la autonomía de los sujetos como la atención a sus vulnerabilidades. Se propone el reconocimiento de la igualdad en ese sentido amplio y relacional desde una perspectiva de derechos, pero también teniendo en cuenta la necesidad de mayor solidaridad colectiva y de aceptación de la diversidad de grupos e identidades, requisitos esenciales para una sociedad más cohesionada y un desarrollo sostenible. Eso significa también tener la oportunidad de participar activamente en las decisiones que afectan el desarrollo colectivo y no solo ser beneficiario de ellos (CEPAL, 2014b). El objetivo de este capítulo es profundizar en esa perspectiva desde una mirada centrada en la juventud.

El cambio estructural implica diversificar y modificar la estructura productiva de nuestras economías, mediante la innovación tecnológica y el fomento de sectores de mayor productividad, incorporando conocimientos y progreso técnico en forma intensiva. El desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones es uno de los pilares básicos para avanzar en ese recorrido, que debiera complementar el cambio de la estructura productiva. La población joven es cercana a los 160 millones de personas en la región (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014) y en algunos países su proporción seguirá siendo muy significativa en las próximas décadas. Para esa población se requiere un mayor nivel educativo, una formación pertinente y mejor preparación para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). La CEPAL hace notar que, junto a las persistentes brechas estructurales, hay desigualdades en el desarrollo de capacidades y en el mundo laboral. Esas inequidades, que afectan especialmente a los y las jóvenes, requieren respuesta si se desea avanzar en el camino de la sostenibilidad con igualdad.

Asimismo, en el debate en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, se plantea que los objetivos de desarrollo sostenible que esta deberá incluir tendrán que centrarse en las personas y en la búsqueda de un mundo justo e inclusivo. También se propone prestar atención sobre todo a las nuevas generaciones, haciendo especial énfasis en evitar la discriminación. Entre las metas propuestas, se destacan la formación de habilidades para el trabajo remunerado y las iniciativas para reducir el desempleo juvenil y promover el acceso a un empleo de calidad.

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se proponen varios temas para el análisis del vínculo entre juventud y desarrollo en la región. Se examina, por una parte, el eje de la educación y el trabajo, definido en las agendas para el desarrollo como el pilar esencial de la inclusión y la igualdad. Por otra parte, se analizan los contextos de creciente inseguridad y violencia que enfrentan las juventudes de América Latina como un importante obstáculo en sus propios procesos de desarrollo. Para concluir, se propone escuchar la voz de los y las jóvenes y sus demandas en torno a los debates sobre la agenda para el desarrollo.

A. Oportunidades y capacidades: la educación y el trabajo para los y las jóvenes

En la etapa juvenil es cuando se establece con mayor fuerza el nexo entre la educación y el trabajo, que constituyen un eje clave de la inclusión social. Más años de escolarización permiten mejores oportunidades laborales, a la vez que habilitan para una participación más plena en las sociedades democráticas. La inserción laboral de los y las jóvenes tiende a caracterizarse por empleos de peor calidad, con salarios más bajos y un menor grado de afiliación a los sistemas de seguridad y protección social. El segmento de jóvenes que está excluido del eje educación-trabajo remunerado es diverso: algunos pasan por situaciones transitorias de desafiliación y una parte importante de las mujeres jóvenes está dedicada a labores de cuidado y trabajo doméstico sin remuneración. Es importante comprender mejor la complejidad de situaciones que vive este grupo para no invisibilizar dimensiones relevantes que determinan las trayectorias de vida juveniles.

El nexo educación-empleo es reconocido como uno de los principales ejes de la inclusión social juvenil (CEPAL, 2005; CEPAL/OIJ, 2004 y 2008; CEPAL/UNFPA, 2012). Es principalmente en esa etapa de la vida cuando se construye la articulación entre estos dos ámbitos clave, al coincidir muchas veces esfuerzos por seguir educándose y al mismo tiempo la necesidad o el deseo de trabajar y percibir ingresos. Como se muestra a lo largo del capítulo a partir de la evidencia disponible en la región, las nuevas generaciones de jóvenes se han beneficiado del mejoramiento de los indicadores básicos de cobertura educativa y participación laboral. No obstante, la CEPAL también ha mencionado reiteradamente las paradojas y tensiones que enfrentan los y las jóvenes latinoamericanos en sus procesos de desarrollo, entre otras razones porque a pesar de que el tiempo de escolarización es mayor que nunca, sus oportunidades de inserción laboral son menores que las de los adultos. Además, el tipo de empleo al que acceden es de menor calidad y se caracteriza por un menor grado de protección social (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014), lo que repercute en otros factores esenciales para los procesos de desarrollo juveniles, como los vinculados al logro de autonomía residencial y económica.

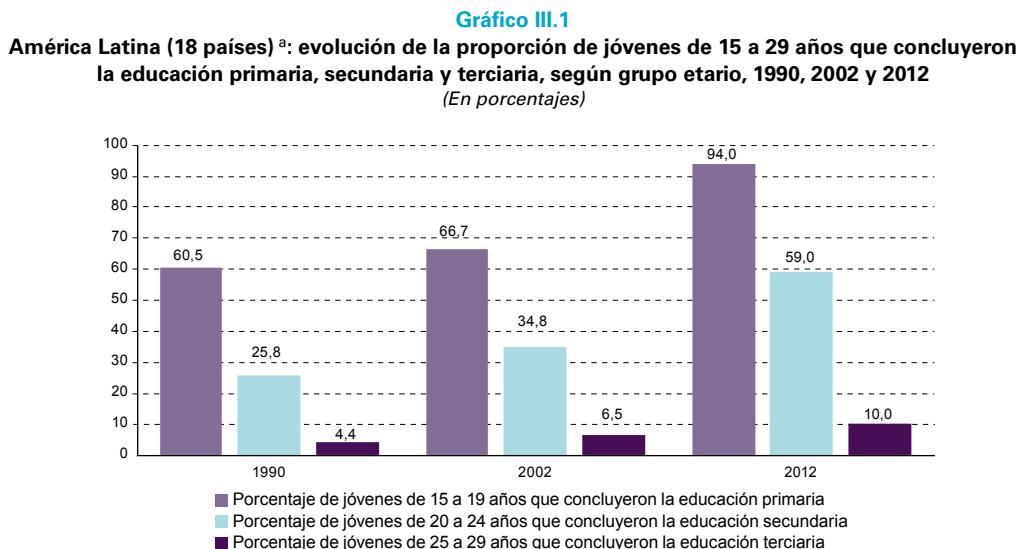
Teniendo en consideración lo anterior, en este apartado se analiza la situación de los jóvenes en los ámbitos de la educación y el empleo, así como la evolución de esta en los últimos años. Se indagan con particular detenimiento las circunstancias del grupo de jóvenes desafiliados del sistema educativo y laboral, para intentar comprender la diversidad de trayectorias asociadas a esa condición.

1. La educación formal: principal vía de desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales —aunque no el único— ejes de inclusión social para los y las jóvenes. Más años de escolaridad no solo permiten mejores oportunidades de inserción laboral, sino que también habilitan a las juventudes para una participación más plena en las sociedades democráticas, complejas y globalizadas del mundo actual. La educación es, además, una de las principales herramientas para romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

En los últimos 20 años, la región ha mostrado un gran avance en la proporción de jóvenes que finalizan algún ciclo educativo completo. El progreso en educación primaria es notable: el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que concluyó este ciclo pasó del 60% en 1990 al 94% en 2012. Es importante mencionar también que la mejora de este indicador se produjo fundamentalmente en los últimos diez años, en que aproximadamente un 30% más de

jóvenes que en la década anterior superaron con éxito alguno de los ciclos educativos. Por otro lado, la situación con respecto a la educación secundaria de los jóvenes de entre 20 y 24 años también ha mejorado sustancialmente, aun cuando falta un largo camino para la universalización de esta etapa esencial de la enseñanza. En el período comprendido entre 1990 y 2012, el porcentaje de jóvenes que concluyeron el ciclo secundario se duplicó con creces, pasando del 26% al 59% al final del período. Por último, la tasa de conclusión de la educación terciaria es todavía muy baja a nivel regional: a pesar de que la proporción de jóvenes de entre 25 y 29 años que concluyó este nivel de enseñanza también se duplicó durante las últimas dos décadas, en promedio solo el 10% de los y las jóvenes han logrado finalizar ese ciclo (véase el gráfico III.1).

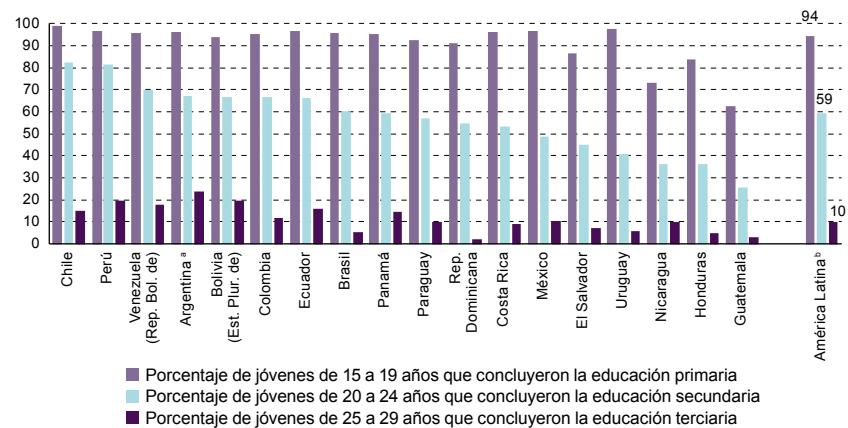


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Esta evolución, positiva a nivel regional, ha sido heterogénea. De hecho, en 2012, si bien en la mayoría de los países considerados el porcentaje de conclusión de la educación primaria fue cercano al 95%, en algunos, como Guatemala y Nicaragua, solo el 62% y el 73% (respectivamente) de la población de 15 a 19 años logró completar ese nivel educativo. En el caso de los y las jóvenes de 20 a 24 años, el egreso de secundaria está en torno al 60% en promedio para la región, destacando Chile y el Perú que presentan porcentajes superiores al 80%. En contraste, los porcentajes de conclusión del nivel de secundaria más bajos se registraron en Honduras (36%), Nicaragua (36%) y Guatemala (25%) (véase el gráfico III.2). Como se ha mencionado en otras ediciones del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2005 y 2011), esta situación es preocupante, debido a que el nivel educativo mínimo para que disminuya la probabilidad de permanecer en condiciones de pobreza se sitúa en la educación secundaria completa (alrededor de 12 años de estudios), mientras que para tener ingresos laborales superiores al promedio de la población en la mayoría de los países se requiere un mínimo de 13 a 14 años de estudios, es decir, algún grado de educación postsecundaria.

El proceso de expansión educativa ha supuesto grandes avances en el acceso a la educación de las mujeres en la región. En la última década, las tasas de asistencia de las mujeres a la escuela y especialmente las de conclusión de la educación secundaria superaron a las de los varones, lo que en parte podría explicarse por las dinámicas de inserción laboral temprana, que atentan contra las oportunidades presentes y futuras de los jóvenes (CEPAL/UNFPA, 2012, pág. 51). No obstante, hay algunos países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú) donde las mujeres todavía se encuentran en desventaja, especialmente en contextos en que la desigualdad étnica y entre las zonas rurales y urbanas es significativa y siguen teniendo más dificultades de acceso que los varones (Rico y Trucco, 2014).

Gráfico III.2
América Latina (18 países): proporción de jóvenes de 15 a 29 años que concluye la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario y país, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

^a Zonas urbanas.

^b Promedio ponderado de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Los avances en la escolarización de las nuevas generaciones también han implicado una disminución paulatina de la desigualdad en términos de concentración del número de años de estudio (medida por el coeficiente de Gini), tanto en la población total como entre los y las jóvenes. Esta igualación generalizada (con la salvedad de la Argentina, donde aumentaron levemente las diferencias) se debe principalmente a la masificación del acceso y al aumento de la tasa de conclusión de la educación secundaria, así como al incremento del acceso a enseñanzas postsecundarias, precisamente de la población joven. Esta tendencia ha sido determinante para disminuir la concentración de los años de estudio en un grupo de población, dado que la población adulta —y sobre todo la adulta mayor, con menores niveles de estudios en general y, excepto para una élite, de estudios superiores en particular—, tiene muy pocas posibilidades de mejorar su situación. Son las nuevas generaciones las que están creando condiciones más igualitarias en términos educativos. Los mayores grado de inequidad, atendiendo a los logros educativos relativamente menores reflejados en los gráficos anteriores, se observan en Nicaragua y Guatemala, cuyos coeficientes de concentración del número de años de estudio son de más de 0,35 (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
América Latina (18 países): coeficiente de concentración de Gini aplicado al número de años de estudio de la población total y de los jóvenes entre 15 y 29 años, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012^a

	Distribución del número de años de estudio en el total de la población		Distribución del número de años de estudio entre los jóvenes de 15 a 29 años	
	2000	2012	2000	2012
Argentina	0,373	0,388	0,178	0,230
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,556	0,478	0,251	0,195
Brasil	0,550	0,442	0,328	0,223
Chile	0,443	0,361	0,221	0,171
Colombia	0,523	0,446	0,266	0,198
Costa Rica	0,517	0,406	0,277	0,225
Ecuador	0,472	0,399	0,230	0,172
El Salvador	0,599	0,500	0,315	0,234
Guatemala	0,798	0,710	0,443	0,388
Honduras	0,628	0,529	0,319	0,270
México	0,463	0,430	0,224	0,173
Nicaragua	0,739	0,634	0,467	0,355
Panamá	0,389	0,435	0,169	0,206
Paraguay	0,539	0,449	0,263	0,211
Perú	0,498	0,418	0,226	0,173
República Dominicana	0,496	0,440	0,257	0,199
Uruguay	0,409	0,341	0,242	0,174
Venezuela (República Bolivariana de)	0,470	0,402	0,233	0,177
Promedio simple	0,526	0,456	0,273	0,221

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

^a Argentina: 2000 y 2012; Bolivia (Estado Plurinacional de): 2000 y 2011; Brasil: 2001 y 2012; Chile: 2000 y 2011; Colombia: 1999 y 2012; Costa Rica: 1999 y 2012; Ecuador: 2000 y 2012; El Salvador: 2000 y 2012; Guatemala: 1998 y 2006; Honduras: 1999 y 2010; México: 2000 y 2012; Nicaragua: 1998 y 2009; Panamá: 2001 y 2011; Paraguay: 2001 y 2011; Perú: 2001 y 2012; República Dominicana: 2002 y 2012; Uruguay: 2000 y 2012; y Venezuela (República Bolivariana de): 2000 y 2012.

A pesar de estos importantes logros en términos de cobertura educativa y disminución de la desigualdad, persisten grandes brechas estructurales entre los y las jóvenes de la región en lo que se refiere a las oportunidades de formación de capacidades. Así, por ejemplo, mientras que el 83% de jóvenes de 20 a 24 años del quinto quintil (el de mayores ingresos) había concluido la enseñanza secundaria (alrededor del año 2012), solo un 33% de los jóvenes del primer quintil había logrado ese nivel de escolarización. Como ya se ha señalado, estas desigualdades socioeconómicas se agudizan cuando se combinan con otros factores de discriminación y postergación, como la ruralidad y el origen étnico (CEPAL, 2014a).

A su vez, la garantía de la educación como un derecho social dirige el debate hacia la aspiración de lograr igualdad en calidad. En la juventud que sigue en el sistema educativo durante la secundaria también se observan disparidades en cuanto al resultado de los aprendizajes que adquieren a lo largo de su trayectoria. Así por ejemplo, la medición de la adquisición de competencias básicas del aprendizaje en estudiantes de 15 años realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a través de su prueba Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), en que participan varios países de la región, muestra que la mayoría de los estudiantes de los países analizados de América Latina del primer y segundo cuartil socioeconómico y cultural no alcanzan los niveles de aprendizaje mínimos para desempeñarse como ciudadanos competentes en las áreas de lectura y matemática (Trucco, 2014). Aunque esta circunstancia solo representa un aspecto muy parcial del derecho a recibir una educación de calidad, es un reflejo de los desafíos en este camino.

En muchos países, el principal problema ya no estriba en la exclusión del sistema educativo, sino en una segmentación socioeducacional asociada a una inclusión diferencial, en que quienes viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad tienen menos oportunidades de permanecer el tiempo necesario en la institución de enseñanza para culminar el ciclo educativo y tener un nivel adecuado de aprendizajes. Las desigualdades en el sistema educativo son profundas y se expresan en diversas dimensiones, como la calidad de los servicios, la infraestructura, el prestigio, el tamaño de las escuelas y el profesorado. Los logros alcanzados generan exigencias, expectativas y desafíos a los que resulta más difícil responder. Quienes no adquieren las competencias necesarias para la sociedad del conocimiento tienen más probabilidades de sufrir marginación social y económica (Trucco, 2014). Se hace necesario diseñar estrategias flexibles que posibiliten a todos los grupos juveniles seguir procesos de formación que no necesariamente sean lineales ni estén exclusivamente concentrados en el sistema formal, pero que brinden herramientas y formen capacidades de aprendizaje para toda la vida, además de facilitar la inserción en el mundo laboral.

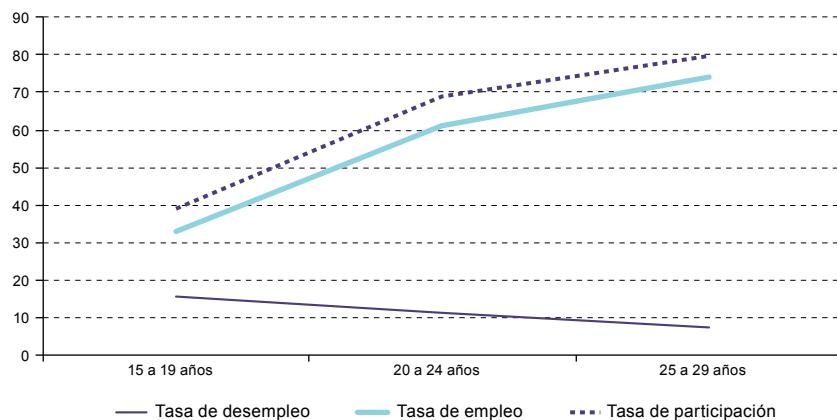
2. El empleo en el período juvenil

Las oportunidades de inserción laboral en el período juvenil constituyen el otro pilar de la inclusión social. El puente entre la educación y el empleo durante la juventud representa en gran medida el paso de la vida dependiente a la autónoma (Rico y Trucco, 2014). Sin embargo, los avances en el campo educativo antes mencionados no se han trasladado al terreno laboral, donde persisten brechas significativas respecto a la población adulta: las tasas de desempleo de los y las jóvenes son mayores y su inserción laboral se caracteriza por una menor protección.

Al analizar la participación laboral y el empleo de los y las jóvenes en América Latina por tramos de edad, se confirma que las tasas aumentan conforme se avanza en edad (véase el gráfico III.3). Alrededor de 2012, los jóvenes de entre 15 y 19 años presentaban una tasa de participación laboral del 39%, mientras que en el tramo de 25 a 29 años era del 80%. Por otra parte, la tasa de empleo en el segmento 15 a 19 años fue del 32,8%, mientras que en el grupo de entre 25 y 29 años fue del 74%. Estos indicadores reflejan un aspecto positivo, pues una inserción tardía en el mercado laboral brinda un tiempo valioso para permanecer en el sistema educativo y mejorar las credenciales (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Por otro lado, la tasa de desempleo presenta una tendencia inversa a la de la participación, ya que conforme se avanza en los tramos de edad, tiende a descender (véase el gráfico el III.3).

Gráfico III.3

América Latina (18 países)^a: tasas de participación, empleo y desempleo de personas activas de 15 a 29 años, por tramos de edad, alrededor de 2012
(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.

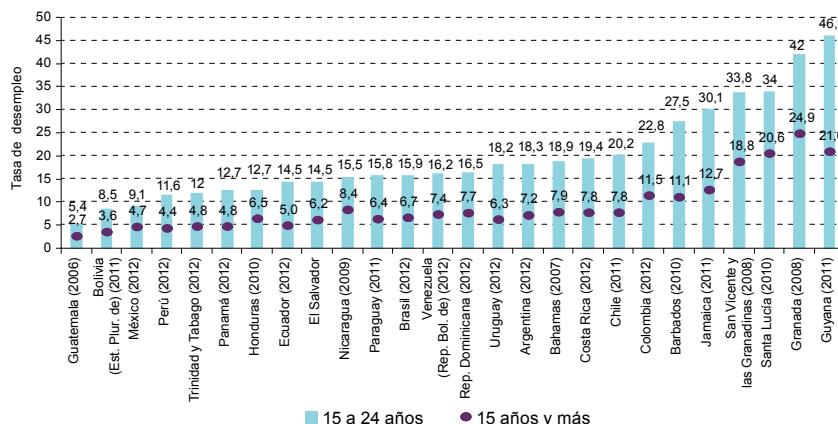
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La participación de la juventud en las tasas de desempleo durante la crisis de 2008 no tuvo un incremento mayor que la de los adultos. Sin embargo, en el período de recuperación económica posterior (de 2009 a 2011), la tasa de empleo de la población adulta se incrementó más rápidamente. La información disponible indica que durante este complejo período para la región de crisis y poscrisis (entre 2007 y 2011), la caída del empleo juvenil se vio compensada por un mayor permanencia de jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el tramo de 15 a 19 años de edad, lo que se interpreta como un dato positivo, en la medida en que contribuyó a la formación de capacidades de las nuevas generaciones (CEPAL/OIT, 2012).

Sin embargo, las cifras de desempleo también ilustran las dificultades de la población que ya participa en el mercado laboral para insertarse plenamente, ya que representan al conjunto de la población que en un momento determinado no está empleada pero está buscando activamente (CEPAL/UNFPA, 2012). Como se puede ver en el gráfico III.4, las tasas de desempleo de la población de 15 a 24 años son claramente superiores a las de la población total en todos los países de América Latina y el Caribe. Especialmente preocupante es la situación de la mayor parte del Caribe anglofono, donde algunos países presentaban tasas de desempleo juvenil superiores al 30%.

Gráfico III.4

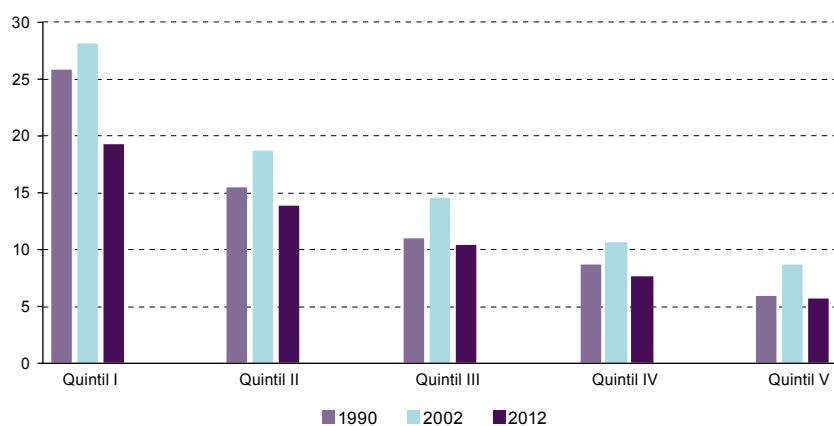
América Latina y el Caribe (26 países): tasas de desempleo de la población de 15 a 24 años y de 15 años y más, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países de América Latina. Para los países del Caribe, Mónica Parra-Torrado, "Youth Unemployment in the Caribbean," *Caribbean Knowledge Series*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2014.

Ahora bien, las desigualdades que experimentan los jóvenes no solo se deben a la edad, sino a otros muchos factores, especialmente los relacionados con cuestiones de género y con las condiciones socioeconómicas en que crecen y se desarrollan (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Aun cuando las tasas de desempleo en América Latina no superan el 20%, al tomar en consideración los quintiles de ingresos per cápita se constata que a lo largo del tiempo los estratos de menores ingresos son los que presentan mayores índices de desempleo. En el gráfico III.5 se muestra que en el año 2012 la población de entre 15 y 29 años de hogares del primer quintil sufría una tasa de desempleo casi cuatro veces mayor que la del quintil más rico. Este patrón no se ha modificado significativamente en las dos últimas décadas. Por otro lado, las brechas de género en materia de empleo son marcadas. Las mujeres presentan mayores tasas de desempleo y condiciones de inserción más precarias (Rico y Trucco, 2014), lo que se reproduce al llegar a la edad adulta, según se describe en el capítulo V.

Gráfico III.5
**América Latina (18 países)^a: tasas de desempleo de personas activas de 15 a 29 años,
según quintiles de ingreso per cápita, 1990, 2002 y 2012**
(En porcentajes)

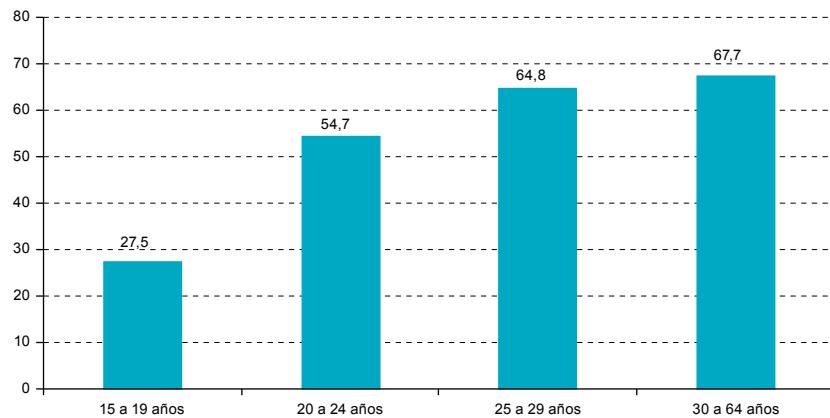


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A su vez, como se mencionó al inicio de la sección, la inserción laboral en la etapa juvenil tiende a caracterizarse por empleos de peor calidad, salarios inferiores y jornadas más largas, con consecuencias negativas en el largo plazo debido a un menor grado de afiliación a los sistemas de protección social (Rico y Trucco, 2014 y CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). La población joven, especialmente la de menos de 20 años, tiene un nivel de protección laboral menor que la población adulta; mientras que un 27,5% de los y las jóvenes asalariados de 15 a 19 años están afiliados a la seguridad social, en los adultos este porcentaje alcanza cerca del 70% (véase el gráfico III.6). A medida que se avanza en edad, la afiliación también aumenta, lo que indica que para una gran parte de la población juvenil que tiene un trabajo remunerado esta sería una situación de desprotección transitoria, pero que refleja claramente una situación de discriminación en el mercado laboral hacia los y las trabajadoras jóvenes.

La tensión que las brechas producen en una población joven cada vez más instruida, informada y conectada en una sociedad globalizada puede ser crítica para los procesos de inclusión social y desarrollo de la región. Estas barreras pueden originar descontento y frustración en amplios sectores, que se verían apartados del proyecto colectivo de desarrollo de la región. Los y las jóvenes aspiran a oportunidades laborales de calidad, que les permitan participar plenamente en el desarrollo ciudadano y productivo y acceder a condiciones de bienestar y desarrollo personal.

Gráfico III.6
**América Latina (18 países)^a: población asalariada afiliada a la seguridad social,
 por tramos de edad, alrededor de 2012**
(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.

^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Jóvenes que no están incorporados al eje educación-empleo

Las brechas estructurales que se han descrito hasta ahora en cuanto a niveles educativos y tipo de inserción laboral de los y las jóvenes también repercuten en sus oportunidades de inserción social. Históricamente, la transición a lo largo de la vida juvenil se ha entendido como un proceso lineal, en que los y las jóvenes transitán de la niñez a la edad adulta pasando por distintas etapas con roles definidos social y culturalmente (educación, inserción laboral, matrimonio y paternidad o maternidad). El proceso de emancipación y autonomía se hacía visible cuando se iban abandonando gradualmente los roles propios de la etapa juvenil y se asumían otros (Filgueira, 1998, pág. 12). Sin embargo, las condiciones y oportunidades para las nuevas generaciones han tendido a generar trayectorias hacia procesos de autonomía más heterogéneos. Por una parte, se ha alargado la vida como joven desplazando ciertos hitos asociados al término de esta, prolongando los años de estudios, y aplazando la inserción en el mercado laboral y la edad de formar familia. Por lo tanto, las trayectorias de vida no se plantean en un sentido secuencial de estos hechos o sucesos vitales, en lo que podría ser una trayectoria de tipo lineal, sino de manera más dinámica y no secuencial (CEPAL/OIJ, 2004; Dávila y Ghiardo, 2005 citado en CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

Algunas de las razones que han influido en estos cambios tienen relación con los sistemas educativos, que se han ampliado para acoger a una mayor proporción de la población, así como con las exigencias de sectores productivos más dinámicos y globales, que requieren una formación de capacidades más permanente. La creciente incorporación de mujeres al mercado laboral, asociada a transformaciones de las estructuras familiares, ha promovido a su vez la postergación de la maternidad y la paternidad, lo que se traduce en menores exigencias de autonomía económica para los y las jóvenes a edades tempranas.

Sin embargo, tal como se señala en el último Informe Iberoamericano de Juventud (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014), esta diversidad de trayectorias no responde únicamente a la voluntad ni al deseo del o la joven de continuar sus estudios para aplazar ciertas funciones y actividades que antes se asumían más tempranamente, sino también (y quizás principalmente) a factores estructurales que escapan al deseo de los individuos, como las condiciones socioeconómicas en que crecen. Para muchas de las personas jóvenes que viven en situación de pobreza y marginación, en lugar de una evolución lineal se producen transiciones irregulares de una condición a otra; por falta de estudios, no pueden acceder a empleos de calidad y, por tanto, se les exige volver en algún momento a completar su educación (aunque muchos nunca lo logran).

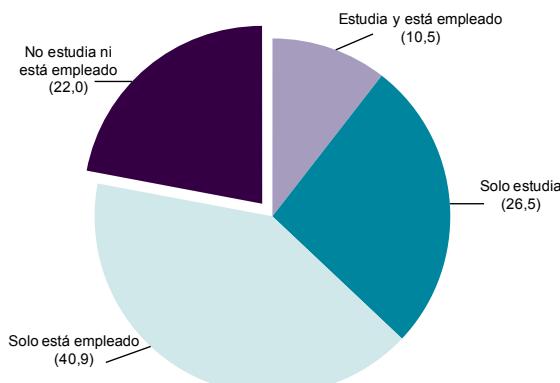
Por lo mismo, existe una preocupación creciente por los y las jóvenes que están quedando al margen de las instituciones fundamentales para la inclusión social, como son la educación y el empleo. El objetivo de esta sección

es comprender mejor la situación de los aproximadamente 30 millones de jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 29 años que alrededor del año 2012 se encontraban desafiliados del doble eje institucional clave para la inclusión social. Ha habido una tendencia a asignar a los y las jóvenes que no estudian ni están empleados (“ninus”) una etiqueta que los estigmatiza. Se propone evitar denominaciones que homogenicen con una valoración negativa a un grupo de jóvenes que es diverso, cuya situación de desafiliación institucional es muchas veces transitoria. Además, en el caso de las mujeres, a menudo supone estar trabajando —sin remuneración— en el hogar, ya sea en tareas domésticas o de cuidado, por lo que se encontrarían afiliadas a una de las instituciones centrales para la sociedad, como es la familia.

Así, en la última década se ha creado un estigma en torno a la mal denominada “generación nini”, que tiende a ser considerada una población de riesgo compuesta por grupos de jóvenes con problemas asociados a la vagancia, la delincuencia y el abuso de alcohol y drogas. Es importante entender mejor la complejidad y diversidad de situaciones que vive este amplio grupo de jóvenes, a fin de que no se invisibilicen dimensiones relevantes que determinan las trayectorias de vida juveniles (Comari, 2014). Por una parte, es importante comprender cuáles han sido las razones de que estén excluidos de esas instituciones básicas para la igualdad, pero además se debe reconocer que existen otros caminos de integración social que esta población está siguiendo.

Se estima que en 2012 en América Latina el 22% de las personas de 15 a 29 años no estudiaba ni tenía un empleo remunerado (véase el gráfico III.7). De esa proporción la gran mayoría eran mujeres (cerca de un 70% en promedio para la subregión) de sectores predominantemente urbanos (a excepción de países como Guatemala y Honduras, donde la mayoría de estas jóvenes viven en áreas rurales). En muchos países de la región (véase el cuadro III.1), el porcentaje de jóvenes que se encuentran en esta situación comienza a disminuir a medida que avanzan en edad, lo que significa que se trata de una característica dinámica y transitoria para un importante porcentaje de este grupo, dado que, como se presentaba en la sección anterior, los y las jóvenes de mayor edad (de 26 a 29 años) se insertan en mayor medida en el mercado del trabajo remunerado.

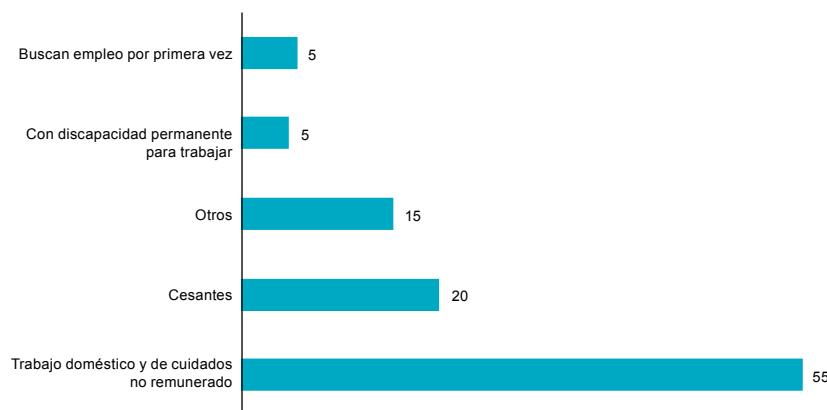
Gráfico III.7
América Latina (18 países)^a: situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al analizar más específicamente la situación de actividad de este grupo se puede concluir que la desafiliación educativa y laboral de esta población no es sinónimo de vagancia ni de desinterés por insertarse en la sociedad. Como se ve en el gráfico III.8, la gran mayoría se dedicaba al cuidado y al trabajo doméstico no remunerado. Asimismo, se trataba principalmente de mujeres jóvenes (véase el gráfico III.9). Esta circunstancia, que concuerda con las tendencias de abandono temprano de estudios de adolescentes, es una de las razones principales para que las mujeres tengan que renunciar a seguir sus procesos formativos, lo que tiene un costo importante en cuanto a oportunidades de bienestar en el futuro (Rico y Trucco, 2014). A nivel regional, la situación afecta al 55% de las mujeres que no estudian ni están empleadas, pero supera el 80% entre las mujeres de los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), así como del Estado Plurinacional de Bolivia y de México (véase el cuadro III.2).

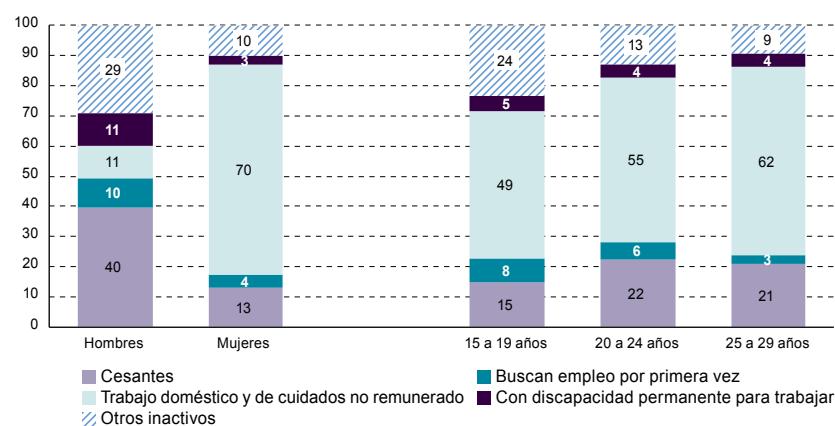
Gráfico III.8
América Latina (18 países)^a: situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian y no tienen un empleo remunerado, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico III.9
América Latina (18 países)^a: situación de actividad de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según sexo y tramo de edad, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

^a Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El segundo grupo de mayor relevancia (véase el gráfico III.8) está constituido por los jóvenes cesantes, es decir, que están buscando empleo habiendo trabajado antes y están disponibles para trabajar remuneradamente. Este grupo, sumado al de quienes buscan empleo por primera vez, representaba aproximadamente un 25% de los y las jóvenes que no estudiaban ni estaban empleados en el momento de la medición (según las encuestas de hogares) en los 18 países de la región de los que había datos disponibles. Es un grupo que se encuentra en esta situación de manera transitoria, por las propias dificultades de inserción laboral que enfrentan los y las jóvenes (descritas en la sección anterior). La situación varía de un país a otro, alcanzando niveles mucho menores en los países en que se concentra una mayor proporción de mujeres en labores domésticas (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2

América Latina (18 países)^a: jóvenes de 15 a 29 años en situación de inactividad por motivos no especificados, según quintiles de ingreso per cápita, alrededor de 2012
(En porcentajes)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Argentina ^b	37	27	18	11	6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	19	16	33	17	15
Brasil	31	27	20	10	10
Chile	30	28	21	12	9
Colombia	29	25	22	14	10
Costa Rica	28	18	26	22	6
Ecuador	23	17	22	21	16
El Salvador	26	14	17	16	27
Guatemala	14	21	25	23	17
Honduras	14	26	14	34	12
México	20	26	18	14	21
Nicaragua	18	30	22	20	10
Panamá	29	25	21	15	9
Paraguay	18	16	24	23	19
Perú	22	14	27	18	20
República Dominicana	15	22	20	20	22
Uruguay	47	25	14	8	5
Venezuela (República Bolivariana de)	31	25	22	15	7
América Latina^a	25	22	21	17	13

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

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

^b Zonas urbanas.

En tercer lugar, en el caso de un 15% de los y las jóvenes que no estudian ni se encuentran empleados no se distingue una razón clara que explique esa situación (se aplica en este caso la denominación de “otros inactivos”). Este es el grupo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013) destaca como el “núcleo duro” de la exclusión social en sus planteamientos sobre trabajo decente y juventud en la región. Concentra a los jóvenes de menor edad y de ingresos per cápita inferiores (particularmente de los dos primeros quintiles de ingresos) (véanse el gráfico III.8 y el cuadro III.2). El 10% de las mujeres jóvenes que no estudian ni están empleados forma parte de este grupo, frente a un 30% de los varones. Es probable que sufran las situaciones de mayor marginación social, al tratarse de jóvenes que no tienen cabida en mecanismos establecidos de inserción social. Esto se debería, por una parte, a la interacción de factores estructurales asociados a su origen socioeconómico, pero también a la acción de instituciones sociales expulsoras y discriminadoras que van truncando oportunidades. Es importante examinar en cada país y localidad las situaciones de vida y las trayectorias específicas que los y las jóvenes de este grupo enfrentan, a fin de diseñar estrategias adecuadas para su inserción social. En el informe del estado de la región para Centroamérica (Programa Estado de la Nación, 2014) se realiza un esfuerzo por comprender mejor la diversidad de situaciones de estos y estas jóvenes (véase el recuadro III.1), que son quienes más ven vulnerados sus derechos y son más propensos a integrarse en organizaciones y grupos alternativos a los socialmente instituidos (como se analizará en detalle en la sección que sigue).

Finalmente, otro grupo de jóvenes inactivos que es importante visibilizar es el de quienes viven con alguna discapacidad que los inhabilita de manera permanente para tener un empleo remunerado y que muchas veces les impide seguir una trayectoria educativa. Hasta hace poco, debido a la estigmatización los jóvenes con discapacidad eran escondidos, objeto de burlas y, en muchos casos, víctimas de violencia. La información sobre el tiempo de asistencia a centros de enseñanza de las personas con discapacidad de 13 a 18 años revela grandes disparidades según el país y el tipo de discapacidad. No obstante, a partir de la información disponible, en 2011 el promedio era de no más de tres años de estudio en América Latina, y solo algo superior en los países del Caribe de habla inglesa (CEPAL, 2013a).

Esta situación ha mejorado en cierta medida, gracias a algunos cambios en la concepción de la discapacidad y a la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte de 23 países de la región, si bien aún falta mucho por hacer. Con el enfoque actual se pretende que la sociedad ofrezca medios que garanticen la accesibilidad y la inclusión, lo cual es una responsabilidad de todos que debe ser asumida adoptando políticas públicas. Mientras los jóvenes con alguna discapacidad sufren discriminación por el rechazo a las diferencias, la pobreza, el aislamiento social, el prejuicio, la ignorancia y la falta de servicios y apoyo, no podrán ejercer sus derechos y vivir plenamente. La consecuencia no es únicamente un impacto social y económico negativo para los y las afectadas, sino que además implica altos costos y pérdidas para el conjunto de la sociedad, al no permitírseles ofrecer todo su potencial creativo y productivo.

Recuadro III.1**Exclusión educativa en Centroamérica: una aproximación cualitativa**

La exclusión social es el resultado de un proceso en el que interactúan diversos factores y situaciones de la vida de las personas y las sociedades. Para conocer y comprender esa complejidad, en el marco de la investigación asociada a la preparación del Quinto Informe Estado de la Región se realizaron dos estudios. El primero, cuantitativo, se llevó a cabo sobre la base del procesamiento de las encuestas nacionales de hogares (ENAHO) y de las encuestas nacionales de condiciones de vida (ENCOVI) de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá referidas a tres años en el período comprendido entre 2000 y 2013. El segundo estudio, de carácter cualitativo, permitió conocer las historias de vida de 25 jóvenes de 16 a 24 años cuyo perfil sociodemográfico era similar al obtenido en el primer estudio. Se indagó las razones por las que los y las jóvenes abandonaron los estudios, así como las características de sus hogares y sus relaciones primarias.

Los principales resultados de la investigación se sintetizan a continuación.

- **Falta de relaciones primarias permeadas de afecto y sentido de pertenencia**

Varios jóvenes provenían de hogares desintegrados por divorcios, migración, alcoholismo y distintos problemas intrafamiliares. Los y las jóvenes pertenecían mayoritariamente a familias monoparentales (vivían con solo uno de los padres) o extensas (convivían con tíos, primos, sobrinos, abuelos u otros familiares) y el apoyo que recibían para cumplir con las tareas y otras obligaciones académicas era muy escaso o nulo. Aquellos que eran hijos de migrantes señalaron que cuando sus padres se fueron eran apenas unos niños y no tuvieron oportunidad de conversar con ellos sobre sus proyectos de vida; además, la migración interna implicó cambios constantes de residencia y de escuela.

- **La pobreza obliga a abandonar los estudios**

Varios de los jóvenes mencionaron pertenecer a hogares con numerosos miembros y haber sufrido carencias que les impedían seguir asistiendo a la escuela (falta de material, alimentación, dinero para transporte, uniforme o zapatos), lo que evidencia su condición de pobreza. Algunos explicaron que en sus hogares el hijo primogénito o los hijos mayores estudiaban apenas unos años y luego eran retirados de las aulas por los padres para que ayudaran en las tareas agrícolas y domésticas y dar así oportunidad a que los hermanos menores también fueran a la escuela y recibieran la merienda o refacción escolar.

- **Clima poco estimulante en el hogar para la educación**

Llama la atención que varios jóvenes no pudieron responder a la pregunta sobre el grado educativo de sus padres. Algunos de los entrevistados se criaron con sus abuelos, que en el mejor de los casos habían alcanzado los primeros tres grados de la enseñanza primaria. De los 25 encuestados, solo una persona tenía una madre universitaria y únicamente en un caso se identificó que un hermano había alcanzado ese nivel educativo.

- **Maternidad y uniones libres a temprana edad**

Después de la pobreza, los embarazos adolescentes (maternidad temprana) y las uniones prematuros resultaron ser el principal

motivo de abandono de la escuela. De los 25 entrevistados, 13 tenían uno o dos hijos y una joven tenía tres. En al menos un caso por país se identificó que, aunque los jóvenes vivían con su pareja, no eran autosuficientes, pues dependían de otras personas para su manutención (remesas de los Estados Unidos, vivienda prestada o alimentos donados por un familiar). Las jóvenes embarazadas mencionaron sentirse incómodas en la escuela a causa de comentarios y rumores de sus compañeros y compañeras, porque tenían que seguir vistiendo el uniforme o debido a la reticencia de la dirección de los centros educativos a que estas alumnas continuaran asistiendo, dado su estado.

- **El trabajo doméstico no remunerado recae en las mujeres**

Aunque algunos varones afirmaron que ayudaban a sus madres o parejas en las labores domésticas, las mujeres son quienes más se dedican a las tareas de reproducción social que tienen lugar en el hogar y en muy pocas ocasiones (solo dos o tres casos) declararon que realizaban un trabajo fuera de la casa. Únicamente dos muchachas manifestaron trabajar por un salario mensual como empleadas domésticas sin prestaciones. En otros casos, trabajaban con sus madres o padres, quienes les daban un estipendio para sus gastos de transporte, zapatos, algo de ropa y golosinas.

- **Ambiente escolar hostil y violento**

Las relaciones conflictivas entre profesores y alumnos y entre estos últimos son una razón para el abandono de la escuela. Aunque no puede considerarse el principal motivo de la deserción escolar, las burlas y las riñas entre estudiantes, tanto en el aula como fuera de la escuela, así como las actitudes negativas y discriminatorias de los profesores hacia los alumnos afectan el bienestar emocional de los y las jóvenes y su disposición a continuar en el centro educativo. En contraste, varios jóvenes destacaron el aspecto lúdico-recreativo como lo que más les gustó o les atrajo en su paso por las instituciones educativas.

- **Infraestructura educativa insuficiente o en mal estado**

La mitad de los y las jóvenes entrevistados expresaron quejas relacionadas con las malas condiciones de infraestructura y mobiliario de los centros escolares y el hacinamiento en las aulas. Algunos jóvenes indicaron que tenían que llegar muy temprano para conseguir un puesto (asiento o escritorio) y que los baños eran escasos, carecían de agua y oían mal. Además, la sobre población estudiantil superaba la capacidad de los maestros para atender a los alumnos adecuadamente.

Finalmente, cabe destacar que, si bien la mayoría de los jóvenes entrevistados valoraban positivamente la educación y anhelaban su reincisión educativa, su difícil situación económica y la adquisición de nuevos compromisos familiares o de trabajo constituyeron serios obstáculos para continuar con los estudios. Cabe destacar que todos los y las jóvenes entrevistados tenían teléfono celular y la mayoría contaban con televisión por cable y accedían regularmente a una computadora y a Internet, lo que podría abrir la puerta a alternativas de educación virtual o a distancia.

Fuente: Elaborado por Alberto Mora, coordinador de investigación del *Informe Estado de la Región*, San José, Programa Estado de la Nación, 2014.

El análisis de la evidencia presentada permite visibilizar la complejidad y diversidad de situaciones y trayectorias juveniles en relación con el eje principal de inclusión social que constituyen el sistema formal de educación y el mercado laboral. Queda de manifiesto que deben desarrollarse estrategias desde los propios sistemas educativos para que estos resulten más inclusivos, lo que exige iniciativas de formación más flexibles, que respeten las dinámicas económicas y familiares de las personas y que incluyan a las personas con capacidades diferentes. También en el mercado laboral hay que concentrar esfuerzos para generar procesos de transición de la educación a empleos más adecuados y de mejor calidad. La OIT (2013) reconoce que no solo se debe procurar que la juventud cuente con oportunidades apropiadas según sus capacidades y aspiraciones, sino que además pueda desarrollar capacidades estables y duraderas que les permitan progresar en la vida. El eslabón entre el sistema educativo y el mercado laboral debe reforzarse, tomando en cuenta ámbitos tan importantes como los espacios de formación técnica y vocacional, particularmente al final de la secundaria.

Sin embargo, el análisis pone en evidencia además la imperante necesidad de contar con políticas que aborden las exigencias en materia de cuidado y de labores domésticas con una perspectiva de género. Son obligaciones que van más allá de la etapa considerada en este capítulo, porque afectan a las mujeres a lo largo de toda la vida, aunque ya inciden significativamente desde edades tempranas, truncando oportunidades. Los avances en cuanto a la cobertura educativa en la región han sido muy significativos, especialmente en el caso de las niñas. Sin embargo, las diferencias entre los patrones de deserción y repetición de niños y niñas, especialmente en los sectores más pobres, son resultado, entre otras causas, de los mandatos culturales vinculados a la socialización de género y de la división sexual del trabajo que se instala tempranamente en los hogares. Si bien el abandono escolar se produce más entre los varones, su impacto económico es mayor para las mujeres, cuya pérdida de ingresos salariales derivadas de la deserción escolar es superior (Rico y Trucco, 2014).

B. Juventudes y entornos de inclusión social violentos

Los contextos de violencia que enfrentan los y las jóvenes de la región conforman una dimensión muy compleja que influye en sus alternativas de vida. La estigmatización de la juventud por una supuesta condición violenta produce un quiebre en la solidaridad que exacerbía el sentido de exclusión. El aumento de la participación juvenil en pandillas u otras formas organizadas de violencia urbana es indudable y emerge como una consecuencia directa de la marginación, ofreciendo una alternativa de inclusión social (inclusión en la exclusión). Se necesitan mecanismos de comunicación y reflexión conjunta sobre las causas de la victimización y la violencia juvenil. Una cultura de la paz empieza por internalizar la idea básica de no negar el conflicto, pero afirmando que siempre es posible su resolución no violenta.

Los importantes avances que en materia de desarrollo han logrado en años recientes los países de América Latina y sus impactos positivos en los y las jóvenes conviven hoy paradójicamente con aumentos de los índices de violencia en la región, que enfrentan a las poblaciones en general, pero particularmente a la juventud latinoamericana y caribeña, a un contexto de creciente violencia e inseguridad.

Una característica actual de América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones del mundo, es que los Estados conviven en paz. Sin embargo, se observa una violencia extrema en la sociedad civil, a tal punto de que se ha convertido en la zona con la mayor tasa de homicidios del mundo (UNODC, 2014, pág. 22). La violencia

(intencional y no intencional) constituye la primera causa de muerte en la población de 15 a 50 años de la región. Asimismo, 7 de los 14 países más violentos del mundo están en América Latina y el Caribe: Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de). Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios creció un 11%, mientras que en la mayoría de las demás regiones del mundo descendió o se stabilizó. Por otra parte, considerando los países de los que se cuenta con información, los robos casi se han triplicado en los últimos 25 años. Además, en un día típico, en América Latina 460 personas, principalmente mujeres, sufren las consecuencias de la violencia sexual (PNUD, 2013).

Esta problemática afecta en particular a la población juvenil. Los y las jóvenes se ven involucrados a menudo en hechos de violencia, como víctimas y como autores. Esta aparente mayor prevalencia de las manifestaciones violentas entre la juventud ha transformado el fenómeno en un estigma, que presenta al joven como delincuente y violento. Ese estigma surgió en los años ochenta y continúa actualmente en el imaginario colectivo y cultural, reforzado en gran parte por los mensajes que destacan los medios de comunicación, lo que influye en el modo en que se conciben algunas de las estrategias y políticas hacia este segmento de la población. Incluso ha conducido a que en muchos países se debata reducir la edad de imputabilidad por delitos.

El objetivo de esta sección es analizar el problema de la violencia, entendida desde una perspectiva multidimensional, que configura uno de los contextos más complejos que enfrentan los y las jóvenes de la región y que puede influir de manera significativa en sus alternativas de desarrollo e inclusión social. Se aborda particularmente la dimensión urbana de la violencia, asociada a la criminalidad y al narcotráfico, atendiendo a las grandes tensiones y dificultades que supone para algunos países y zonas de la región. De acuerdo al último informe de la UNODC (2014), en promedio el 30% de los homicidios que ocurren en el continente americano están relacionados con el crimen organizado o de pandillas, lo que contrasta con el porcentaje de homicidios asociados a esta causa en Asia, Europa y Oceanía, inferior al 1%.

1. La multidimensionalidad de la violencia y sus vínculos con los y las jóvenes¹

El concepto de violencia es complejo debido a su carácter multidimensional, que se deriva de los diversos ámbitos de la vida de las personas en que se puede manifestar, así como de las diferentes causas y consecuencias que puede llegar a tener. Por ello, para entender mejor el fenómeno y su impacto en los y las jóvenes, este se plantea a partir de un marco ordenador creado a partir de la complementariedad de dos de las tipologías de violencia más utilizadas en la investigación en los años recientes:

- i) La tipología propuesta por Galtung (1990), que establece tres clases de acuerdo con las implicaciones: violencia directa (actos violentos físicos, verbales o psicológicos con la intención de dañar a una persona o grupo); violencia estructural (exclusión de ciertos grupos, al no ofrecerles posibilidades de alimentación, vivienda, salud, empleo, seguridad o recreo, entre otras), y violencia cultural o simbólica (imposición y reproducción de un sistema de pensamiento y percepciones que legitiman un orden social desigual).
- ii) La tipología derivada del modelo ecológico adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2002, que establece tres grandes categorías con arreglo a la direccionalidad del hecho: violencia autoinfligida (comportamiento suicida y autolesiones); violencia interpersonal (en la familia hacia menores, la pareja o ancianos, y en la comunidad, entre conocidos o entre extraños), y violencia colectiva (social, política o económica).

La complementariedad de estas tipologías se establece a través de las combinaciones de las clases de violencia definidas en ambas. La violencia directa, que normalmente es la más visible, corresponde a la manifestación de un problema y no a su origen. Tiene distintas implicaciones particulares entre los y las jóvenes, dependiendo de la categoría a la que pertenezca según el modelo ecológico. La violencia directa autoinfligida es un problema conductual con gran relevancia entre adolescentes y jóvenes, al igual que la violencia directa interpersonal sufrida de los padres o de la pareja cuando se es joven, y la que se manifiesta desde y hacia otros jóvenes, ya sean conocidos o no. También tiene transcendencia la violencia directa colectiva que se presenta en entornos escolares o comunitarios desde grupos juveniles hacia individuos (que pueden o no ser jóvenes).

¹ Extractos de la “Nota conceptual” elaborada por la CEPAL para el Foro Regional de Juventudes de América Latina y el Caribe que se celebró en el Ecuador en mayo de 2014.

La violencia estructural, que en general se asocia al origen de los individuos, resulta más pertinente para el análisis de la multicausalidad y la búsqueda de alternativas con el fin de revertirla, y permite identificar la forma en que se garantizan o no los derechos fundamentales, lo que es particularmente relevante en el grupo juvenil, en la medida en que puede determinar condiciones de exclusión particulares, como podría ser la estigmatización. Adquiere particular importancia entre los y las jóvenes cuando es interpersonal (principalmente en el ámbito de la comunidad) y colectiva, pues da lugar a un escenario de exclusión social que amplía las brechas mencionadas en la sección anterior.

Finalmente, la violencia simbólica, que en general va más allá de las manifestaciones y puede conducir a la legitimación de la violencia en las relaciones sociales, adquiere trascendencia en las poblaciones jóvenes cuando se presenta de manera interpersonal, en el seno familiar (por ejemplo, en la normalización de los roles tradicionales de género y la aceptación de la violencia intrafamiliar), o colectiva, al conducir a la discriminación de ciertos grupos por su pertenencia a alguna clase social, a una minoría (étnica, sexual u otra) o a una organización juvenil de cierto tipo (pandilla), lo que agrava el estigma juvenil referido previamente.

Así, el uso complementario de las tipologías facilita la medición de la magnitud de la violencia, así como la identificación de acciones para su prevención, ya que permite establecer un marco para el análisis de las dinámicas dentro de los procesos de violencia, lo que posibilita su caracterización como un fenómeno ubicuo con múltiples factores de riesgo asociados (en distintos niveles) y su operacionalización, tanto por lo que respecta al perpetrador del acto violento como a los sujetos afectados (CEPAL/OIJ, 2008; OMS, 2002).

En América Latina existe amplia documentación que refleja la gran magnitud del problema de la violencia entre los y las jóvenes, sobre todo la directa interpersonal, medida a través de indicadores como las tasas de mortalidad, que ascienden a 31 muertes por cada 100.000 habitantes en la subregión (más del doble que las tasas medias a nivel mundial). La violencia constituye además uno de los principales factores que contribuyen a la carga de morbilidad entre los y las jóvenes, especialmente los varones (véase el recuadro III.2). La información sobre violencia en el seno familiar y escolar es difícil de analizar de manera comparada a nivel regional. Sin embargo, los datos generados a partir de estudios de caso o de encuestas específicamente diseñadas para estos fines muestran elevados índices de violencia en los ámbitos antes señalados. Así, de acuerdo con la encuesta de Latinobarómetro de 2008, para el promedio de una selección de 18 países, entre el 25% y el 30% de los y las jóvenes percibían que vivían situaciones de violencia en el contexto escolar, familiar, entre pandillas y entre vecinos. Destaca el caso del Brasil, donde más de la mitad de las personas jóvenes encuestadas en el estudio declaraban vivir en contextos de violencia en espacios tan próximos como la escuela (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
América Latina (18 países): percepción por parte de la población de 16 a 29 años
de presencia de violencia en distintos ámbitos, 2008
(En porcentajes)

	En las escuelas	En las familias	Entre vecinos	Entre pandillas
Argentina	29	20	16	20
Bolivia (Estado Plurinacional de)	28	32	23	28
Brasil	52	40	42	38
Chile	26	27	15	29
Colombia	33	32	25	21
Costa Rica	24	25	23	19
Ecuador	19	19	17	18
El Salvador	25	17	19	26
Guatemala	33	35	34	34
Honduras	32	28	25	24
México	33	34	27	26
Nicaragua	29	22	28	30
Panamá	29	32	34	28
Paraguay	20	18	18	18
Perú	28	27	20	32
República Dominicana	35	28	32	28
Uruguay	29	21	14	21
Venezuela (República Bolivariana de)	29	32	31	34
América Latina ^a	29	27	25	26

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2008.
^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Recuadro III.2
Repercusión de la violencia en la salud mental juvenil

Las condiciones de salud mental tienen un impacto significativo en el desarrollo de los jóvenes y repercuten directamente en sus posibilidades de vivir vidas plenas y en su integración económica y social. En América Latina y el Caribe, los estudios epidemiológicos de salud mental entre jóvenes son escasos y difícilmente comparables, debido a diferencias en los instrumentos de medición, el rango

etario considerado y los períodos de referencia. Sin embargo, las enfermedades mentales tienen una gran incidencia en la carga de morbilidad entre los jóvenes. Según datos recientes (véase el cuadro), los años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD)^a relacionados con la salud mental contribuyen significativamente al total de AVAD de los jóvenes.

América Latina y el Caribe: principales enfermedades, trastornos o condiciones que contribuyen a la carga de morbilidad entre jóvenes de 15 a 29 años, por sexo, 2010

Hombres	Mujeres
1. Violencia	Trastornos depresivos unipolares
2. Exposición a las fuerzas de la naturaleza	Exposición a las fuerzas de la naturaleza
3. Lesiones por accidentes de tránsito	Trastornos depresivos mayores
4. Lesiones no intencionales	Trastornos de ansiedad
5. Trastornos depresivos unipolares	Dolores lumbares
6. Trastornos por el consumo de drogas	Migrañas
7. Dolores lumbares	Lesiones por accidentes de tránsito
8. Trastornos depresivos mayores	Violencia
9. Autolesiones	Dolores de cuello
10. Trastornos por el consumo de alcohol	Trastornos por el consumo de drogas

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation. *The Global Burden of Disease Study 2010*, Seattle, 2010.

Los y las jóvenes con enfermedades mentales pueden enfrentar importantes desafíos para completar sus estudios debido a un bajo rendimiento académico, problemas de disciplina y menor asistencia, que, en última instancia, pueden terminar en deserción. Esas dificultades van en detrimento de su preparación para el acceso al mercado laboral, lo que repercute negativamente en su inserción laboral. Los problemas de salud mental durante la adolescencia y la juventud también pueden afectar el desarrollo de relaciones sólidas y saludables con los padres y con otras personas. Finalmente, se ha demostrado que esas dificultades de salud afectan a la autoestima de los jóvenes, su interacción social e, incluso, pueden incrementar las posibilidades de que infljan daños y lesiones a sí mismos y a otras personas (Bradshaw, O'Brennan y McNeely, 2008).

La pobreza, el hecho de trabajar o vivir en la calle y circunstancias tales como el acoso escolar, eventos traumáticos y experiencias de conflicto y posconflicto son factores de riesgo para la salud mental de los jóvenes (Naciones Unidas, 2014c). En un informe de la OMS sobre salud mental y desarrollo (2010) se destacó la relación cíclica entre la vulnerabilidad y la salud mental (OMS, 2010). De la misma manera, la relación entre la pobreza y las condiciones de salud mental es cíclica: las personas que viven en la pobreza experimentan altos niveles de estrés, traumas y exclusión social y tienen menos acceso a atención médica, todo lo cual agrava el riesgo y la gravedad de los problemas mentales. Asimismo, quienes padecen trastornos de salud mental pueden estar más expuestos al riesgo de pobreza, al tener menos oportunidades de educación e inserción laboral y estar sujetos a altos costos de atención médica, estigmatización y exclusión social.

Para atender las necesidades de los y las jóvenes con enfermedades mentales se requieren estrategias de prevención y tratamiento adecuados a las realidades de los y las jóvenes. La prevención debe apuntar a la universalidad para promover la salud mental de la población joven, con programas enfocados hacia poblaciones que presenten más riesgo de desarrollar estos trastornos. Las iniciativas que se encaminan a promover competencias, como la regulación emocional, las habilidades sociales y la resolución de conflictos podrían resultar de gran utilidad. Algunos modelos de prevención están orientados específicamente a la familia, la escuela, el trabajo y la comunidad, mientras que otros se dirigen a distintos niveles simultáneamente.

Los servicios de tratamiento para jóvenes que sufren de trastornos mentales suelen ser insuficientes. Las dificultades de acceso por cuestiones económicas y geográficas también pueden limitar el uso de estos servicios por parte de los y las jóvenes. Aun cuando existen programas de atención, son poco utilizados, ya que el miedo a la exclusión y estigmatización actúan como barreras. Por otra parte, según se concluye en un análisis de los servicios de salud mental para jóvenes en América Latina, el enfoque es principalmente psicoanalítico y se hace un excesivo énfasis en trastornos graves pero poco comunes (Belfer y Rohde, 2005).

En este sentido, se requieren políticas y programas de salud mental específicamente para jóvenes que estén vinculados a una estrategia más generalizada de salud integral de esa población, y que abarquen los ámbitos educativo, social y judicial, además del trabajo con las familias y las comunidades. Asimismo, es necesario velar por la protección de los derechos humanos de los jóvenes con problemas de salud mental.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M.L. Belfer y L.A. Rohde, "Child and adolescent mental health in Latin America and the Caribbean. Problems, progress, and policy research", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 18, N° 4/5, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2005; C. Bradshaw, L.M. O'Brennan y Clea A. McNeely, "Core competencies and the prevention of school failure and early school leaving", *New Directions for Child and Adolescent Development*, vol. 2008, N° 122, Wiley, 2008; Naciones Unidas, *Mental Health Matters. Social Inclusion of Youth with Mental Health Conditions* (ST/ESA/352), Nueva York, 2014; Organización Mundial de la Salud (OMS), *Mental Health and Development. Targeting People with Mental Health Conditions as a Vulnerable Group*, Ginebra, 2010.

^a Según la Organización Mundial de la Salud, un AVAD equivale a un año de vida sana perdido. También se denominan Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA). Este valor refleja el impacto de los diferentes riesgos sobre la mortalidad y la morbilidad. La suma de los AVAD de una población, o la carga de morbilidad, representa la brecha entre el estado de salud actual y el estado ideal de salud de la población, en que todas las personas vivieran hasta una edad avanzada, libres de enfermedades y discapacidades. Véase [en línea] http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/metrics_daly/en para obtener más información.

Por otra parte, en lo que respecta a la identificación de factores facilitadores de la violencia vinculada a la juventud, sin pretender hacer un análisis exhaustivo de los fenómenos de cambio social preponderantes en la región, es pertinente mencionar algunos frecuentemente citados en la literatura para ofrecer una perspectiva general de la dinámica de la violencia y, a partir de ahí, analizar la relación contemporánea entre esta y la juventud. Según Imbusch, Misce y Carrión (2011), en América Latina los mayores cambios vinculados con el fenómeno de la violencia han sido la rápida urbanización en muchos países, junto con la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la violencia política, una protección social precaria, la consolidación de las organizaciones criminales transnacionales, la diseminación y el tráfico de drogas, la desintegración de las familias y de las redes sociales primarias, y la gran disponibilidad de armas entre la población civil. Esto conduce a una influencia mutua perversa entre la violencia estructural y la violencia directa.

Los estudios conjuntos realizados por la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) destacan que los rasgos de exclusión social que parecen encontrarse con mayor frecuencia en el origen de las situaciones de violencia en la juventud son la marginalidad urbana, la falta de acceso a canales de movilidad social y de consumo, la desafiliación institucional de algunos de los y las jóvenes que no estudian ni tienen un trabajo remunerado —como los que se describían en la sección anterior como el “núcleo duro”—, la socialización en la agresividad y en el delito desde edades tempranas (en las familias y vecindarios) y la frustración de expectativas cuando la ampliación de la escolaridad de muchos jóvenes no garantiza mejores oportunidades laborales o de bienestar (CEPAL/OIJ, 2008).

Aparte de la coyuntura global, de manera particular se identifica que la subregión ha atravesado procesos sociohistóricos particulares que han determinado la raigambre de la violencia en su matriz cultural y en las prácticas de sus habitantes. Destacan en especial los períodos de transición posbética y posdictatorial, en que se comienza a difuminar, o más bien a hibridar, la idea de violencia política con otros tipos de violencia. Igualmente deben tenerse en cuenta ciertas dinámicas demográficas asociadas a las migraciones que pueden llegar a constituir otro de los factores facilitadores del escenario de violencia en algunos países (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

Implicaciones de los contextos violentos en la migración juvenil

En las últimas décadas, la migración, tanto internacional como interna, se ha convertido en un fenómeno destacado en todos los países de América Latina y el Caribe, siendo los y las jóvenes protagonistas de este proceso, ya sea como migrantes solos o con sus familias, o bien como hijos o familiares cercanos que permanecen en las comunidades de origen de quienes migran.

Respecto a la migración internacional, la información de 2013 que figura en la base de datos global de migraciones de las Naciones Unidas muestra que uno de cada cinco emigrantes de algún país de América Latina y el Caribe tiene entre 15 y 29 años. En el caso de la migración interna, los estudios disponibles reflejan que emigran más los jóvenes, sobre todo desde el campo, y que constituyen prácticamente el único grupo etario que aún es atraído por las grandes ciudades —aunque de forma segmentada—, principalmente en búsqueda de trabajo en el caso de los individuos de los estratos socioeconómicos bajos, y de oportunidades educativas para los de estratos socioeconómicos medios y altos (Rodríguez, 2008).

Los y las jóvenes tienen una mayor propensión a migrar debido, por una parte, a las características particulares de la etapa de vida que atraviesan y en que confluyen desde consideraciones personales —como circunstancias socioeconómicas— hasta situaciones de conflicto y violencia, persecución y riesgo por amenazas del entorno (CEPAL-OIJ, 2008). Por otra parte, también influye la facilitación de la movilidad humana gracias a la disponibilidad de medios más baratos y rápidos de transporte, así como el desarrollo y uso masivo de

las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), al ser los jóvenes quienes mayor uso en general hacen de esos avances. Por ejemplo, las redes sociales en Internet han jugado un papel clave para facilitar la migración de los jóvenes, al brindar acceso a información sobre empleo y condiciones del lugar elegido para emigrar, o bien al posibilitar un contacto frecuente con sus comunidades de origen, lo que les ayuda a enfrentar los desafíos de la adaptación a su nuevo ambiente (Naciones Unidas, 2013).

El impacto de la migración en las personas jóvenes y sus familias es muy significativo y en ocasiones positivo, ya sea porque propicia oportunidades para aumentar el nivel de estudios e ingresos propios o se convierte en una etapa importante en la transición a la vida adulta. También representa muchas veces un beneficio para los familiares no acompañantes, al incrementar sus ingresos gracias a las remesas que los jóvenes envían y que pueden repercutir en un incremento de la capacidad de acceso a educación y salud, o de amortiguar choques económicos y de otro tipo. Incluso en algunos casos pueden repercutir en la comunidad, al permitir el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, mejorando así el desarrollo local en los países de origen. La migración también puede fortalecer la autoridad en la toma de decisiones de las mujeres jóvenes ante sus familias y comunidades, lo que contribuye a una mayor igualdad de género.

Sin embargo los efectos adversos de la migración, principalmente de la internacional, pueden ser trascendentales en la vida de los migrantes jóvenes, quienes al emprender el

Recuadro III.3 (conclusión)

viaje emigratorio se pueden enfrentar a situaciones peligrosas y de violencia en tránsito al país de destino. Además, en este pueden ver limitados sus derechos y quedar expuestos a abusos por parte de los empleadores, a dificultades de acceso a servicios y a discriminaciones y marginalización. Para las comunidades de origen, el éxodo de personas jóvenes calificadas es un desafío que puede frenar, por lo menos temporalmente, su desarrollo.

Los efectos positivos y negativos de la migración de los y las jóvenes están condicionados por factores específicos, tales como el motivo y la categoría de los migrantes, pero sobre todo por las políticas y las intervenciones programáticas en los lugares de origen, de tránsito y de destino. Por lo tanto, se deben fomentar iniciativas que velen por los derechos de los y las jóvenes migrantes en todas las etapas del proceso para que se puedan aprovechar plenamente los beneficios de la migración, tanto a nivel individual como familiar y comunitario.

Migración hacia los Estados Unidos

El caso de la migración hacia los Estados Unidos es particularmente relevante, ya que es el principal destino de la población emigrante de los países de América Latina y el Caribe. Según el censo de 2010, en los Estados Unidos residían 21,2 millones de personas nacidas en algún país de la región, de las cuales el 55,2 % eran de origen mexicano, el 14,3%, centroamericano, el 12,8%, sudamericano y el 17,5%, caribeño. La importancia relativa es mayor en el caso centroamericano, si se compara la población residente en los Estados Unidos con la población total de algunos países (por ejemplo, uno de cada cinco salvadoreños, uno de cada diez mexicanos y uno de cada quince hondureños residen en los Estados Unidos). La quinta parte de los emigrantes son jóvenes de entre 15 y 29 años.

Los cambios en la política migratoria de los Estados Unidos derivados de los lamentables hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 ralentizaron, por un lado, los flujos migratorios hacia ese país, particularmente de los jóvenes (el porcentaje de migrantes mexicanos de 15 a 29 años pasó del 31,4% en 2005 al 21,8% en 2013, con lo que se vieron superados en proporción por el grupo poblacional de 45 a 64 años) y, por otro lado, exacerbaron los efectos adversos de la migración desde los países de América Latina y el Caribe, tanto por la mayor dificultad para ingresar a ese país como por el incremento del número de personas expulsadas (con orden judicial y registro de antecedentes) o retornadas (detenidas en el intento de cruzar la frontera y devueltas sin orden judicial y sin registro de antecedentes).

Esas circunstancias adquieren una gran relevancia en un contexto en que se estima que uno de cada dos inmigrantes en los Estados Unidos provenientes de América Latina y el Caribe reside de forma no autorizada o irregular, y más si se tienen en cuenta los grandes flujos migratorios de los últimos 30 años. El resultado es la coexistencia de emigrantes ilegales con familiares de segunda y hasta tercera generación nacidos en los Estados Unidos. Se plantea, pues, una situación compleja para las personas que son devueltas a sus países, debido a la ruptura y desintegración familiar que conllevan dichas deportaciones, así como para los miembros que quedan en los Estados Unidos con niveles de protección social diferentes según la legalidad de su estado migratorio.

Una parte significativa de la juventud centroamericana, principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, sigue emprendiendo peligrosos procesos migratorios hacia el Norte del continente en busca de mejores condiciones de vida, expulsada por la violencia en sus países. Cuando son deportados, estos jóvenes regresan a contextos de inseguridad económica, social e, incluso, política. En los últimos años ha aumentado el número de deportaciones desde los Estados Unidos. En 2011, por ejemplo, se producían 1.200 expulsiones mensuales a El Salvador. Aunque la mayoría de los deportados no tienen antecedentes delictivos, algunos sí, y son esos individuos los que caen en "tierra fértil" al regresar a sus países de origen. Se encuentran allí con una sociedad excluyente (pocas posibilidades de acceso a la escuela y al mercado laboral), escaso capital social (casi sin familiares ni amigos), dificultades para comunicarse en español y discriminaciones de todo tipo.

Ante ese contexto, podría argumentarse que la llamada "transculturización" que se produce a través de los procesos migratorios y de deportación tiene características específicas en los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta transculturización específica contribuye al desarrollo (y fortalecimiento, en algunos casos) de patrones de conducta violentos que se manifiestan en las relaciones familiares, en las pandillas y en la sociedad, en general. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) habla del "efecto contagioso del retorno migratorio": "jóvenes deportados de los Estados Unidos en los años ochenta y pertenecientes a uno de esos dos grupos (la Mara Salvatrucha o la pandilla de la Calle 18) encontraron en países como Guatemala, El Salvador y Honduras sociedades desgarradas por culturas violentas y patriarcales, sumidas en la pobreza y con Estados incapaces de brindarles oportunidades. En este medio, se produce la expansión territorial de ambas pandillas" (PNUD, 2012).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100," Santiago de Chile, 2013 [en línea] http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud, *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre de 2008; Consejo Nacional de Población (CONAPO)/Fundación BBVA Bancomer, *Anuario de migración y remesas México 2014*, México, D.F., 2014 [en línea] https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2014.pdf; C. Grieco y otros, "The Foreign-Born Population in the United States: 2010," Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2012 [en línea] <http://www.census.gov/prod/2012pubs/acs-19.pdf>; Migration Policy Institute (2012), "Countries of Birth for U.S. Immigrants, 1960-2012" [en línea] <http://migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrants-countries-birth-over-time>; Jorge Rodríguez, "Migración interna de la población joven. El caso de América Latina," *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 2, N° 3, Asociación Latinoamericana de Población, 2008; Naciones Unidas, *World Youth Report. Youth and Migration* (ST/ESA/338), Nueva York, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.12.IV.6; Oficina del Censo de los Estados Unidos, "Current Population Survey," 2012 [en línea] <http://www.census.gov/population/foreign/data/cps2012.html>; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012 Guatemala*, Ciudad de Guatemala, 2012.

Los factores facilitadores antes descritos, que han influido en la aparición de los escenarios de violencia actuales, plantean la necesidad de que en el análisis sobre violencia desde una perspectiva multidimensional con enfoque en la población juvenil se considere la existencia de una estrecha relación con los procesos de exclusión social, tanto para víctimas como para perpetradores, donde el vínculo entre violencia y contexto se retroalimenta, de modo que los entornos sociales, territoriales y familiares pueden llegar a propiciar resoluciones violentas en los jóvenes (CEPAL-OIJ, 2008). La exclusión social se entiende como la ausencia de reconocimiento o de mecanismos para la realización de los derechos de los y las jóvenes, que supone la marginación de un grupo determinado, al que se le niega la posibilidad de participar en las esferas social, económica y política. La reacción subjetiva ante la exclusión viene dada por la ausencia de un sentido de pertenencia. Resulta, pues, imposible disociar el análisis de la violencia del análisis del contexto social que define los escenarios de violencia prevalecientes.

2. La violencia y el contexto social: miedo y estigmatización

En los últimos años la región pasó de un escenario de violencia colectiva (en un contexto de dictaduras y guerras civiles) a otro en que la violencia interpersonal parece adquirir mayor notoriedad mediática y más atención como objeto de estudio (Imbusch, Misce y Carrión, 2011, pág. 98). Esta atención ha girado fundamentalmente en torno al concepto de crimen, cuya definición resulta compleja, y a la estigmatización de las personas que habitan en sectores asediados por la violencia. En primer lugar, el crimen es un fenómeno delineado por el derecho penal, de modo que una conducta puede ser considerada criminal en un caso y que en otro solo resulte reprobable, sin llegar a constituir un delito. La violencia de género es un claro ejemplo de los cambios de delimitación de un acto criminal, lo que responde a la operación de la matriz legitimadora de la violencia. Durante mucho tiempo este tipo de violencia ha sido tolerada en la región (Imbusch, Misce y Carrión, 2011, pág. 100). A pesar de que los indicadores de violencia en general señalan a los varones como los principales afectados, una parte de la violencia que sufren las mujeres jóvenes se torna invisible por vincularse a temas que la sociedad se resiste a tratar directamente. Sin embargo, representa una alta carga en términos de salud pública para la región (CEPAL/OIJ, 2008). Diversas iniciativas sociales, legislativas, judiciales y políticas han propiciado una inflexión en la matriz cultural para hacer de esta violencia algo no tan solo reprobable, sino condenable penalmente (véase en el recuadro III.4 un análisis sobre la violencia de género y la juventud).

Por otra parte, la violencia se distribuye heterogéneamente en el territorio, diferenciándose sus expresiones de manera particular en el espacio urbano: los sectores marginales de las ciudades se constituyen como escenarios violentos. Los barrios, las favelas y algunas poblaciones no se caracterizan tan solo por la pobreza, sino también por la violencia, y eso es una carga que reproduce y exacerba la exclusión social. La estigmatización de la juventud de estas zonas por su supuesta condición violenta quiebra la solidaridad y representa una negación de la dignidad.

En este escenario, la participación de jóvenes y adolescentes —muchos de ellos pertenecientes al “núcleo duro” de la exclusión— en diversas prácticas delictivas dirigidas por adultos que, amparados en la inimputabilidad de los menores, convocan a estos al servicio de sus propios intereses, genera creciente preocupación en la opinión pública. Desde los años ochenta, las pandillas, distribuidas en ciudades de todo el continente, se asocian a una expresión de identidad juvenil vinculada al ejercicio de la violencia, a consumos adictivos y a acciones ilegales, como el robo. Así, esos jóvenes —incluidos los menores de 18 años— pasan a formar parte de los escenarios que constituyen el complejo universo de la ilegalidad latinoamericana y de la economía del crimen: a la vez que están involucrados en la criminalidad encabezada por adultos, poseen sus propias formas de integración asociadas a la trasgresión de la ley.

Recuadro III.4
Juventud y violencia de género

La evidencia disponible en materia de violencia de género ha mostrado que hay diferencias notorias en la naturaleza y magnitud de la violencia perpetrada o padecida, según se analice a hombres o a mujeres. No obstante, al ser el grupo juvenil uno de los más directamente relacionados con las manifestaciones y el impacto de la violencia, el análisis de las convergencias entre género, juventud y violencia se ha limitado a dos hipótesis de gran relevancia: i) que el sexo de las personas jóvenes puede ser considerado un factor de riesgo diferencial para ser víctima de la violencia, y ii) que ser joven puede resultar un factor diferenciador para la perpetración de la violencia de género.

Existe información estadística que permite obtener conclusiones parciales sobre la primera hipótesis, particularmente con respecto a algunos tipos y manifestaciones de violencia. Por ejemplo, las cifras estimadas a partir de registros administrativos por el observatorio mundial de la salud para el año 2012 muestran que la mortalidad por lesiones intencionales entre hombres jóvenes (de 15 a 29 años) en América Latina y El Caribe es 8,5 veces mayor que entre las mujeres del mismo rango etario. Por otra parte, aunque en cifras absolutas hay más suicidios de varones que de mujeres (la tasa de suicidio muestra una relación de tres suicidios de hombres jóvenes por cada suicidio de una mujer joven), en términos relativos el suicidio está más presente en la mortalidad femenina; el porcentaje de suicidios en el total de muertes por lesiones intencionales entre las mujeres jóvenes duplica al de hombres jóvenes, lo que pone de relieve la necesidad de profundizar en los análisis de la violencia directa según el sexo de las personas jóvenes para explicar las diferencias observadas.

En el caso de la violencia directa derivada de actos de delincuencia que no conducen a la muerte pero sí a lesiones y daños de distintos tipos, la información del Barómetro de las Américas 2012 (Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)) muestra que, en los países seleccionados de América Latina, las mujeres jóvenes tienen el triple de probabilidades de ser víctimas de violación o asalto sexual que las mujeres de otras edades y siete veces más que los hombres jóvenes. Además, los datos de la misma fuente reflejan que las mujeres jóvenes tienen el doble de probabilidades de ser secuestradas que los hombres jóvenes.

Por otra parte, con relación a las manifestaciones de violencia asociada a la victimización directa de las mujeres, la información

de las encuestas de demografía y salud de algunos países de América Latina muestra que, si bien las mujeres jóvenes no tienen más probabilidades que las de otras edades de recibir empujones o golpes por parte de sus parejas, sí las tienen de sufrir agresiones perpetradas por personas que no son sus parejas. Los datos también reflejan que las mujeres jóvenes tienen más riesgo que las mujeres de otras edades de sufrir agresiones sexuales, particularmente relaciones sexuales forzadas.

No se dispone de información que permita analizar de manera agregada para la región otras manifestaciones de violencia, como las asociadas a la trata de personas —incluidas la violencia sexual y psicológica—, ni el maltrato intrafamiliar de padres y madres hacia los hijos e hijas, la violencia escolar o la violencia comunitaria —como la que se perpetra contra minorías sexuales—. Sin embargo, los estudios cualitativos o cuantitativos (mediante encuestas realizadas *ad hoc*) realizados en algunos países revelan elementos que dan a entender que la diferencia existe y que se requiere un análisis más amplio al respecto.

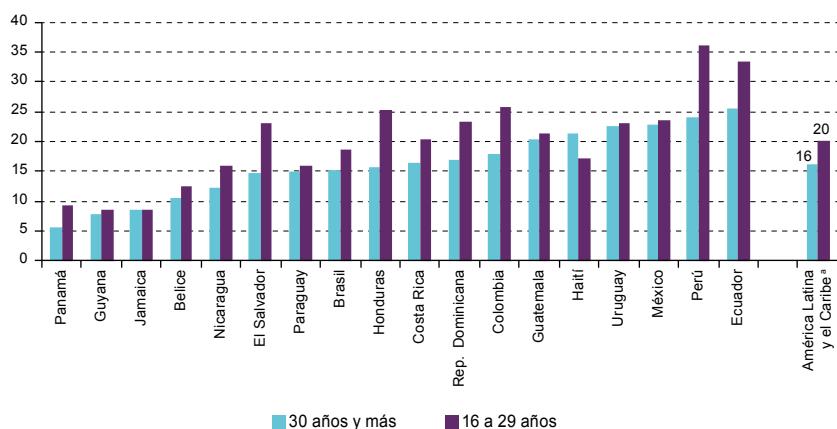
En relación con la posible influencia del sexo del individuo en la tendencia a perpetrar actos de violencia, un hecho relevante es que, en general, las fuentes de datos disponibles no incluyen información sobre el perpetrador, por lo que no es posible determinar si el sexo del individuo puede ser un factor determinante en la propensión perpetrar algún tipo de violencia. Es lo que ocurre con los datos sobre homicidios, entre otros delitos. En el caso de las encuestas dirigidas a mujeres víctimas de violencia, al ir encaminadas a determinar si sufren algún tipo de agresión de sus parejas, en general solo se tiene evidencia de perpetradores masculinos. La explicación se encuentra en una conclusión generalizada a partir de los estudios de violencia de género de corte cualitativo, que establece, sin distinción de grupos etarios, que la violencia contra las mujeres es en la gran mayoría de ocasiones perpetrada por hombres. Por lo mismo, la apuesta es que un cambio cultural generacional dirigido, por un lado, a la sensibilización para la no violencia en contra de las mujeres por parte de los hombres, y, por otro lado, a la erradicación de la aceptación de ese tipo de violencia por parte de las mujeres y de la sociedad en general, permitirá que los índices de violencia de género disminuyan. Para lograr ese objetivo debería considerarse a la juventud como actor principal del proceso.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de las Américas 2012; repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud, 2013; y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2012.

Este panorama concuerda con la percepción que tiene la población acerca de los contextos de inseguridad. Según las cifras recogidas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), en el año 2012 aproximadamente un 20% de los y las jóvenes y un 16% de la población adulta de la subregión indicaban haber sido víctimas de algún acto delictivo (véase el gráfico III.10). Este escenario varía según el país y no siempre afecta de manera más preponderante a la población juvenil, aunque esta tiende a verse más involucrada donde hay mayor criminalidad.

Según las cifras recogidas en el estudio LAPOP, la mayoría de los delitos declarados ocurren en las localidades en las que habitan los encuestados. Entre las personas que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo en el último año, solo un cuarto de los y las jóvenes lo sufrieron fuera de su municipio y, en el caso de la población adulta, únicamente una quinta parte (véase el gráfico III.11). Una mayor proporción de la población adulta señaló haberse visto afectada en el propio hogar (un 34% de los casos de adultos, en contraste con el 21% de los y las jóvenes), mientras que la juventud tiende a ser víctima principalmente en su municipio, dentro de su barrio o comunidad (un 54%, frente al 47% de los adultos).

Gráfico III.10
América Latina y el Caribe (18 países): población que declara haber sido víctima de un hecho delictivo en los últimos doce meses, según tramo etario, 2012
(En porcentajes)

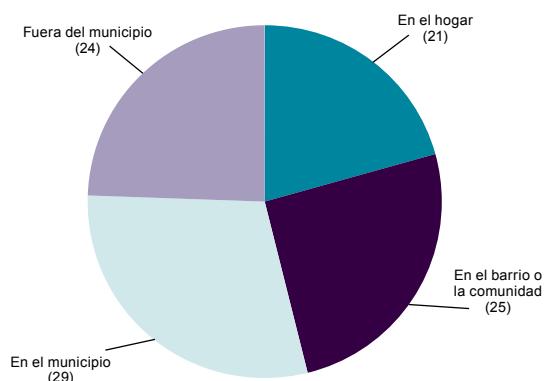


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.

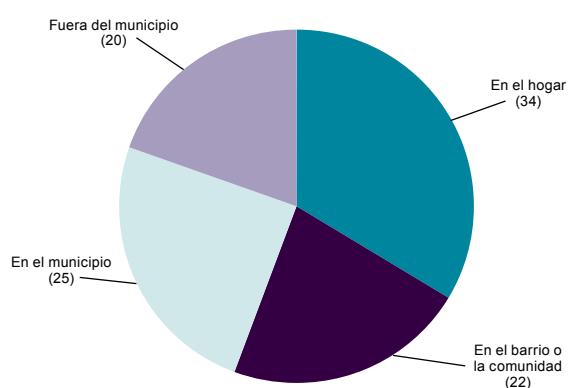
^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Gráfico III.11
América Latina y el Caribe (18 países): distribución de delitos en el último año, según el lugar en que se encontraba la víctima, por tramos de edad, 2012^a
(En porcentajes)

A. Jóvenes (de 16 a 29 años)



B. Adultos (de 30 años y más)

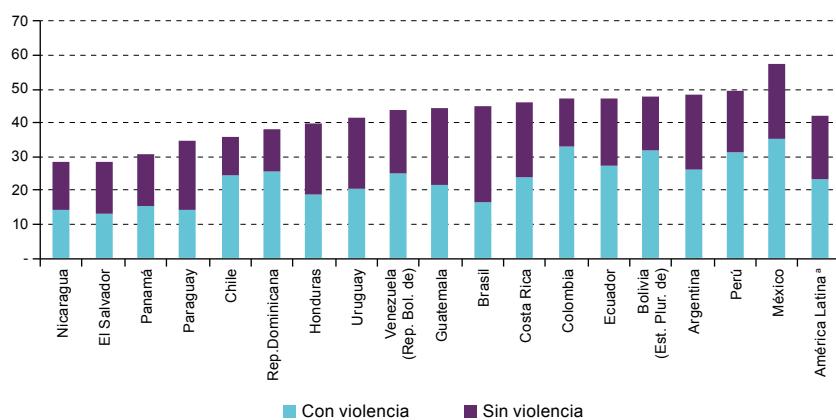


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Ser víctima de un delito no siempre significa haber sufrido una situación de violencia, aunque las cifras indican que esas dos circunstancias suelen estar asociadas. De acuerdo al estudio Latinobarómetro (2013), entre las personas jóvenes que declaran que ellas o algún familiar fueron víctimas de algún delito durante el último año, en promedio la mayoría señala que fue con violencia (véase el gráfico III.12). Sin embargo, hay variaciones según los países. En México, el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia fue donde se registraron más actos delictivos con violencia y un mayor número de víctimas en general. Estos estudios muestran altas cifras de victimización, que indican que los y las jóvenes se insertan en sociedades en que la violencia está muy presente y que se encuentran fracturadas por la sensación de inseguridad y falta de sentimientos de solidaridad y cohesión.

Gráfico III.12
América Latina (18 países): población de 16 a 29 años que declara haber sido víctima de un hecho delictivo con o sin violencia en los últimos 12 meses, 2013
(En porcentajes)



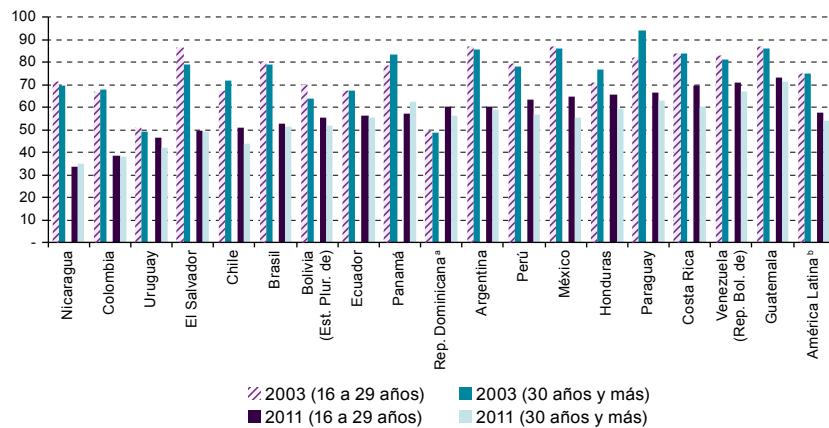
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2013.

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

El miedo —la inmediata expresión de la inseguridad y de la cohesión social debilitada— está muy presente en la sociedad contemporánea, cada vez menos capaz de generar cohesión. A pesar de que, según indican las cifras de Latinobarómetro, la sensación de inseguridad respecto al país ha disminuido en la última década, en el año 2011 la proporción de ciudadanos que estimaban que su país era más inseguro superaba el 50%; en el caso de la juventud, alcanzaba un 58% y entre la población adulta era del 54% (véase el gráfico III.13). Las mayores disminuciones en la percepción de inseguridad entre los años 2003 y 2011 ocurrieron en Nicaragua, El Salvador, el Brasil y la Argentina. Entre los países en que la percepción de inseguridad era más generalizada se encuentran Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), cuyos niveles de violencia se situaban entre los más altos del mundo. Llama la atención el caso de Costa Rica, en que si bien se registraba un nivel de violencia históricamente bajo, la percepción de la población —sobre todo los y las jóvenes— era que la inseguridad iba en aumento.

A lo largo de la historia, toda sociedad ha depositado en algún momento sus miedos profundos en alguna entidad, por lo general una población a la que se convierte en objeto de estigma y, por tanto, de rechazo y exclusión. Los y las jóvenes son hoy por hoy esa población, en particular los que viven en las extensas zonas pobres que componen las ciudades latinoamericanas. El estigma se crea sobre una base simbólica que se traslada con gran facilidad del joven pobre al joven criminal, cerrando más puertas a su inclusión. El marero (pandillero centroamericano), tatuado hasta el rostro y con un gesto tremadamente agresivo, encarna como nadie el arquetipo del pánico urbano: el joven emergido de la barriada pobre, que desborda desafío y resistencia, presta en cada esquina a amenazar la tranquilidad. Su figura y el empleo que han hecho de ella los medios de comunicación mundial ponen en evidencia el estigma contemporáneo que sufre esa población donde la sociedad actual proyecta su miedo a la inseguridad, tras un juicio que no se basa necesariamente en la evidencia real de los hechos.

Gráfico III.13
**América Latina (18 países): población que declara vivir en un país cada día más inseguro,
 según país y tramo de edad, 2003 y 2011**
(En porcentajes)



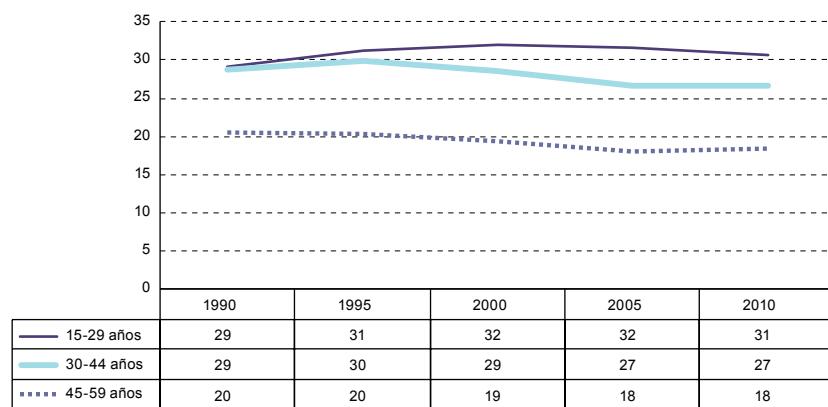
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro, 2003 y 2011.

^a Los datos corresponden a los años 2007 y 2011.

^b Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Poco se sabe acerca de los perpetradores de los actos violentos y su distribución etaria. Las estadísticas son limitadas y de difícil acceso. Además, su registro es deficitario, en parte por los altos niveles de impunidad que hay en muchos de los países de la región. En el caso de México, por ejemplo, según los datos publicados² la tasa de sentenciados por homicidio en el año 2008 era relativamente similar entre jóvenes de 16 y 29 años (10,7 por 100.000 habitantes) y adultos de entre 30 y 44 años (9,6 por 100.000 habitantes), y significativamente inferior para el grupo de adultos de 45 a 59 años (5,2 por 100.000 habitantes). Una aproximación más general al grado de participación en hechos violentos son las cifras de víctimas de actos de violencia extrema, como el homicidio. Se supone que cuanto mayor es la participación en organizaciones violentas, más riesgo existe de convertirse en víctima. Al analizar estas cifras, el supuesto protagonismo de los jóvenes queda en entredicho. Como sucede siempre con los estigmas, la realidad y los fantasmas se entremezclan. Por ejemplo, en el caso de la tasa de mortalidad por violencia interpersonal considerando las muertes por asaltos con armas de fuego, armas cortantes y otros medios, los datos sobre América Latina y el Caribe entre 1990 y 2010 no reflejaban que la naturaleza de las muertes violentas de jóvenes presentara diferencias significativas con respecto al de personas de 30 a 44 años (véase el gráfico III.14). Las dos curvas mantienen una relativa paridad y, pese a que entre 1995 y 2005 la participación de los adultos fue menor, las diferencias no llegaron a ser estadísticamente significativas.

Gráfico III.14
América Latina y el Caribe (33 países): tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramos de edad, 1990-2010
(En número de muertes por 100.000 habitantes)

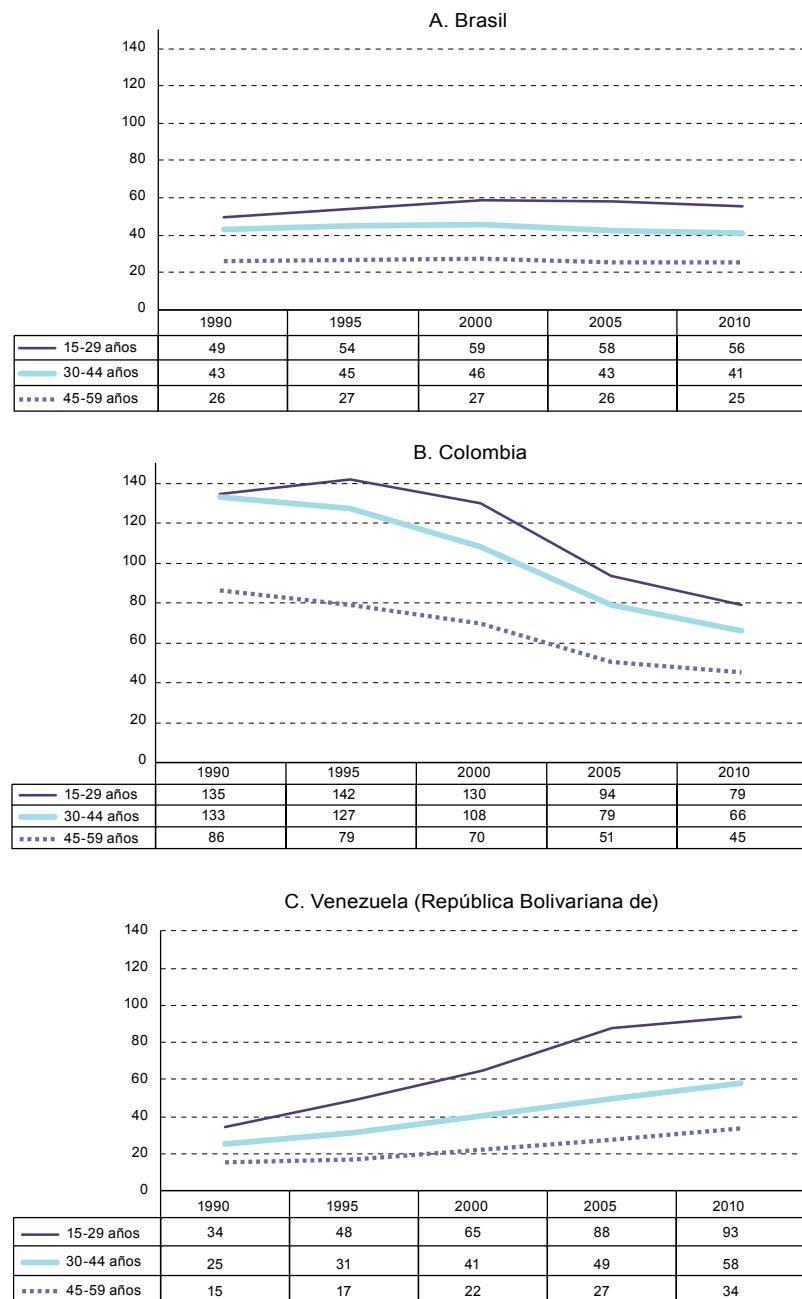


Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation [en línea] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.

² Estadísticas judiciales en materia penal disponibles a través del sitio en Internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Si se analiza esta misma información a nivel nacional, considerando los países que se han visto más afectados por olas de violencia en los últimos años (con tasas superiores a 27 homicidios por cada 100.000 habitantes), se puede apreciar que el comportamiento de la población juvenil es variable. No se observa como regla general que sean las víctimas principales de homicidio, sino que depende del país, del momento y del contexto de violencia general al que se enfrente cada sociedad. Por ejemplo, la tasa de mortalidad por homicidio según grupo etario del Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) (los tres países sudamericanos con un nivel de violencia más elevado) muestra una proporción mayoritaria de población juvenil afectada (véase el gráfico III.15) durante las últimas dos décadas.

Gráfico III.15
Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de): tasa de mortalidad
por violencia interpersonal, según tramos de edad, 1990-2010^a
(En número de muertes por 100.000 habitantes)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation [en línea] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.

^a Las diferencias entre grupos etarios son estadísticamente significativas, a excepción de la diferencia entre los segmentos de 15 a 29 años y 30 a 44 años de Colombia.

El contexto social de estos países también refleja la presencia de actores violentos de envergadura asociados a las dinámicas del narcotráfico y de organizaciones criminales. Con todo, las dominaciones territoriales violentas (narcotraficantes en Río de Janeiro (Brasil) o guerrillas en Colombia) no terminan de explicar la situación. El caso centroamericano lo confirma. El aumento de la violencia vinculado a la presencia de esos actores no implica un mayor nivel de participación de la juventud en actos homicidas, como se esperaría de acuerdo al estigma. Los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México lo corroboran (véase el gráfico III.16): son los adultos jóvenes (de 30 a 44 años) los que hasta el año 2000 exhibían un nivel de participación levemente superior (que no alcanza a ser estadísticamente significativo). En la última década, en que los niveles de violencia general han ido creciendo, se han ido incorporando segmentos juveniles de manera más paritaria.

Así, mientras que los países de América del Sur en que hay un mayor grado de violencia mueren más jóvenes por causas violentas, en las naciones del centro del continente con las mismas características el fenómeno se da principalmente entre los adultos. Cabe resaltar que existe una considerable diferencia entre las tasas de homicidios de los dos subcontinentes: en Centroamérica es de 37 y en América del Sur, de 16 (UNODC, 2012). Se debilita por tanto la teoría de que existe una mayor participación juvenil en hechos violentos, ya que la proporción es similar en el segmento poblacional de adultos que le sigue. No obstante, se pone de manifiesto un contexto muy complicado para la integración de las juventudes en algunas ciudades de la región.

Gráfico III.16
El Salvador, Guatemala, Honduras y México: tasa de mortalidad por violencia interpersonal, según tramo de edad, 1990-2010^a
(En número de muertes por 100.000 habitantes)

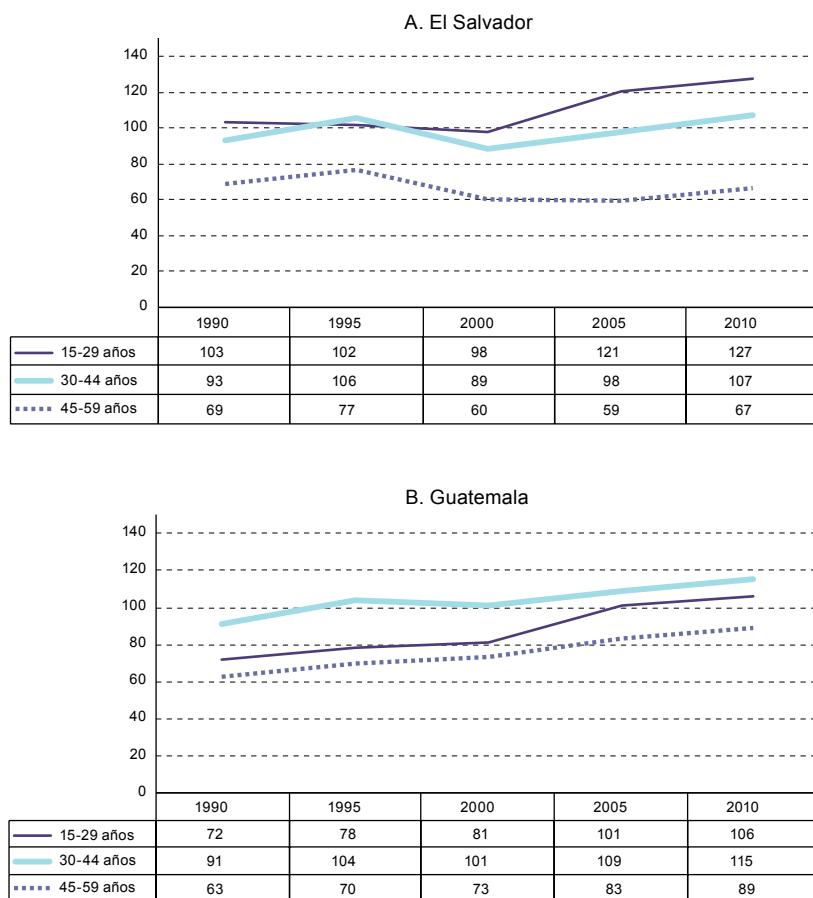
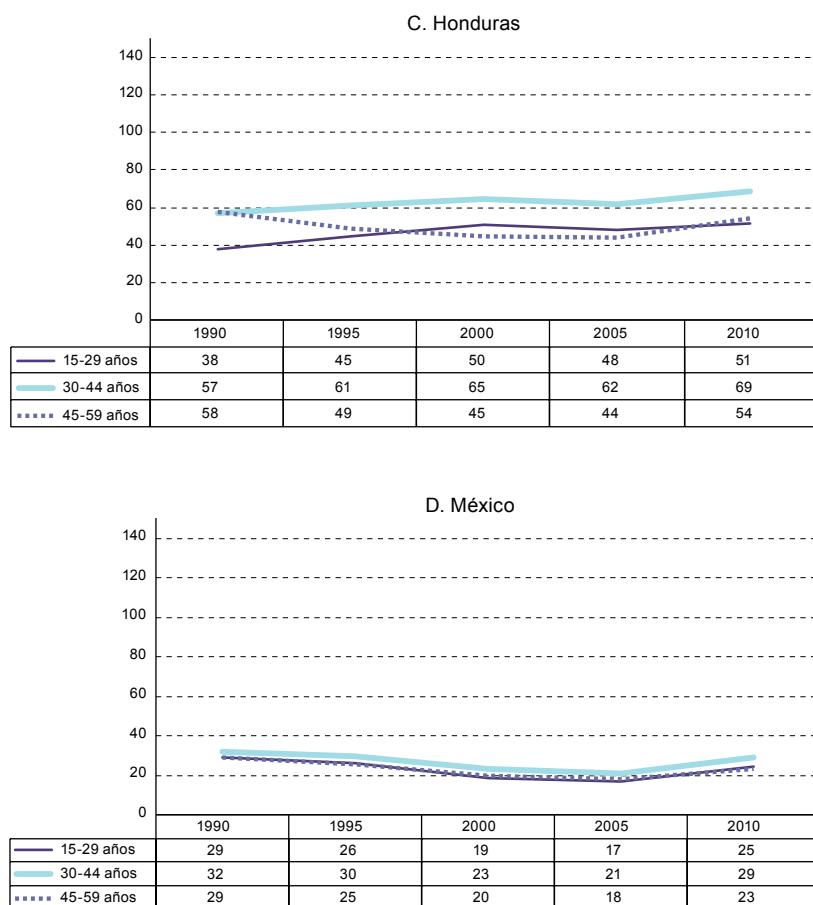


Gráfico III.16 (conclusión)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation de la Universidad de Washington [en línea] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.

^a Las diferencias en las tasas de mortalidad de los jóvenes no son estadísticamente diferentes a las de los otros grupos de edad en ninguno de los países.

3. Formas organizadas de participar en la violencia: las pandillas y el narcotráfico

La aproximación estadística a los grados de participación en conductas violentas a partir de las cifras de víctimas indica que el estigma sobre el joven violento no proviene tanto de la magnitud de su intervención en actos de violencia como de la forma en que lo hace. La figura más resaltada por los medios de comunicación masivos tiene que ver con las formas organizadas de violencia urbana entre jóvenes (varones, principalmente) denominadas, según el país, “pandillas”, “maras”, “clicas” o “combos”. Los calificativos atribuidos a este tipo de jóvenes en el imaginario colectivo son de juventud “desviada” o “desadaptada”.

La información recogida en el estudio LAPOP 2012 (véase el cuadro III.4) muestra que alrededor de un tercio de la población tiene la percepción de que su barrio está afectado por este tipo de organizaciones. La proporción es algo mayor en el caso de los y las jóvenes (un 35% en promedio, mientras que entre los adultos es del 31%). Cabe destacar que los ciudadanos de los países del triángulo del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde destaca la presencia de maras en las principales urbes, no son los que denuncian mayores niveles de presencia de pandillas, sino los de otros países de la zona, como Panamá y, particularmente, la República Dominicana (donde esta percepción ha ido creciendo en los últimos años).

Cuadro III.4
América Latina y el Caribe (18 países): percepción de la incidencia de pandillas o maras en los barrios, según sus residentes, por país y tramo etario, 2012
(En porcentajes)

País	16 a 29 años	30 años y más
Guyana	19	14
Haití	20	19
Jamaica	25	20
Belice	28	27
Nicaragua	28	24
Paraguay	30	24
Honduras	31	26
México	33	35
Guatemala	36	31
Uruguay	37	35
Brasil	37	40
El Salvador	38	32
Costa Rica	39	32
Perú	40	35
Ecuador	41	38
Colombia	42	33
Panamá	43	45
República Dominicana	55	48
América Latina y el Caribe ^a	35	31

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

El aumento de la participación juvenil en distintas formas organizadas de violencia urbana es indudable en la región. El rol de la pandilla en términos territoriales dentro de las ciudades es una de las características que genera mayor sensación de inseguridad en la población en general, porque afecta directamente la convivencia. La figura del pandillero parado en una esquina, desafiliado de las instituciones en las que por su edad debiera estar participando (tradicionalmente la escuela o el empleo), alimenta el estigma del joven violento, que representa una amenaza al orden ciudadano, al proyecto cultural de ciudad, al basar su soberanía en el barrio (Perea, 2008). La territorialización del poder criminal organizado se asocia a los niveles de segregación y “guetización” de muchas de las urbes latinoamericanas (véase el capítulo V).

La pandilla emerge como un efecto directo de lo que se ha descrito como violencia estructural, de la exclusión y marginación del proceso de desarrollo de la sociedad. Los especialistas en temas de juventud han manifestado durante décadas que la pandilla es una organización que ofrece una alternativa de inclusión social a una parte de las juventudes latinoamericanas; cuando lo que hay es pobreza, muy pocas alternativas de inserción laboral, una débil presencia del Estado y de las instituciones en general, lo único que queda para dar sentido de futuro a la vida de muchos jóvenes es el grupo de pares en el barrio. La pandilla les provee de poder, de ingresos monetarios, de un espacio y de un sentido de pertenencia que ninguna otra institución social les ofrece. Como se señalaba en CEPAL/OIJ (2008), el hecho de pertenecer a una pandilla opera como una “inclusión en la exclusión”; muchas pandillas actúan como microsistemas de integración social que reflejan, compensan y refuerzan la desintegración con respecto a la sociedad. Sin embargo, Regullo (Perea, 2008) señala que este tipo de organizaciones ha cambiado en los últimos años, pasando de ser un espacio central de pertenencia a uno de supervivencia: “Las grupalidades juveniles en contextos de exclusión y pobreza parecen operar para muchos de sus integrantes como lugar de mínimas seguridades y confianzas (precarias)”.

No se puede entender este fenómeno sin comprender la historia sociopolítica y cultural de cada territorio en que estas organizaciones emergen. Esas coordenadas influyen en los modos de organizarse, en el poder de reclutamiento que tienen las organizaciones criminales sobre las juventudes y en el tipo de dominio territorial que ejercen. Es importante analizar la pertenencia a estos grupos y los niveles de violencia en que se traducen algunas de sus acciones de dominio, que se enmarcan en una multiplicidad de procesos sociales facilitadores de este tipo de inclusión social alternativa de una parte de los y las jóvenes de la región. En la literatura se han identificado muchos factores de riesgo con respecto a la incorporación de ciertos grupos juveniles en colectivos territoriales violentos. Algunos tienen que ver con el debilitamiento del tejido social, con secuelas de una historia de violencia civil, con la disponibilidad de armas de fuego, con procesos de desigualdad y marginación crecientes, con la desafiliación institucional de algunos grupos de jóvenes o con un sistema educativo expulsor y discriminatorio, entre otros.

Sin embargo, hay un elemento que es importante tener en cuenta, al ser común a varios países latinoamericanos —particularmente los que han sufrido ciclos alarmantes de violencia— y que además es característico de la región: el tráfico de cocaína, que en las últimas décadas se ha convertido en el mercado ilegal dominante en ciudades marcadas por la violencia (como Medellín en Colombia, Río de Janeiro en el Brasil, Ciudad Juárez en México y, recientemente, en las ciudades del triángulo del norte centroamericano compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras). Es un mercado del que derivan importantes márgenes de ganancias y que ordena otro conjunto de actividades ilegales (Perea, 2014). En muchas de estas ciudades no hay posibilidad alguna de competir desde el mercado legal —y aun menos desde el Estado— con ofertas económicas de inclusión laboral para jóvenes de poblaciones marginales. En algunos países, como los centroamericanos y México, los carteles tienden cada vez más a usar a las pandillas para “subcontratar” sus servicios en actividades ligadas al plagio y al sicariato —sobre todo en sus luchas, para las que deben reclutar más gente en poco tiempo y con menos recursos—. El papel que ha desempeñado el tráfico de cocaína en la región ha sido protagónico por su incidencia en los niveles de conflictividad y su efecto multiplicador de violencias.

La crisis que experimentan los países con Estados más frágiles, como los del triángulo norte centroamericano, son evidentes. Estos se han visto principalmente afectados por los cambios en las rutas del tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos, desde que Colombia dejó de ser el epicentro. El modo en que estas organizaciones se insertan en cada ciudad y en cada país depende mucho de las instituciones y del tejido social, así como de las estructuras de poder de las propias organizaciones criminales. Esos mismos factores determinan el tipo de inserción social que se produce a nivel territorial y el grado de involucramiento de las juventudes locales. No obstante, el narcotráfico es uno de los elementos centrales de las crisis de violencia a las que la región de América Latina y el Caribe debe responder como bloque frente al mundo, lo que supone también hacer frente al consumo (que ocurre principalmente en países externos a la región). Como dice Perea, esta multimillonaria actividad privatiza el poder y alimenta la precariedad de la justicia de muchos países. Además, agrava la desigualdad y la segregación y contribuye a aumentar la estigmatización de las juventudes pobres y la inseguridad ciudadana (Perea, 2014).

4. Perspectivas para abordar contextos de violencia urbana y juventud

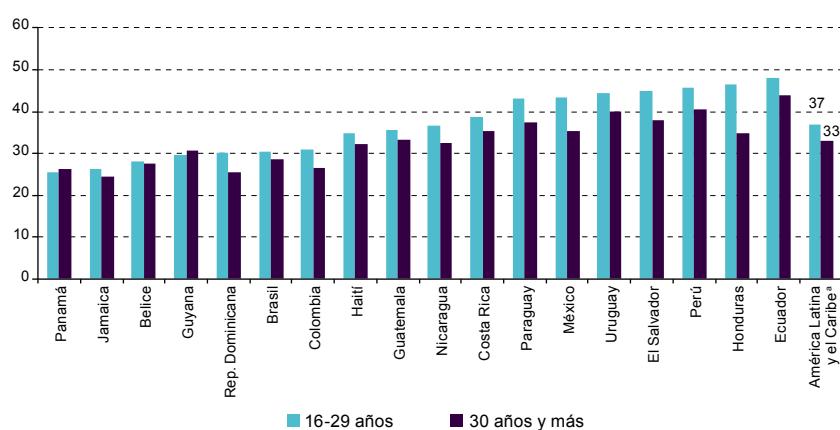
Describir a la juventud a partir del estigma de la violencia distorsiona el juicio sobre la raíz del problema y abre la puerta a aproximaciones alarmistas y exageradas para su prevención y solución. El estigma limita la comprensión de las distintas realidades y contextos que enfrentan la mayoría de los y las jóvenes y justifica políticas que ven el comportamiento agresivo de algunos grupos de individuos como parte de la etapa juvenil. Como se ha visto a lo largo del capítulo, las causalidades son múltiples y aquellas que tienen que ver con la violencia urbana más extrema están asociadas a comportamientos dirigidos muchas veces desde el mundo adulto y se inscriben en un contexto de ilegalidad y crimen de gran escala. Lo que ocurre es una expresión de una sociedad que está siendo incapaz de incluir a sus nuevas generaciones.

Se sabe que las políticas o estrategias de Estado de sobrecriminalización, represión, falta de apego a la ley, imputación penal adolescente y otras que fueron impulsadas con fuerza en la década de 2000 resultaron contraproducentes, ya que los niveles de violencia siguieron aumentando. Es importante comprender las mediaciones socioculturales que intervienen en cada uno de los territorios donde surge con mayor fuerza la violencia y donde las juventudes se ven involucradas. El grado de desigualdad territorial en una ciudad hace que la organización criminal resulte muy atractiva para la parte de la población que está siendo excluida de los mecanismos de participación social establecidos. Para poder resolver ese problema, es importante comprender los vínculos asociados a la corrupción que las organizaciones criminales han desarrollado con los diversos poderes del Estado: la política, las policías y la justicia; pero también los vínculos que establecen con las propias comunidades de barrio y el grado de apoyo y protección que reciben de la población allí donde ejercen su dominio (Perea, 2014).

Son necesarios mecanismos de comunicación y reflexión conjunta sobre las causas de la victimización y la violencia juvenil. Una cultura de paz empieza a forjarse internalizando la idea básica de no negar el conflicto, pero sí afirmar que siempre es posible resolverlo de forma no violenta. La negociación y la resolución pacífica tendrían que formar parte de la educación formal y no formal, lo que permitiría brindar a las nuevas generaciones herramientas sobre los modos de relacionarse, comprender al otro y resolver desacuerdos sin llegar a la violencia. El Estado debe ser capaz de transmitir modelos de cultura de la paz a través de las policías, de los sistemas de justicia, de la transparencia, del apoyo a la comunidad y de sus instituciones en general.

Se ha hecho patente que hay que avanzar en este sentido en los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en el imaginario social de la población no se ha generalizado el respeto por la ley en la persecución de los delincuentes. De acuerdo a las cifras de la encuesta LAPOP 2012, alrededor de un 37% de la población juvenil estima que las autoridades pueden actuar al margen de la ley para capturar delincuentes, porcentaje que se reduce al 33% en el caso de la población adulta (véase gráfico III.17). En países como el Ecuador y Honduras, cerca de la mitad de la población juvenil apoya la actuación de las autoridades al margen de la ley. En este mismo sentido, una gran parte de los jóvenes de la región piensan que las policías están involucradas en actos delictivos (un 43% en promedio). La desconfianza en las fuerzas de seguridad es alarmante en países como Belice, Guatemala, Honduras y la República Dominicana, donde más del 60% de los y las jóvenes estiman que las policías son parte del problema de la delincuencia y no cumplen su función de protección de la población (véase el gráfico III.18). Estos países, además, se caracterizan por altos niveles de violencia, en general.

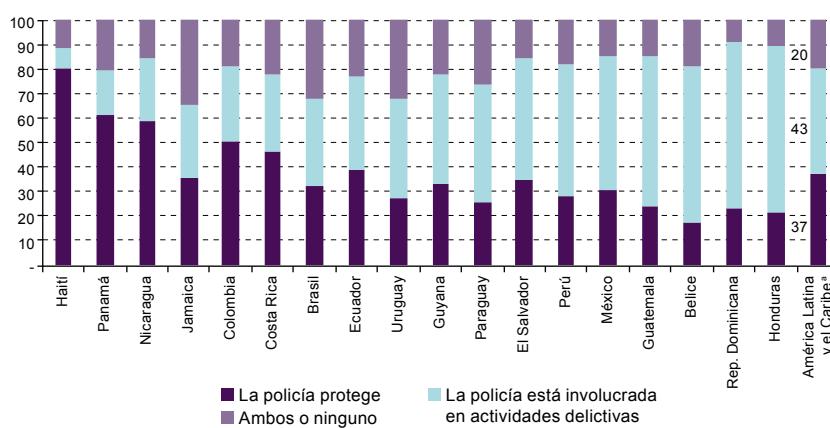
Gráfico III.17
América Latina y el Caribe (18 países): población que estima que en ocasiones las autoridades pueden actuar al margen de la ley para capturar delincuentes, según país y tramo de edad, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Gráfico III.18
América Latina y el Caribe (18 países): percepción del rol de la policía en el barrio o pueblo de residencia, población de 16 a 29 años, según el país, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta bianual del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2012.

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Se requiere que el sistema de justicia resulte más eficaz y equitativo, a fin de que quede definida más claramente la relación entre acción y sanción y mejore así la percepción de seguridad. Con miras al futuro, se necesitan mecanismos de reconstrucción para la transmisión de capacidades y la creación de oportunidades (como se discutía en el acápite anterior). Muchas de las estrategias destinadas a promover la inclusión social de las juventudes han tenido poco éxito, debido a su concepción de los jóvenes como grupo exclusivamente beneficiario de políticas para prevenir sus conductas de riesgo (Rodríguez, 2013). Reconocer a los y las jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos permitiría avanzar hacia modelos de desarrollo más pertinentes y aumentar el sentimiento de cohesión social y de pertenencia de este segmento de la población. En el capítulo siguiente se describen algunas de las principales demandas que las juventudes de la región plantean como esenciales para sus propios procesos de desarrollo.

C. La juventud y la agenda para el desarrollo

El apoyo a la participación política de las juventudes teniendo presente su diversidad es fundamental para fortalecer su compromiso por la formulación de políticas públicas que permitan superar las desigualdades persistentes en América Latina y el Caribe. Las áreas prioritarias para los jóvenes en materia de desarrollo son la educación, el trabajo, la salud, la paz, la seguridad personal, la gobernabilidad y la participación.

En el año 2013, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró un enviado especial de juventud a fin de fortalecer el compromiso del sistema de las Naciones Unidas con los y las jóvenes. Creó a la vez un grupo de trabajo con la tarea de elaborar un Plan Estratégico Global en Juventud que reuniera a diversos organismos de las Naciones Unidas y que definiera los temas prioritarios de trabajo a nivel mundial y regional. Estos esfuerzos han conducido a mejorar el conocimiento y la comprensión de los desafíos y problemas que enfrenta la juventud actualmente. Se plantean dos retos a la sociedad en su conjunto: uno, la necesidad de responder a las demandas de los y las jóvenes en los diferentes espacios donde su voz no tiene eco, debiendo esa respuesta estar orientada a garantizar sus derechos, y otro, la importancia de considerar a los y las jóvenes como actores clave para el desarrollo.

En ese contexto, el grupo interagencial para América Latina y el Caribe ha sido muy activo y durante 2014 celebró un foro con jóvenes y otros actores decisivos, con el propósito de elaborar recomendaciones sobre la agenda para el desarrollo juvenil y su inclusión en los objetivos para el desarrollo después de 2015. Como se manifestó en las notas conceptuales de ese evento (Naciones Unidas, 2014b), la región está en deuda con las juventudes. A menudo los y las jóvenes no se sienten representados en los discursos, espacios y mecanismos políticos tradicionales; no participan en los ámbitos de decisión ni en los debates sobre temas socioeconómicos y políticos clave, aun cuando se consideran sensibles a las demandas de equidad y justicia social, protección medioambiental y diversidad cultural. Como conclusión de este capítulo intentaremos integrar lo que han manifestado los propios jóvenes en los diversos foros de debate sobre las próximas metas de desarrollo.

1. Temas prioritarios para las juventudes

En torno al debate mundial frente al planteamiento de nuevas metas de desarrollo, durante los últimos años se han celebrado distintos foros de participación de las juventudes con objeto de identificar cuáles eran los principales desafíos que enfrentaban a nivel regional. Las prioridades son diversas, de acuerdo con la heterogeneidad de los grupos representados, si bien hay cierta coincidencia en algunos de los temas esenciales y críticos para el desarrollo pleno de las juventudes en la región. Coincidén con las áreas de priorización acordadas a partir del Llamado Mundial de la Juventud³, que supone un consenso sin precedentes para concretar los propósitos prioritarios para la propia

³ Véase [en línea] <http://www.un.org/en/ecosoc/youth2014/pdf/summary.pdf>.

juventud en la agenda para el desarrollo después de 2015. Cerca de 1.300.000 jóvenes votaron en la encuesta Mi Mundo 2015, que fue elaborada por jóvenes de todos los países en la plataforma en línea Crowdsourcing. Los resultados de esta encuesta se tienen en cuenta en los postulados sobre las metas de desarrollo sostenible. Las áreas prioritarias son la educación; el empleo y el emprendimiento; la salud; la paz y la seguridad personal, y la gobernabilidad y la participación.

En varios de los foros los y las jóvenes defienden que la educación es un ámbito que consideran fundamental para su desarrollo. Por ello, recomiendan a los Estados de la región que garanticen el derecho a una educación accesible, gratuita y de calidad. Se valora el papel central que la educación desempeña para mejorar las formas de incorporarse al mercado del trabajo y salir del umbral de la pobreza. No obstante, se sugiere que debe vincularse a modelos de desarrollo que promuevan un trabajo digno. Asimismo, se propone fortalecer las áreas de formación técnica en todos los niveles y otras vías de capacitación no formales en línea con las necesidades locales.

La educación se considera como un espacio socializador en el que los y las jóvenes debieran recibir una formación integral fundada en valores laicos, en favor de la diversidad y sin discriminación. Así, se plantea la necesidad de lograr mejoras cualitativas a través de un enfoque intercultural y de género, con un currículo de calidad en un sentido amplio, que incluya la formación en artes, ética y cívica, y que promueva culturas de paz. Si bien manifiestan una relativa conformidad con respecto a la educación que reciben, creen que es necesario trabajar más por la inclusión, la educación sexual, la retención en el sistema educativo y las facilidades para acceder a este. Las expectativas de los y las jóvenes respecto de la educación son altas, ya que tienen más aspiraciones que sus mayores, sobre todo en los contextos de crecimiento económico y avances en desarrollo humano logrados en la región en los últimos años. La confianza que tienen los y las jóvenes en los docentes y en las instituciones educativas es relativamente elevada en comparación con las instituciones de otra índole.

En el ámbito del trabajo, se plantea que es importante crear un marco legal consistente, capaz de asegurar la dignidad laboral, especialmente para todas las mujeres jóvenes y para las indígenas y afrodescendientes. También debe brindar suficientes espacios de autonomía y emancipación plena, que incluya a las personas con capacidades diferentes. En el consenso global se plantea que es necesario incluir los siguientes objetivos en la agenda para el desarrollo después de 2015: ampliar el acceso al trabajo decente y a oportunidades de subsistencia, promocionar el acceso a recursos financieros y no financieros esenciales para aumentar las oportunidades de emprendimiento y desarrollar asociaciones público-privadas con el fin de estimular la creación de empleo para los y las jóvenes.

En foros de mujeres jóvenes⁴ se han manifestado las dificultades que tienen estas para compatibilizar sus oportunidades de empleo y maternidad. Al respecto, los foros juveniles plantean la necesidad de reconocer el trabajo doméstico no remunerado y la economía del cuidado, así como de incorporar políticas que promuevan la corresponsabilidad de hombres y mujeres en ese ámbito y apoyen el balance con la vida familiar para ambos sexos. Otra de las demandas es la promoción de trabajos protegidos, con contratos y condiciones justas para los y las jóvenes, con una perspectiva de derechos. En varios foros se solicitó fortalecer la protección de los derechos laborales, incluidos los de sindicalización y huelga.

Sobre la agenda para el desarrollo de las juventudes también se propone que los Estados provean acceso universal a servicios de salud asequibles y de calidad, incluidos el acceso a servicios de salud y educación sexual y reproductiva para jóvenes. Se recomienda establecer los mecanismos necesarios para asegurar el ejercicio del derecho a la salud mediante la protección social, con presupuestos suficientes y sostenibles. Asimismo, se menciona la importancia de la seguridad alimentaria y de un ambiente sano.

Los y las jóvenes consideran especialmente importantes los derechos sexuales y reproductivos. Entienden que es necesario que se ofrezca una educación sexual integral y que se informe debidamente sobre el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos e ideas de maternidad, que se garantice el respeto a la diversidad sexual y que se penalice a quienes la obstruyan o no lo toleren. Además, es preciso trabajar en favor del cambio de los patrones culturales hegemónicos relacionados con la sexualidad, sobre todo para evitar la reproducción de roles de género y la violencia en ese ámbito (véase el recuadro III.5). Del mismo modo, se reconocen las necesidades particulares de las juventudes en materia de información, prevención y tratamiento del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, asegurando una respuesta multisectorial y el acceso a insumos.

⁴ Pronunciamiento de mujeres jóvenes de América Latina y el Caribe (Ciudad de Panamá, 23 a 25 de noviembre de 2012) (ONU-Mujeres, 2012).

Recuadro III.5**Educación en salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe**

En el desarrollo de los y las jóvenes y adolescentes, la sexualidad es clave para la definición de la personalidad e identidad individual. Como señalan Castellanos y Falconier (2001, pág. 15), “uno de los elementos determinantes en el desarrollo de la personalidad humana y la identidad individual se relaciona con el hecho de ser hombre o ser mujer en una época histórica concreta y en los espacios de una cultura particular”. En el mismo texto, las autoras destacan la necesidad de promover a través de la educación las nuevas formas de vivir y sentir la sexualidad de acuerdo con la promoción de los derechos humanos, dando así la oportunidad a los y las jóvenes de tomar decisiones en forma responsable y libre en relación con el comportamiento sexual y reproductivo.

Como concepto de política pública, a partir de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en 1996 surge el concepto de salud sexual y reproductiva. Este se centra en la salud a lo largo de la vida de las personas, con énfasis en la promoción de una toma de decisiones libre, con responsabilidad e informada en torno a la sexualidad y la reproducción, incluidas la formación de pareja y de familia.

En el contexto del crecimiento y del desarrollo para la vida adulta y de los derechos de los y las jóvenes, la salud sexual y reproductiva debe abordarse haciendo énfasis en la reducción del riesgo de problemas de salud durante esta etapa de inicio de la función sexual y reproductiva (CEPAL/OIJ 2004). Para el caso de América Latina y el Caribe, hay que tener en cuenta que en los países en desarrollo los y las jóvenes y adolescentes son más vulnerables a una serie de problemas de salud reproductiva, como el embarazo en la adolescencia, la infertilidad, la mutilación genital, los abortos en condiciones de riesgo, las infecciones de transmisión sexual —incluido el VIH— y la violencia de género, considerando también el acoso y la violación (OMS, 2009). Por ejemplo, en la región, un 18% de los nacidos son de madres adolescentes (OPS, 2012), lo que afecta las oportunidades de estas, su rendimiento educativo, la culminación de sus estudios y su futura inserción en el mercado laboral (Banco Mundial, 2011; Rico y Trucco, 2014). Este problema puede ampliar las desigualdades, puesto que las estadísticas muestran que la mayor proporción de embarazos se sigue concentrando en los sectores de menores ingresos y nivel educacional (CEPAL, 2013b). Asimismo, se estima que en

2012 había en América Latina 68.000 adolescentes (de entre 10 y 19 años) con VIH (ONUSIDA, 2012).

La discusión sobre los derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia es fundamental para el desarrollo de políticas inclusivas que reduzcan la vulnerabilidad de la población juvenil a estos problemas. Se debe considerar además la discriminación de género, que hace necesario profundizar en el análisis a fin de que las jóvenes dispongan siempre de la información necesaria para tomar decisiones informadas y tengan libertad sobre sus deseos respecto a la maternidad. Así pues, la educación en sexualidad es primordial para brindar las herramientas que faciliten el desarrollo pleno de la juventud.

La educación en sexualidad es una de las políticas necesarias para trabajar en la prevención de los problemas que surgen desde el ejercicio de la sexualidad, a la vez que constituye “un derecho de niñas, niños y adolescentes al conocimiento y a la formación de competencias para asumir comportamientos responsables y vivir de manera plena” (UNFPA, 2005). A través del ejercicio de este derecho a la educación, los y las jóvenes adquieren los recursos para tomar decisiones libremente en su vida adolescente y adulta. Así, por ejemplo, se ha demostrado el impacto positivo de los programas de educación en el plan de estudios para la prevención de infecciones de transmisión sexual y el embarazo adolescente (Bearinger y otros, 2007, citado en OMS, 2009).

En América Latina y el Caribe, las primeras iniciativas de educación en sexualidad datan de la década de 1990, en torno a las reformas educativas y a las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, en particular la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994. Según estudios realizados por Castellanos y Moyano en 2001, cinco países de la región contaban con políticas relativas a la educación de la sexualidad: Chile (Política de Educación de la Sexualidad), Costa Rica (Políticas de Educación Integral de la Sexualidad Humana), Nicaragua (Política de Población y Plan de Acción de la Política de Población), Perú (Política Nacional de Población) y República Dominicana (Política Nacional de Adolescencia y Juventud).

En el cuadro siguiente se detalla la situación en algunos países de la región. Se observa que en muy pocos se sigue un programa específico de educación en sexualidad. Si bien en general esta se aborda en leyes y decretos, en la práctica se encuentran grandes diferencias en cuanto a la forma en que se imparte.

América Latina y el Caribe: situación en materia de educación sexual

Argentina	Existe la Ley Nacional de Educación en Sexualidad de 2006, que coordina el diseño, la implementación y la evaluación de las actividades del programa curricular con el fin de incluir la educación sexual integral en todos los niveles educacionales. Además, hay un programa nacional de educación sexual integral.
Brasil	La Ley del Plan Nacional de Educación 2001-2011 establece que se deben incluir en las directrices curriculares de formación de docentes temas relacionados con las problemáticas tratadas transversalmente como género, educación sexual, pluralidad y medio ambiente, entre otras. No hay programas concretos.
Chile	La política de educación de la sexualidad consensuada intersectorialmente y aprobada en 1993 sirve de marco para la incorporación de temas de educación sexual en los currículos reformados. No hay programas. Se entrega material y herramientas de formación en sexualidad, afectividad y género.
Colombia	Ley General de Educación núm. 115 (1994). Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía.
Costa Rica	Política de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana, aprobada por el Consejo Superior de Educación en 2001. Creación, también en 2001, del Departamento de Educación Integral de la Sexualidad en el Ministerio de Educación Pública. Programa de educación integral de la expresión de la sexualidad humana.
Cuba	Programa de Educación de la Sexualidad con Enfoque de Género y Derechos Sexuales para aplicación en el currículo escolar y en las instituciones de formación docente (Resolución núm. 139 de 1 de junio de 2011 del Ministerio de Educación).

Recuadro III.5 (conclusion)

Ecuador	La Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención de Embarazos en Adolescentes (ENIPLA) se orienta a reducir los embarazos no deseados y la mortalidad materna, así como a disminuir el porcentaje de embarazos de adolescentes a nivel nacional.
Guatemala	Decreto 42-2001, Ley de Desarrollo Social. No hay un programa específico. Se han incluido algunos temas en el currículo.
Honduras	Ley de prevención del VIH/SIDA (1999), que incorpora la educación sexual como materia obligatoria en los programas de educación formal.
México	La reforma curricular de 1993 incluye la educación sexual entre las áreas de estudio. No hay un programa en particular, si bien en el programa sectorial de educación 2013-2018 se plantea como uno de los objetivos el fortalecimiento de la educación en sexualidad.
Nicaragua	Política Nacional de Población y Plan de Acción de la Política de Población. Implementación de la educación sexual a través del currículo. No hay un programa específico ni es obligatoria.
Paraguay	No hay programa específico, pero en la actualidad está en marcha el proyecto JAIKUAA, orientado a la protección y promoción de los derechos de la juventud a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.
Perú	Política Nacional de Población. No hay un programa específico. En el Ministerio de Educación la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, creada en 2006, tiene entre sus funciones proponer políticas y estrategias con relación a la educación sexual.
Uruguay	Programa de educación sexual, que surge en 2006 con el fin de incorporar progresivamente esta educación en las escuelas.

Para evaluar la calidad y el tipo de educación sexual que se imparte es necesario un examen más profundo de los programas. Como se señala en UNFPA (2005), un análisis detallado de los programas permite comprobar que en muchos casos el enfoque se limita a iniciativas de carácter informativo. El procedimiento para impartir la educación en sexualidad es objeto de amplio debate, en que participan numerosos detractores y defensores de las dos tendencias principales: la transversalización y la enseñanza de contenidos en una asignatura específica. Independientemente de las ventajas y desventajas de cada sistema, Castellanos y Moyano (2005) destacan la necesidad de ahondar en los contenidos de esta educación con fundamentos

"filosóficos, sociológicos, psicológicos y pedagógicos del currículo y del modelo curricular asumido" (UNFPA, 2005). A la vez, destacan la importancia del profesorado en esta discusión, ya que no se puede avanzar en la educación en sexualidad si las prácticas del profesorado no están en línea con el mensaje que se desea transmitir.

En América Latina y el Caribe se ha progresado en el debate y en la ejecución de programas de educación en sexualidad, pero aún queda mucho por hacer. La salud sexual y reproductiva es un derecho y hay que educar e informar a los y las jóvenes sobre el tema, de manera que puedan tomar decisiones informadas, en forma autónoma y responsable.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Leticia Benedet, "La educación sexual en el sistema educativo formal uruguayo durante el período 2005-2009. Análisis desde un enfoque de género y de política pública", tesis, 2014; Banco Mundial, *Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre las decisiones de fecundidad adolescente, la pobreza y los logros económicos*, Washington, D.C., 2011; Beatriz Castellanos y Martha Falconier de Moyano, *La educación de la sexualidad en países de América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), diciembre de 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud, *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, octubre de 2004; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La maternidad en adolescentes. La desigualdad en distintas dimensiones", *Notas para la Igualdad*, N° 8, Santiago de Chile, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, 2013; Organización Mundial de la Salud (OMS), *Promoting Adolescent Sexual and Reproductive Health through Schools in Low Income Countries. An Information Brief* (WHO/FCH/CAH/ADH/09.03), Ginebra, 2009; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Antecedentes, situación actual y desafíos de la educación de la sexualidad en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe, 2005.

Por otra parte, la posibilidad de vivir en ambientes exentos de violencia es muy importante para la vida y el desarrollo de las juventudes de la región. Se ha planteado la necesidad de impulsar políticas públicas para sensibilizar a la juventud sobre la cultura de la paz, así como para eliminar toda forma de violencia hacia las mujeres mediante programas y procesos de prevención y educación a hombres y mujeres en todas las etapas de sus vidas y, además, reconocer el feminicidio como expresión máxima de la violencia hacia las mujeres y como un delito que debe ser tipificado en las legislaciones (Naciones Unidas, 2014a). Las principales peticiones de las mujeres jóvenes son un incremento del gasto fiscal para prevenir y combatir la violencia de género, más facilidades de acceso al sistema de salud y seguridad en caso de haber sido violentadas, programas de reparación y legislaciones sobre discriminación y racismo, entre otras.

Otro tema importante para muchos jóvenes es la protección frente a la violencia en espacios virtuales, como el matonaje y el acoso por la vía de Internet y de las redes sociales. En algunos foros se plantea adicionalmente que los Estados avancen en un paradigma de seguridad que proteja a los y las jóvenes y no actúe en contra de ellos de modo represivo, lo que supone evitar todo tipo de violencia institucional y garantizar plenamente sus derechos. En el consenso global, las juventudes reconocen la importancia de su propio papel en la prevención y resolución de conflictos, entendiendo que es una condición indispensable para el desarrollo de sociedades pacíficas, inclusivas y seguras.

En general, los y las jóvenes consideran que la mejor forma de lograr cambios sociales es a través de la participación política. Y perciben que el medio privilegiado para hacerlo son los movimientos sociales y las organizaciones juveniles, de los que se tratará con mayor detenimiento en la siguiente sección. De igual manera, consideran que es necesario contar con más espacios para incidir en la agenda política, que debería incluir iniciativas de discriminación positiva. Entienden que es preciso contar con mecanismos específicos para derribar los obstáculos a la participación, introduciendo, por ejemplo, cuotas de jóvenes, disminuyendo la edad mínima para optar a cargos públicos y creando marcos legales consistentes que regulen las reelecciones a fin de lograr relevos generacionales. Con objeto de asegurar la gobernabilidad, las juventudes plantean la necesidad de garantizar la transparencia de las instituciones y el pleno cumplimiento de los derechos, así como de promover la lucha contra la corrupción y la impunidad.

2. Nuevas formas de participación: el papel de las redes sociales

Las formas de participación de las nuevas generaciones se han transformado. Posiblemente hoy muchos jóvenes no comparten el mismo imaginario del gran cambio social o político que la juventud de hace tres o cuatro décadas, para la que la política partidista aparecía como el campo privilegiado de compromiso vital. Desde hace algún tiempo, los y las jóvenes se ven más distanciados del sistema político y de la competencia electoral. En todos los países de la región, sin excepción, muestran menos inclinación a votar (PNUD, 2013). Existen cada vez más evidencias de que los niveles de participación de los jóvenes caen, no solo en las elecciones, en los partidos políticos y en las organizaciones sociales tradicionales, sino también en el importante proceso de generación de las políticas públicas. En las publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se destaca que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentra al margen de las asociaciones y los movimientos juveniles existentes (entre un 5% y un 20% según los países, siendo abrumadora mayoría las organizaciones deportivas y religiosas), en lo que podría considerarse una transición a nuevas formas de participación juvenil y de entender el compromiso o actuar ciudadanos (Naciones Unidas, 2014b).

A nivel mundial, sin embargo, han destacado en los últimos años los movimientos sociales liderados por la juventud, lo que supone un llamado de atención respecto a su interés de ser escuchados y de participar activamente en el desarrollo de sus sociedades. Emergen así nuevas formas de movilización y organización juvenil, donde destaca como un elemento clave la herramienta tecnológica, principalmente las redes sociales. Estas se encuentran entre las plataformas de Internet preferidas en América Latina: de los 12 países del mundo en que más tiempo se utilizan redes sociales, cinco son de la región. Los usuarios son en su mayoría adolescentes y jóvenes. El modelo comunicativo que proponen las redes sociales es opuesto al de los medios de comunicación tradicionales de tipo masivo, que dirigen un mensaje unitario a un grupo indefinido de individuos. En cambio, en las redes sociales son los usuarios los que tiene la posibilidad de crear y difundir mensajes, y esa interactividad se ve acentuada por su capacidad de crear redes y de establecer contactos. Este modelo implica un cambio sustancial en la forma en que las personas interactúan, tanto entre sí como con las instituciones, ya sea individualmente, en comunidades o en movimientos (Pavez, 2014).

Tal como se describe en el análisis de Pavez (2014), las redes sociales cumplen una función de creciente protagonismo en cuanto al modo en que los y las adolescentes y jóvenes ejercen influencia y plantean inquietudes e ideas, dando paso a nuevas formas de organización que han dado lugar tanto a movimientos sociales como a comunidades (PNUD, 2013). Por ejemplo, se puede citar el caso de los y las jóvenes chilenos, cuya escasa participación electoral no ha variado en los últimos años. Se observa cómo a raíz de la progresiva implantación de Internet están usando otras plataformas para expresar su descontento, aprobación o rechazo ante temas que afectan al país, así como para organizarse. Esta participación se ha materializado tanto en campañas a través de la Red como en la creación de comunidades o grupos virtuales.

Esta nueva tecnología ha abierto la puerta a movimientos sociales que en su mayoría catalizan el descontento, como se ha visto en la denominada Primavera Árabe, y que ha motivado a varios investigadores a estudiar el vínculo entre los usos de las redes sociales y las manifestaciones políticas (Allagui y Kuebler, 2011; Faris, 2013, y Valenzuela, 2013 citados en Pavez, 2014). En América Latina y el Caribe la juventud se ha sumado a estas demostraciones de descontento social, organizándose a través de las redes y acaparando la atención, tanto de los medios de comunicación masivos como de sus gobiernos. Uno de los casos más llamativos de los últimos años fue protagonizado por jóvenes mexicanos con el movimiento #yosoy132, organizado por universitarios en medio de la campaña presidencial de 2012. Otro de los países donde se ha percibido este tipo de descontento social cuya expresión y asociación se articula desde

el uso de Internet es el Brasil. Desde junio de 2013 los medios de comunicación han informado de movimientos de decenas de miles de personas, en su mayoría universitarios, entre otros jóvenes, que se han manifestado por asuntos tales como los altos precios del transporte público o los costos del Mundial de Fútbol, dando paso a una de las mayores olas de protestas que se han vivido en el país en muchos años. Se trata de un movimiento que también se ha organizado a través de redes sociales, principalmente Facebook. Al igual que en el caso del movimiento mexicano, sus integrantes aseguran que se trata de una organización horizontal y se jactan de no tener afiliaciones partidistas ni liderazgos definidos (Pavez, 2014).

El apoyo a la participación política de las juventudes teniendo presente su diversidad es fundamental para el fortalecimiento de sus aportes y el acceso a la formulación de políticas públicas con objeto de superar las desigualdades persistentes en América Latina y el Caribe. La inadecuada o insuficiente representación de los y las jóvenes y de su pluralidad influye en la calidad democrática de las instituciones. Esta realidad ha facilitado la emergencia de movimientos, manifestaciones y organizaciones sociales no tradicionales como las descritas, donde los jóvenes ejercen un liderazgo clave y que se caracterizan por nuevas formas de comunicación, convocatoria y participación. Desde los foros juveniles se recomienda asegurar la presencia e involucramiento de adolescentes y jóvenes en la formulación, ejecución, vigilancia y validación de políticas públicas multisectoriales en todos los niveles, con presupuestos sostenibles y considerando contextos y realidades particulares. La inadecuación de políticas para la juventud tiene costos significativos para todos, tanto porque agravan los problemas descritos en las secciones anteriores como por las consecuencias de no incluir adecuadamente a esta población en los esfuerzos por el desarrollo económico, con lo que se desaprovecha su creatividad y energía. Es decir, se pierde un círculo virtuoso y se potencia un círculo vicioso.

“Los jóvenes hoy son el presente para cambiar una América Latina desigual. Somos sujetos sociales y políticos de derechos con diversos pensamientos, formas de vida y transformadores de nuestro entorno. Luchamos por un mundo más justo, democrático, sustentable, respetuoso, diverso, equitativo y para que todo joven tenga voz” (Juventud con Voz, 2013).

Bibliografía

- Alonso, Jorge (2013), “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: El movimiento #Yosoy132”, *Desacatos*, vol. 42, mayo.
- Banco Mundial (2011), *Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre las decisiones de fecundidad adolescente, la pobreza y los logros económicos*, Washington, D.C.
- Bearinger, L.H. y otros (2007), “Global perspectives on the sexual and reproductive health of adolescents: patterns, prevention, and potential”, *The Lancet*, Elsevier.
- Belfer, Myron Lowell y Luis Augusto Rohde (2005), “Child and adolescent mental health in Latin America and the Caribbean. Problems, progress, and policy research”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 18, N° 4/5, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Benedet, Leticia (2014), “La educación sexual en el sistema educativo formal uruguayo durante el período 2005-2009. Análisis desde un enfoque de género y de política pública”, tesis, Maestría en género, sociedad y políticas.
- Bradshaw, Catherine P., Lindsey M. O’Brennan y Clea A. McNeely (2008), “Core competencies and the prevention of school failure and early school leaving”, *New Directions for Child and Adolescent Development*, vol. 2008, N° 122, Wiley.
- Castellanos, Beatriz y Martha Falconier de Moyano (2001), *La educación de la sexualidad en países de América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago de Chile, en prensa.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- (2013b), “La maternidad en adolescentes. La desigualdad en distintas dimensiones”, *Notas para la Igualdad*, N° 8, Santiago de Chile, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe.

- (2013c), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100”, Santiago de Chile [en línea] http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- (2009), *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- (2005), *Panorama Social de América Latina 2004* (LC/L.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre.
- (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/ Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid, septiembre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Crisis y recuperación del empleo juvenil”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7, octubre.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud en América Latina y el Caribe: Un imperativo de derechos e inclusión*, Santiago de Chile.
- Comari, Claudio (2014), “La generación de los *nini* ¿existe? Una desmentida desde la demografía mediante un enfoque dinámico. Avance de tesis para doctorado en demografía”.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población)/Fundación BBVA Bancomer (2014), *Anuario de migración y remesas México 2014*, México, D.F. [en línea] https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2014.pdf.
- Dávila, Oscar y Felipe Ghirardo (2005), “Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile”, *El futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina*, Nueva Sociedad.
- Filgueira, Carlos (1998), “Emancipación juvenil. Trayectorias y destinos” (LC/MVD/R.154.REV.2), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Galindo Cáceres, Jesús y José Ignacio González-Acosta (2013), *#YoSoy132: La primera erupción visible*, Global Talent University Press.
- Galtung, Johan (1990), “Cultural violence”, *Journal of Peace Research*, vol. 27, N° 3, Sage.
- Goche, Flor (2012), “Yo Soy 132, movimiento del siglo XXI”, *Contralínea* [en línea] <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/11/yo-soy-132-movimiento-del-siglo-xxi/>
- González, Luis Josué (2012), “#YoSoy132. Participación política 2.0 en México”, *Diálogo Político*, N° 2.
- Grieco, C. y otros (2012), “The Foreign-Born Population in the United States: 2010”, Oficina del Censo de los Estados Unidos [en línea] <http://www.census.gov/prod/2012pubs/acs-19.pdf>.
- “Hacia una participación inclusiva e integral de las Juventudes de América Latina y el Caribe” (2013) [en línea] <http://www.juventudconvoz.org/archivos/brasilia/hacia-una-participacion-inclusiva-e-integral-de-las-Juventudes.pdf>.
- Imbusch, Peter, Michel Misse y Fernando Carrión (2011), “Violence research in Latin America and the Caribbean: a literature review”, *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 5, N° 1.
- Juventud con Voz (2013), *Recomendaciones para el desarrollo integral, inversión social y el buen vivir de las juventudes de América Latina y el Caribe*.
- Migration Policy Institute (2012), “Countries of Birth for U.S. Immigrants, 1960-2012” [en línea] <http://migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrants-countries-birth-over-time>.
- Naciones Unidas (2014a), “ECOSOC Forum on Youth 2014. #Youth2015: Realizing the Future They Want” [en línea] http://www.un.org/en/ecosoc/youth2014/pdf/background_note.pdf.
- (2014b), “Foro Regional de Juventudes de América Latina y el Caribe 2014”.
- (2014c), *Mental Health Matters. Social Inclusion of Youth with Mental Health Conditions* (ST/ESA/352), Nueva York.
- (2013), *World Youth Report. Youth and Migration* (ST/ESA/338), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.12.IV.6.

- Oficina del Censo de los Estados Unidos (2012), "Current Population Survey" [en línea] <http://www.census.gov/population/foreign/data/cps2012.html>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), *Mental Health and Development. Targeting People with Mental Health Conditions as a Vulnerable Group*, Ginebra.
- (2009), *Promoting Adolescent Sexual and Reproductive Health through Schools in Low Income Countries. An Information Brief* (WHO/FCH/CAH/ADH/09.03), Ginebra.
- (2002), *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2012), "Pronunciamiento de mujeres jóvenes de América Latina y el Caribe", *Foro Regional de América Latina y el Caribe "Mujeres jóvenes, liderazgos y gobernabilidad: compartiendo experiencias a nivel mundial"*.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA) (2012), "Jóvenes que viven con el VIH en América Latina se hacen oír" [en línea] <http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2012/october/20121018npyconsultation/>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2012), "El Día Internacional de la Niña aboga por terminar con el matrimonio infantil que contribuye a embarazos tempranos y no planificados" [en línea] http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=7322:el-18-de-los-nacimientos-son-de-madres-adolescentes-en-america-latina-y-el-caribe&Itemid=0&lang=es.
- Pavez, María Isabel (2014), "Los derechos de la infancia en la era de Internet. América Latina y las nuevas tecnologías", serie *Políticas Sociales*, N° 210 (LC/L.3894), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Perea Restrepo, Carlos (2014), "La muerte próxima. Vida y dominación en Río de Janeiro y Medellín", *Análisis Político*, vol. 27, N° 80.
- (2008), *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*, Medellín, La Carreta.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, noviembre.
- Programa Estado de la Nación (2014), "Exclusión educativa y laboral de la población de 15 a 24 años en Centroamérica", San José, inédito.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), "Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro", serie *Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2013), "Migración interna y jóvenes. Hechos estilizados e implicaciones de política", documento presentado en el Seminario Temático de Análisis de los Resultados de la Ronda de Censos de 2010.
- (2008), "Migración interna de la población joven. El caso de América Latina", *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 2, N° 3, Asociación Latinoamericana de Población.
- Rovner, Helena (s/f), "¿Qué y cómo piensan los jóvenes en América Latina y el Caribe?", [en línea] <http://www.juventudconvoz.org/2-uncategorised/18-que-y-como-piensan-los-jovenes-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Trucco, Daniela (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", serie *Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2005), *Antecedentes, situación actual y desafíos de la educación de la sexualidad en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2014), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*, Viena.
- (2012), *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, Nueva York.
- #YoSoy132 Media (s/f), "¿Quiénes somos?" [en línea] <http://www.yosoy132media.org/quienes-somos/>.

Anexo

Cuadro III.A.1

América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según país, sexo, área de residencia y tramo de edad, años seleccionados entre 2006 y 2012
(En porcentajes)

País	Año	Proporción de jóvenes que no estudian ni están empleados	Sexo		Área geográfica de residencia		Tramo de edad		
			Hombre	Mujer	Urbana	Rural	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Argentina	2012	19,3	32,9	67,1	-	-	26,5	40,2	33,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	28,6	32,2	67,8	82,5	17,5	50,3	30,7	19,0
Brasil	2012	20,8	29,7	70,3	83,9	16,1	25,5	38,2	36,3
Chile	2011	21,8	59,3	40,7	87,6	12,4	8,4	40,0	51,6
Colombia	2012	22,7	27,3	72,7	72,6	27,4	31,7	38,2	30,1
Costa Rica	2011	18,6	28,4	71,6	52,6	47,4	29,0	35,8	35,2
Ecuador	2012	17,7	27,4	72,6	68,2	31,8	28,1	40,9	31,1
Guatemala	2006	25,7	9,2	90,8	39,3	60,7	33,9	36,2	29,9
Honduras	2010	27,3	19,0	81,0	40,0	60,0	36,9	36,5	26,6
México	2012	20,5	21,1	78,9	56,7	43,3	32,1	35,3	32,6
Nicaragua	2009	28,4	22,9	77,1	54,0	46,0	36,9	34,3	28,8
Panamá	2011	22,3	22,6	77,4	60,6	39,4	26,3	38,2	35,4
Paraguay	2011	17,8	25,1	74,9	48,0	52,0	29,7	39,0	31,3
Perú	2012	19,8	36,1	63,9	80,5	19,5	44,7	32,1	23,3
República Dominicana	2012	23,6	32,3	67,7	63,9	36,1	27,3	40,0	32,6
El Salvador	2012	24,8	21,8	78,2	52,8	47,2	31,2	40,7	28,1
Uruguay	2011	16,4	35,0	65,0	92,3	7,7	38,4	33,6	28,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	20,5			-	-	28,6	37,9	33,5
América Latina ^a		22,0	28,3	71,7	64,7	35,3	31,4	37,1	31,5

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

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

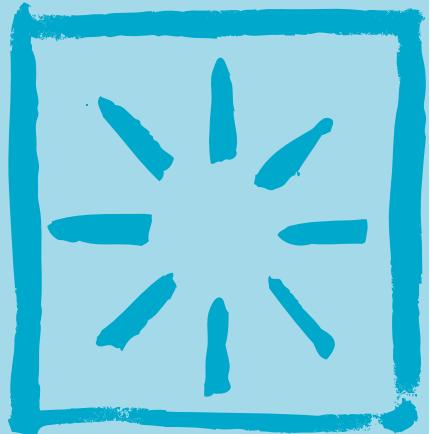
América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni tienen un empleo remunerado, según país, sexo y condición de actividad
(En porcentajes)

País	Año	Hombres				Mujeres			
		Desocupados	Buscan empleo por primera vez	Pensionados	Trabajo doméstico o de cuidados no remunerado	Desocupados	Buscan empleo por primera vez	Pensionados	Trabajo doméstico o de cuidados no remunerado
Argentina	2012	35,6	7,8	2,7	11,2	4,6	38,1	16,1	3,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	20,2	20,4	0,0	9,1	16,7	33,7	5,8	4,7
Brasil	2012	24,2	9,1	7,9	19,4	0,0	39,4	12,1	6,8
Chile	2011	37,3	6,0	1,2	3,2	7,7	44,6	17,2	4,4
Colombia	2012	50,0	9,9	0,0	9,5	4,1	26,5	24,5	5,9
Costa Rica	2011	45,7	6,9	4,1	25,3	3,8	14,1	15,9	4,3
Ecuador	2012	50,1	0,0	0,0	1,2	17,7	30,7	13,4	0,0
Guatemala	2006	29,6	6,3	0,1	12,2	24,1	27,7	2,8	0,8
Honduras	2010	27,8	6,1	0,2	23,8	8,2	33,7	5,0	2,5
México	2012	71,6	0,0	0,0	10,8	8,0	9,5	8,0	0,0
Nicaragua	2009	41,3	11,1	0,0	9,5	8,2	29,9	6,1	3,2
Panamá	2011	38,8	15,0	0,0	10,3	4,3	31,6	7,0	3,4
Paraguay	2011	29,5	9,9	0,0	2,5	19,2	38,9	11,6	5,4
Perú	2012	26,5	5,0	0,0	31,6	10,6	26,2	12,7	3,6
República Dominicana	2012	54,4	13,8	0,3	0,4	15,1	16,0	33,0	7,0
El Salvador	2012	51,0	12,5	0,1	6,8	17,2	12,4	6,4	3,0
Uruguay	2011	37,8	6,3	3,5	5,0	8,3	38,9	22,3	4,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	47,0	8,1	0,0	3,5	5,9	35,6	13,3	4,6
América Latina ^a		39,9	9,6	1,1	10,9	10,8	29,3	13,0	4,2
								0,9	69,6
									2,7
									10,2

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

^a Promedio simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición.

Capítulo IV



Desigualdades de género en el mercado laboral y sus efectos sobre la desigualdad socioeconómica: ¿cuánto se podría avanzar?

Introducción

- A. Interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado
- B. La inserción laboral femenina
 - 1. Participación, empleo y desempleo
 - 2. Las perspectivas del mercado laboral en la actual coyuntura
 - 3. Ciclos económicos e impactos diferenciados por género
 - 4. Características de la inserción laboral de hombres y mujeres
 - 5. Heterogeneidad de la estructura productiva y desigualdad de género
- C. Los ingresos laborales de mujeres y varones
- D. Los ingresos laborales femeninos y sus efectos en la desigualdad y la pobreza
 - 1. El cierre de la brecha de participación
 - 2. El cierre de la brecha de ingresos
- E. Comentarios finales

Bibliografía

Introducción

En los últimos años, la CEPAL ha situado el tema de la igualdad en un lugar central de la agenda de la región, explicitando un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos (CEPAL, 2014). Esta autonomía depende del rango de opciones y de los recursos que pone a disposición de las personas la sociedad en la que viven (Lechner, 2002). La CEPAL ha puesto también de relieve la problemática de la igualdad entre varones y mujeres, enfatizando en el trabajo no remunerado que realizan las mujeres dentro de los hogares, en su valor económico y en las restricciones que estas actividades imponen para el logro de la autonomía económica femenina y la inserción plena en el mercado laboral (CEPAL, 2013). En este marco, la perspectiva de género se torna indispensable para analizar las desigualdades imperantes en las sociedades y sus entrecruzamientos, ya que pone en el centro de la discusión temas y miradas que los enfoques más tradicionales esconden bajo un “silencio conceptual” (Bakker, 1999). Se quiebra así la resistencia a reconocer que el mercado laboral expresa y reproduce un espacio social marcado por las asimetrías entre hombres y mujeres (Rico y Marco, 2006), y a la vez se otorga relevancia conceptual y política a las relaciones de género en el funcionamiento de la economía en general y del mercado laboral en particular. En múltiples estudios se ha argumentado que la ausencia de esa perspectiva impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas (Giosa y Rodríguez, 2010), al mismo tiempo que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo.

En este mercado se producen desigualdades en diversas dimensiones, que abarcan, entre otras variables, los ingresos, la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones. Pero el mercado de trabajo es a la vez un espacio de priorización de las relaciones sociales, de reconocimiento recíproco y de construcción de autonomía e identidad, además de uno de los espacios donde se libra la lucha por la superación de la pobreza y la ampliación de la ciudadanía, por lo que constituye un ámbito crucial para avanzar hacia la meta de la igualdad. Diversas investigaciones sobre los mercados laborales de la región (por ejemplo, CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT, 2013) muestran que en las últimas décadas han tenido lugar cambios relevantes en la inserción laboral femenina, aunque esos cambios se producen a distintos ritmos entre los países e incluso entre las mujeres de un mismo país, dependiendo de su inserción en la estructura socioeconómica, su nivel de educación y el número de dependientes menores de edad presentes en sus hogares, entre otros factores. En los últimos diez años, las brechas de género existentes en materia de participación laboral y ocupación se han reducido en la mayoría de los países, aunque siguen siendo muy significativas, incluso en un escenario en que se han revertido, por lo menos desde hace un decenio, las desventajas educacionales de las mujeres, que durante mucho tiempo fueron consideradas como los factores determinantes de su escasa y deficiente inserción en el mercado de trabajo. En otros aspectos, como las brechas de ingresos o la segregación ocupacional, el panorama es más diverso entre los países y no puede hablarse, en términos generales, de avances relevantes en la región (CEPAL, 2014).

Resulta claro, entonces, que el mercado laboral y su contracara, el trabajo no remunerado, constituyen un solo y complejo ámbito en que es imprescindible acelerar una serie de cambios que impulsen el avance hacia el horizonte de igualdad que la CEPAL ha planteado en sus propuestas (CEPAL, 2010a, 2012a y 2014). En este marco, es necesario reducir brechas de participación, de empleo y de ingresos, así como adoptar políticas de conciliación entre el trabajo y la familia para varones y mujeres, ya que ello tendrá efectos beneficiosos en distintos niveles. Por un lado, habrá ganancias de productividad, mayores ingresos para los hogares y también, como se muestra a lo largo de este capítulo, menores niveles de desigualdad socioeconómica y pobreza de los hogares. Pero, además, será un impulso para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar, todos temas centrales de la agenda en favor de la igualdad y los derechos en la región.

En el contexto de este debate, en este capítulo se establece un vínculo entre las desigualdades presentes en la inserción de hombres y mujeres en el mercado laboral y la desigualdad de ingreso de los hogares que impera en las economías de la región. Se busca de este modo analizar cómo afecta el empleo femenino el bienestar de los hogares, medido a través de su ingreso y de la distribución de ese ingreso.

Así, se avanza en la línea de investigación y diagnóstico de anteriores ediciones del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2010b y 2013) en que se ha estudiado la división del trabajo dentro de los hogares y el rol de la economía del cuidado en la región, al mismo tiempo que se profundiza el análisis expuesto en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014) en relación con las diferencias y desigualdades de género presentes en el mundo del trabajo. El capítulo comienza con el examen de las interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado (sección A). Luego se abordan la inserción laboral femenina (sección B), la importancia de los ingresos laborales de las mujeres (sección C) y su impacto sobre la desigualdad y la pobreza (sección D). En esta última sección se busca ilustrar cuáles serían los niveles de desigualdad y pobreza en la región en dos escenarios deseables: i) si se cerrara la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres, y ii) si las mujeres obtuvieran el mismo ingreso que los hombres al tener iguales niveles de calificación y desempeñar trabajos de igual valor.

Plantearse avanzar en el cierre de estas brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de discriminación y reproducción cultural, de modo que resultan difíciles, pero no imposibles, de revertir. Las políticas públicas, tanto laborales como de cuidado y de igualdad de género, tienen mucho que contribuir en estas áreas, como lo indica la experiencia internacional y como se ha entendido en las incipientes acciones y normativas de algunos países de la región.

A. Interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe por ello una remuneración, se lo conoce como empleo. El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica de los países. Las posibilidades de las mujeres de incorporarse al mercado laboral en empleos de calidad y de generar ingresos autónomos tienen estrecha relación con la actual división sexual del trabajo. La mayor dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado y la casi nula participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado impide que ellas se integren al mercado laboral en condiciones de igualdad.

Antes de analizar los mercados laborales de los países de la región es importante detenerse en la distinción entre trabajo y empleo, conceptos que resultan fundamentales para comprender las desigualdades entre hombres y mujeres, e identificar el aporte económico global de los individuos.

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe por ello una remuneración, se lo entiende como empleo. El empleo puede ser público o privado, asalariado o por cuenta propia, formal o informal, y puede tener lugar en distintos sectores de la actividad económica; en todos los casos, se trata de empleo, trabajo que se intercambia en el mercado y por el cual se obtiene un ingreso. Ello da lugar a su valoración social y económica, a que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales.

Un caso especial es el empleo no remunerado, es decir, el trabajo que las personas realizan en el ámbito del mercado aun sin obtener ingresos por ello. Es el caso de las personas que trabajan en una empresa o negocio, sean familiares o no de los propietarios, y no reciben remuneración alguna. Quienes conforman este grupo son considerados como ocupados en las estadísticas laborales. Asimismo, esta parte del trabajo no remunerado se incluye

en el sistema de cuentas nacionales y se incorpora en el cálculo del PIB. Este tipo de inserción laboral tiene mayor incidencia entre las mujeres y es especialmente importante en algunos países de la región. Las actividades que se suelen incluir en esta categoría son las actividades de subsistencia en el ámbito rural, la atención de un negocio familiar y el trabajo que realizan los aprendices o pasantes. Esta categoría no debe confundirse con el trabajo no remunerado en su sentido más amplio y extendido, que comprende el trabajo doméstico y de cuidado que tiene lugar en los hogares o las comunidades.

El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica de los países. Sin embargo, es importante considerar que en la región el 30% de las mujeres declaran dedicarse exclusivamente a quehaceres del hogar, lo que se vincula con una menor participación en el mercado laboral. En algunos países de la región se están realizando esfuerzos dirigidos a la valoración de este trabajo y a su incorporación en las estadísticas nacionales a través de la construcción de cuentas satélites (véase el recuadro IV.1). Aquellas mujeres que no trabajan en forma remunerada, aun cuando dediquen muchas horas al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares, figuran en las estadísticas económicas como inactivas. No obstante, uno y otro tipo de trabajo están fuertemente interrelacionados y son productivos, aunque en un caso la producción sea para el mercado y en otro para el hogar y la comunidad. En las estadísticas, los hogares se consideran fundamentalmente unidades de consumo, a pesar de que en ellos se producen bienes y servicios para satisfacer necesidades de las personas y que para esto se requiere trabajo, en particular trabajo de cuidado. Asimismo, en la comunidad se realizan esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas, de los ancianos, de los más pobres, para resolver carencias que las políticas públicas no resuelven, también sobre la base de trabajo, aunque no sea remunerado ni tenga lugar en el mercado (Espino, 2010). Todas estas actividades —que comprenden tareas como hacer compras, preparar comida, lavar ropa y cuidar a enfermos, niños o personas con discapacidad, entre otras— son realizadas para los miembros de la familia o para la comunidad y están excluidas de la contabilidad nacional y de las estadísticas de empleo.

Recuadro IV.1 La valoración del trabajo doméstico no remunerado

Uno de los principales argumentos de la economía feminista en favor de la valoración del trabajo no remunerado es que permitiría hacer visible el sesgo de género existente en su desempeño, visibilizar una parte de la economía que permanece oculta, aunque es de vital importancia en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, y comprender mejor los vínculos con el trabajo remunerado (Durán, 2006; Gómez Luna, 2008; Salvador, 2009).

Sin embargo, en el marco de las cuentas tradicionales del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) que los países adoptan para sus estadísticas económicas, las actividades productivas de los hogares, cuyos productos no son transados en el mercado y, por tanto, no tienen un valor monetario, quedan excluidas de la contabilidad nacional.

Las cuentas satélites de producción de los hogares son una herramienta estadística que permite la valoración del trabajo no remunerado dentro del SCN. El concepto de cuentas satélites fue introducido en la revisión del SCN efectuada en 1993, con el objetivo de dar cabida a la consideración de conceptos complementarios o alternativos, ampliando los límites de la contabilidad nacional. Aun cuando las cuentas satélites se encuentran separadas del núcleo de las cuentas nacionales, resultan conceptualmente consistentes con el sistema y permiten expandir de forma flexible la capacidad analítica de la contabilidad nacional sin sobrecargar ni afectar el sistema central. De esta manera, la cuenta satélite del trabajo no remunerado permitiría incluir la producción de servicios domésticos y personales que se consumen dentro del propio hogar, es decir, la preparación de comidas, el cuidado de niños, la limpieza y las reparaciones, entre otras actividades.

En términos metodológicos, existen dos formas posibles de medir y valorar esta producción. Una es el método de los insumos

(*inputs*), con que se miden y valoran los costos de producción. El principal costo de producción corresponde al trabajo y por eso se hace necesario valorarlo, para lo cual hay dos opciones. Una consiste en considerar el costo de reemplazo, es decir, el salario que se paga en el mercado por realizar una actividad similar. La otra consiste en considerar el costo de oportunidad, que es el salario potencial que la persona encargada del trabajo no remunerado se está perdiendo de ganar en el mercado laboral. La segunda forma es el método de valoración de la producción (*outputs*) del hogar. Consiste en multiplicar el volumen de producción de las distintas actividades del hogar por los precios equivalentes de mercado de cada actividad. Al restar el valor de los insumos intermedios, se obtiene el valor agregado de la producción del hogar. Las experiencias de valoración del trabajo no remunerado suelen basarse en el método de los insumos, que está más avanzado (véanse Eurostat, 2003 y Salvador, 2009).

La construcción de una cuenta satélite que permita medir el trabajo no remunerado de los hogares es una tarea compleja. Por ejemplo, en algunos países de la región las cuentas nacionales no están desagregadas por sector institucional, lo que dificulta mucho el avance hacia una cuenta satélite. Por otro lado, la comparación de los datos originados en las cuentas satélites es también difícil, en la medida en que existen varias alternativas metodológicas para estimar el valor del trabajo no remunerado, lo que puede afectar los resultados.

El ejercicio de valoración del trabajo no remunerado en países desarrollados presentado por Durán (2006) da cuenta de su importancia. El valor agregado bruto de la producción doméstica no incluida en el SCN varía entre un 15% del PIB en el Japón en 1996 y un 67% del PIB en Alemania en 1992 (véase el cuadro).

Recuadro IV.1 (conclusión)

**Valor agregado bruto de la producción doméstica no incluida en el Sistema de Cuentas Nacionales,
según método de los insumos y costos de reemplazo**
(En porcentajes del PIB)

País	Año	Porcentajes del PIB
Alemania	1992	67
Australia	1992	54
	1997	43
Canadá	1992	41
	1997	34
Dinamarca	1987	37
Estados Unidos	1976	32
Finlandia	1990	45
Francia	1975	31
Japón	1996	15
Noruega	1990	38
Nueva Zelanda	1991	42
	1999	39
Suiza	1997	41

Fuente: M. Durán, *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Empleo y Mujer, Dirección General de la Mujer, 2006.

En varios países de la región existe desde mediados de la década de 2000 legislación específica que apunta a la producción de estadísticas de valoración del trabajo no remunerado (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay) (INMUJERES, s/f) e incluso a la realización de cuentas satélites de trabajo no remunerado en los hogares (por ejemplo, Colombia, el Ecuador, México y el Perú). En otros casos, se ha avanzado hacia ese objetivo.

En México, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comenzó los estudios de valoración económica del trabajo no remunerado en 2009, y desde 2011 publica los resultados de la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares. Según la información disponible de 2012, el valor económico de este trabajo equivale a aproximadamente un 19,5% del PIB del país, proporción de la cual un 76% corresponde a trabajo realizado por mujeres.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó una valoración del trabajo no remunerado de los hogares y concluyó que en 2012 alcanzaba al 19,3%

Fuente: INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (s/f), *Medir el trabajo no remunerado (TnR) y el uso del tiempo (UdT). Visibilizar la contribución de las mujeres a la economía y la sociedad* [en línea] http://cedoc.inmujeres.gob.mx/cedoc/documentos_download/TnR_UdT.pdf; M. Durán, *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Empleo y Mujer, Dirección General de la Mujer, 2006; V. Esquivel, "The political and social economy of care: Argentina", *Research Report*, N° 2, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2008; Eurostat, *Household Production and Consumption: Proposal for a Methodology of Household Satellite Accounts*, Luxemburgo, Comisión Europea, 2003; M.E. Gómez Luna, "Cuentas satélite de los servicios no remunerados de los hogares: una aproximación para México", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2008; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2007-2011", *Boletín de Prensa*, N° 174/13, Aguascalientes, 2013; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008*, San Salvador, 2008; S. Salvador, *Aportes para la elaboración de una cuenta satélite del trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), 2007; y "La valorización económica del trabajo no remunerado", *Las bases invisibles del bienestar social*, Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009.

del PIB. También en el Ecuador se elaboró, en 2013, la cuenta satélite del trabajo no remunerado. En el Perú, se reglamentó recientemente la ley según la cual el diseño y elaboración de la cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado está a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

En otros países, aun cuando no se han realizado estimaciones oficiales de valoración del trabajo no remunerado como parte del sistema estadístico nacional, existen estimaciones efectuadas por investigadores. Por ejemplo, en el Uruguay se estimó que el valor económico del trabajo doméstico no remunerado representaba alrededor del 21% del PIB en 2007 (Salvador, 2009). En la Argentina, las estimaciones efectuadas por Esquivel (2008) para la ciudad de Buenos Aires arrojaron que el valor económico del trabajo no remunerado variaba entre un 7% y un 12% del PIB, dependiendo del método de estimación utilizado. En El Salvador, según estimaciones efectuadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), el valor económico del trabajo no remunerado ascendía al 31,8% del PIB en 2005, valor del cual un 4,5% del PIB correspondía al aporte de los hombres y un 27,3% del PIB al de las mujeres.

Efectuar la distinción entre trabajo y empleo es importante por al menos tres razones: en primer lugar, debido a que la interacción de ambos tipos de actividades es un factor que condiciona la vida de hombres y mujeres de manera diferente; en segundo lugar, porque esa distinción contribuye a identificar el aporte económico global de las personas, y en particular de las mujeres, más allá de la condición de remunerada o no que tenga la tarea que realizan, y en tercer lugar, porque con miras a estudiar el empleo femenino, su aporte al desarrollo de los países y los beneficios y derechos que se derivan de él, es indispensable relacionar ambos conceptos. Para analizar la problemática de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades de género, se requiere tomar en cuenta que el aporte de las personas al funcionamiento de la economía se compone del trabajo dentro y fuera del mercado. Según Picchio (2005), la tensión entre producir mercancías y reproducir personas está fundada en la naturaleza del mercado de trabajo asalariado,

que constituye una forma histórica particular de intercambio de trabajo y medios de subsistencia. El punto clave aquí es que para que esa dotación de trabajo asalariado se encuentre disponible, es necesaria una dotación de trabajo de reproducción social de las personas que no es tenida en cuenta en el análisis económico convencional.

La visibilización de la división sexual del trabajo y de los vínculos entre las esferas de la producción y la reproducción brinda elementos para comprender el origen de las desigualdades de género en diversos ámbitos. Las normas que regulan la división del trabajo dentro de la familia no solamente operan en la esfera de lo privado, sino que condicionan el acceso de las mujeres al espacio público, liberando a los hombres, gracias a ello, para la producción del mercado (Guzmán, 2003) y la participación social y política. Las posibilidades de las mujeres de incorporarse al mercado laboral en empleos de calidad y de generar ingresos autónomos tienen estrecha relación con la actual división sexual del trabajo. La mayor dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado y la casi nula participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado impide que ellas se integren al mercado laboral en condiciones de igualdad.

La desequilibrada distribución del trabajo productivo y reproductivo entre hombres y mujeres supone una subordinación económica de las mujeres que se expresa en la exclusión del mercado de trabajo o en una inserción difícil en él. Los principales obstáculos que encuentran las mujeres son empleos de mala calidad, situaciones asociadas a la segregación ocupacional horizontal y vertical, y remuneración más baja para el mismo tipo de trabajo. A esto se agrega la desigual valoración económica y social de las tareas que ellas desempeñan, que redunda en la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y en las menores oportunidades para participar en la toma de decisiones, así como para ejercer sus derechos económicos y sociales. El acceso más restringido a recursos, a su vez, debilita la autonomía de las mujeres, lo que afecta negativamente sus oportunidades y su calidad de vida. No puede desconocerse que en la condición de las mujeres en el mercado laboral operan factores que se relacionan con formas de discriminación anteriores al ingreso a ese mercado (vinculadas, por ejemplo, con el funcionamiento de los hogares y la educación), a los que se agregan los factores propios de la discriminación en el mercado de trabajo (Espino, 2010). Ambos tipos de discriminación son producto de la naturalización de la adscripción de las mujeres al trabajo doméstico y a los cuidados, así como de condicionamientos culturales y estereotipos sobre lo masculino y lo femenino, y de la desvalorización de esto último en el mercado. En las siguientes secciones se analizará en detalle el resultado de estas formas de discriminación, que se refleja en las condiciones de la inserción laboral femenina y pone de manifiesto la tensión entre producción y reproducción, y los conflictos en la organización de los tiempos sociales (Carrasco y Mayordomo, 2006).

B. La inserción laboral femenina

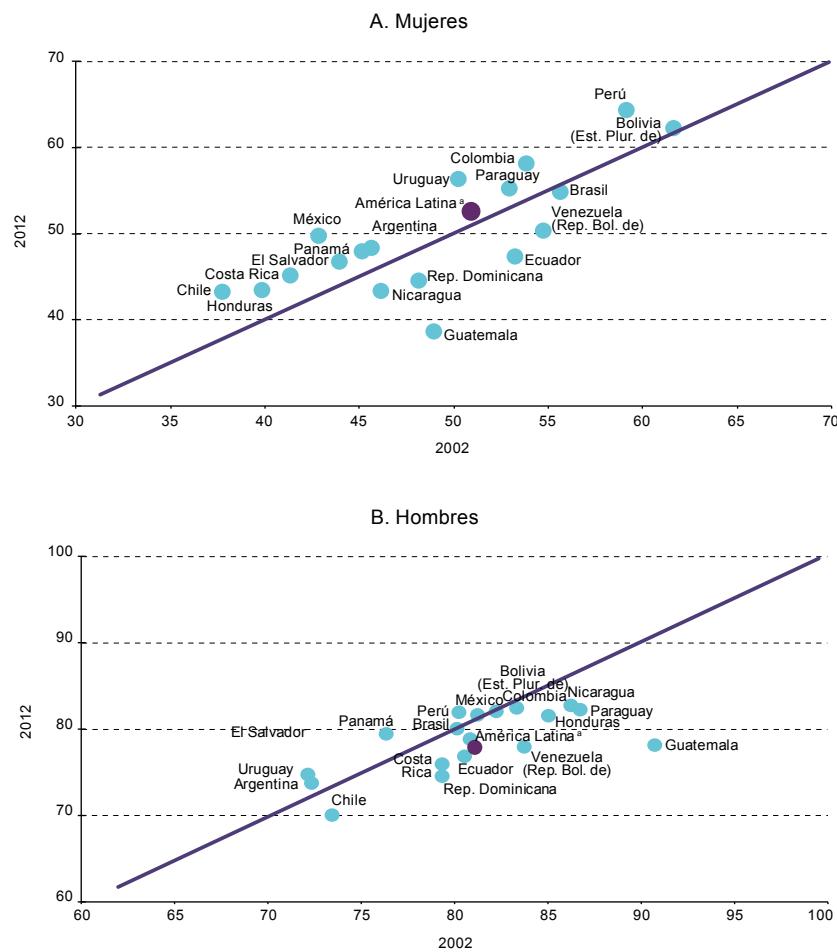
Las diferencias entre hombres y mujeres en términos de participación laboral, empleo, desempleo e ingresos son notorias, aun cuando las brechas se han acortado en el último decenio. Las características más estructurales de segregación del empleo femenino y concentración en sectores de baja productividad se mantienen. Las diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres decrecen a medida que aumenta el nivel educativo y varían significativamente según la composición del hogar. Cuando las demandas de cuidado de niños son altas, las tasas de participación (o actividad) de las mujeres representan un 60% de las de los hombres.

1. Participación, empleo y desempleo

En el último decenio, la tasa de participación (o actividad) de América Latina se ha mantenido relativamente constante, como resultado de oscilaciones en un sentido o en otro en los distintos países. La tasa de participación femenina, si bien ha perdido cierto dinamismo en relación con su evolución de décadas anteriores, continuó presentando incrementos moderados en algunos países. A pesar de los aumentos de la participación laboral, todavía un tercio de

las mujeres en edad de trabajar carecen de ingresos propios (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, s/f) y son clasificadas como económicamente inactivas en las estadísticas, aunque tienen altas cargas de trabajo vinculadas con sus responsabilidades domésticas. Por su parte, las variaciones de la tasa de participación masculina han sido menos pronunciadas (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)

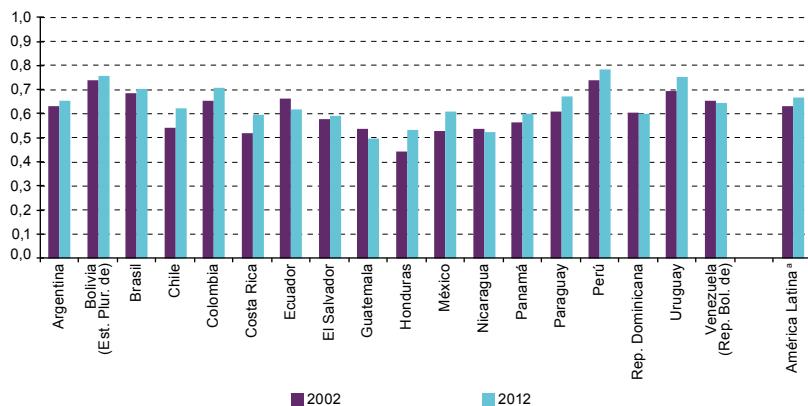


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

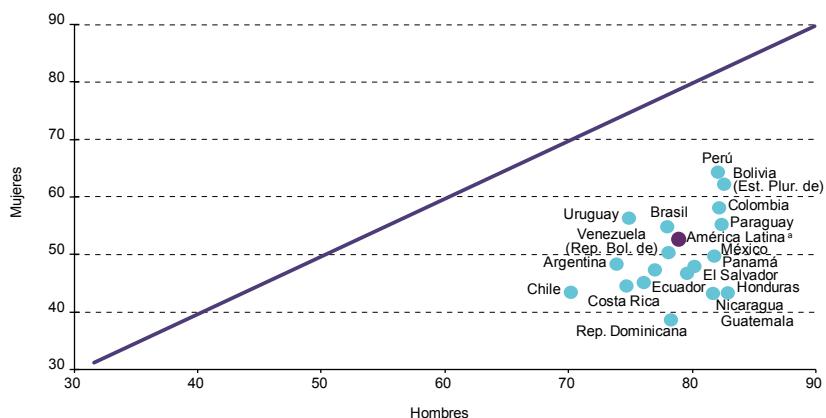
Debido a estas evoluciones, la brecha de participación entre hombres y mujeres se ha reducido en la mayoría de los países, como ya se señaló en CEPAL (2014) (véase el gráfico IV.2). En 2002, la tasa de participación femenina, como promedio ponderado, equivalía al 63% de la masculina, mientras que en 2012 esta proporción ascendió al 67%. A pesar de esta reducción de la diferencia, la brecha continúa siendo muy significativa (véase el gráfico IV.3). Por ejemplo, la tasa de participación de las mujeres en Guatemala, Honduras y Nicaragua es en promedio la mitad de la de los hombres, y en los países donde la brecha es menor, la tasa de participación femenina no alcanza a ser el 80% de la masculina (como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y el Uruguay). Esto significa que, con una variabilidad considerable entre países, existe en todos los casos un margen todavía amplio para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Gráfico IV.2
América Latina (18 países): razón entre las tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012



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

Gráfico IV.3
**América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2012
(En porcentajes)**



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

Los países del Caribe de habla inglesa no se excluyen de la generalidad y también en ellos las tasas de actividad femenina son menores que las masculinas (véase el cuadro IV.1). Sin embargo, en la mayoría de estos países de los que se dispone de información, la brecha es inferior a la que se presenta en muchos de los países de América Latina. En las Bahamas, Barbados y Santa Lucía el cociente entre la tasa de actividad femenina y la masculina supera el 80%, es decir, la brecha es considerablemente menor que la exhibida por cualquier país de América Latina. Cabe señalar que en el Caribe también es significativamente mayor la proporción de los hogares de jefatura femenina, que dependen por completo del empleo de la mujer para su subsistencia.

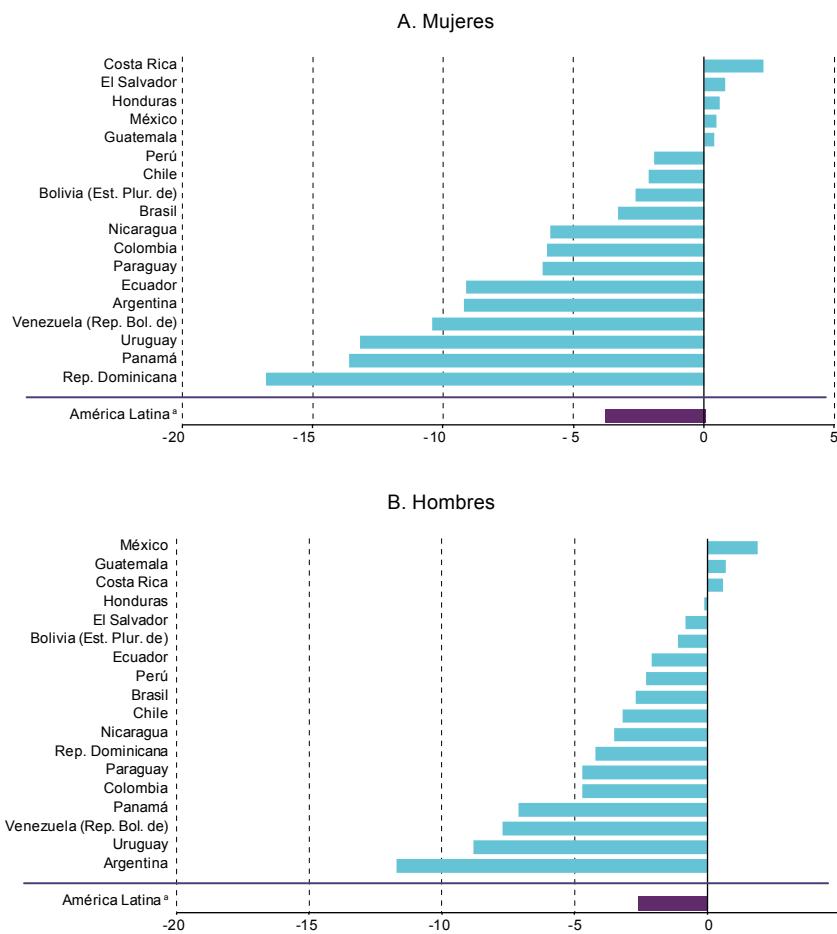
El moderado crecimiento económico del último decenio se ha traducido también en descensos de la tasa de desempleo, tanto de hombres como de mujeres (véase el gráfico IV.4). En el agregado de la región, el cociente entre las tasas de desempleo femenina y masculina se ha mantenido relativamente estable, aunque se observan variaciones importantes por países, en un contexto de bajas tasas de desempleo regional (véase el gráfico IV.5). Aun así, en todos los países de la región las tasas de desempleo femeninas son considerablemente superiores a las masculinas (véase el gráfico IV.6).

Cuadro IV.1
El Caribe (9 países): tasas de participación de hombres y mujeres, 2009, 2010 y 2011
(En porcentajes y cociente)

	Hombres (porcentajes)			Mujeres (porcentajes)			Mujeres/Hombres (cociente)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Bahamas	79,3	79,4	79,3	69,2	69,3	69,3	0,87	0,87	0,87
Barbados	76,3	76,3	76,2	64,8	64,8	64,8	0,85	0,85	0,85
Belice	81,6	81,8	81,8	47,4	48,0	48,3	0,58	0,59	0,59
Guyana	80,1	79,6	79,1	40,8	41,3	41,8	0,51	0,52	0,53
Jamaica	73,1	72,0	71,8	56,7	56,0	56,0	0,78	0,78	0,78
San Vicente y las Granadinas	78,4	78,5	78,4	55,2	55,5	55,7	0,70	0,71	0,71
Santa Lucía	76,7	77,0	77,3	63,5	63,9	64,2	0,83	0,83	0,83
Suriname	68,5	68,7	68,7	39,7	40,1	40,5	0,58	0,58	0,59
Trinidad y Tabago	77,7	78,0	78,3	54,3	54,6	54,9	0,70	0,70	0,70

Fuente: Secretaría del Commonwealth, *Small States: Economic Review and Basic Statistics*, vol. 17, Londres.

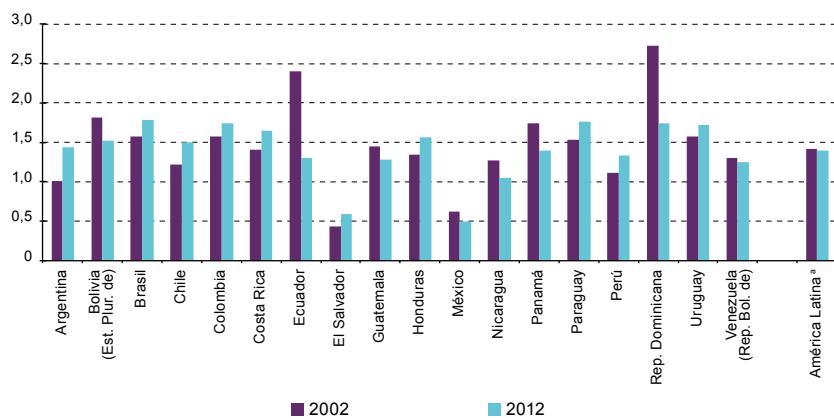
Gráfico IV.4
América Latina (18 países): variación de las tasas de desempleo femenina y masculina entre 2002 y 2012
(En porcentajes)



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

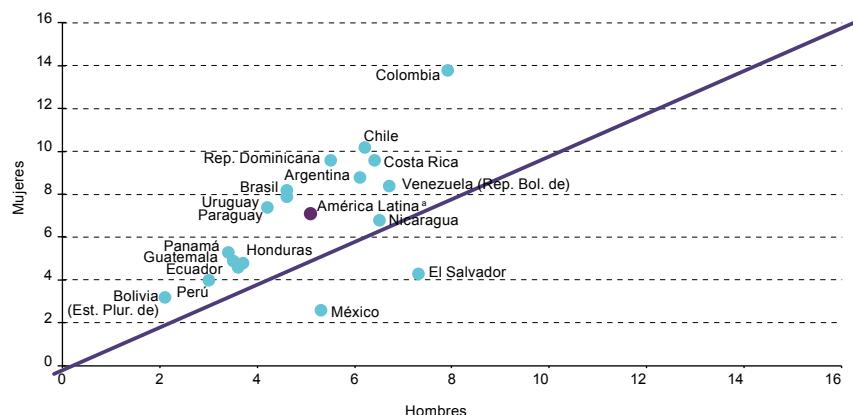
^a Promedio ponderado.

Gráfico IV.5
América Latina (18 países): razón entre las tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012



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

Gráfico IV.6
**América Latina (18 países): tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2012
(En porcentajes)**

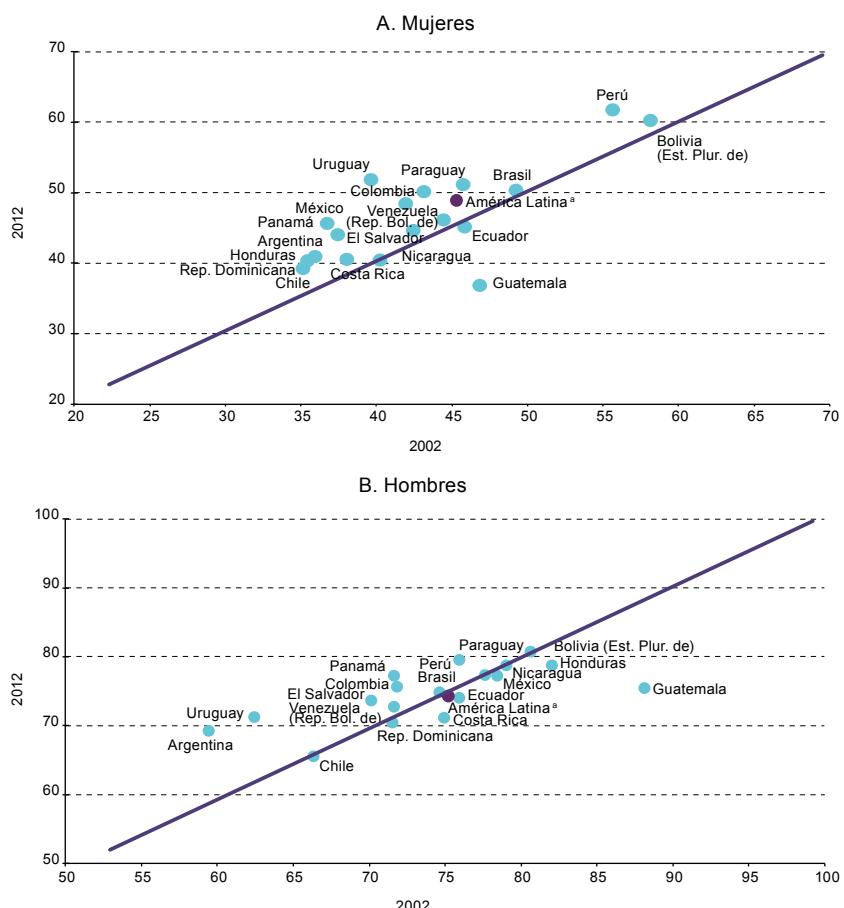


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio ponderado.

La tasa de empleo total aumentó durante el decenio en la mayor parte de la región. Mientras que el crecimiento de la tasa de empleo femenina se produjo en todos los países con excepción del Ecuador y Guatemala, la tasa de empleo masculina disminuyó en varios países (véase el gráfico IV.7).

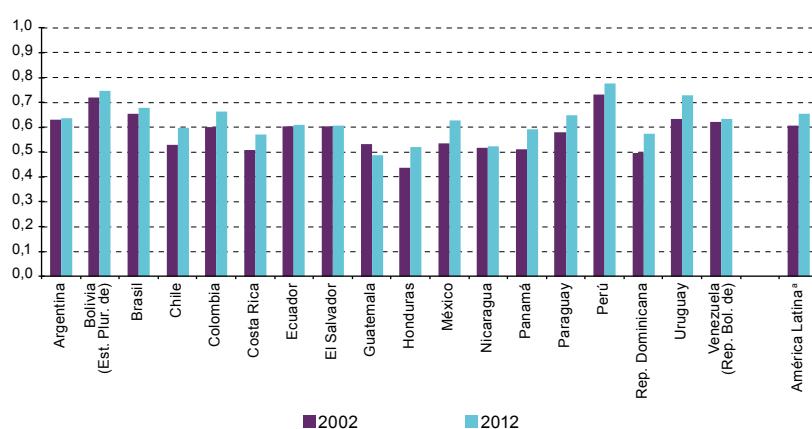
Como consecuencia de esta evolución, la brecha entre las tasas de empleo de mujeres y de hombres también se ha reducido de manera considerable, aunque persisten amplias diferencias en todos los países, al igual que en el caso de la participación (véanse los gráficos IV.8 y IV.9). Como promedio de la región, la tasa de empleo de las mujeres representaba un 65% de la de los hombres en 2012, proporción que ascendía al 61% en 2002. Las mayores diferencias entre las tasas de empleo se encuentran en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico IV.7
América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)



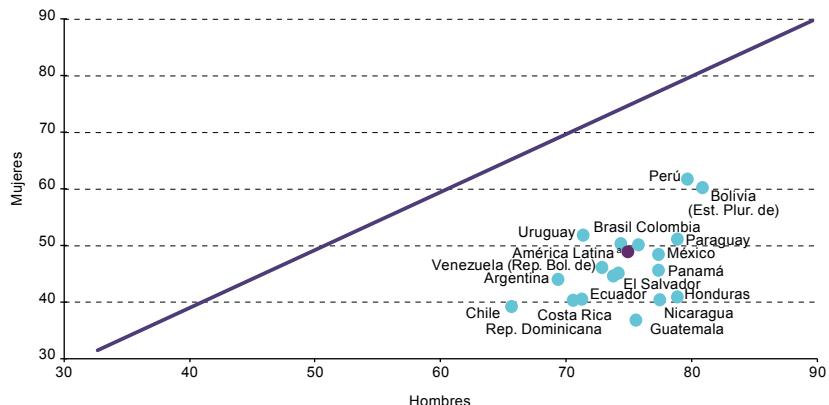
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio ponderado.

Gráfico IV.8
América Latina (18 países): razón entre las tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012



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

Gráfico IV.9
América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

2. Las perspectivas del mercado laboral en la actual coyuntura

En la década de 2000, sobre todo en la segunda mitad, se produjeron buenas noticias en términos de los principales indicadores del mercado laboral. En la actualidad, la región parece estar entrando en un nuevo escenario económico. En efecto, de acuerdo con las proyecciones más recientes se prevé un escenario de crecimiento modesto y de desaceleración económica y, de manera consistente con ello, los indicadores del mercado de trabajo comienzan a mostrar una pérdida de dinamismo (CEPAL/OIT, 2014). En primer lugar, si se considera América Latina en su conjunto, se observa que la tasa de participación laboral de los hombres ha disminuido en el último año y la de las mujeres se ha mantenido constante, lo que refleja un freno del crecimiento reciente de la proporción de mujeres dentro de la fuerza laboral. En todos los países de la región, excepto Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de), la tasa de participación de los hombres ha disminuido entre 2012 y 2013, mientras que las variaciones del nivel de participación de las mujeres dentro de la fuerza laboral han sido diferentes según el país.

En segundo lugar, continúa registrándose una reducción de la tasa de desempleo en toda la región, aunque a un ritmo mucho más lento: en 2012 la tasa de desempleo era de un 6,4% y en 2013 disminuyó a un 6,2%. Además de las diferencias de género, analizadas en el presente capítulo, que constituyen una característica estructural del mercado laboral, también resulta preocupante la situación de los jóvenes. La tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años se incrementó levemente en el pasado año: fue de un 14,3% en 2013, frente a un 14,0% en 2012. Como se discutió en el capítulo anterior, la valoración de esta evolución debe realizarse conjuntamente con la consideración del comportamiento de los y las jóvenes en el sistema educativo.

En tercer lugar, a pesar de que el total de ocupados se ha incrementado en todos los países, se comienza a vislumbrar una desaceleración de la creación de empleo. De hecho, se constata en algunos países un incremento del peso relativo del trabajo independiente en detrimento del empleo asalariado, tendencia contraria a la que se venía produciendo en los años anteriores. Esta pérdida de dinamismo también se observa en lo referente al empleo, en la medida en que el ritmo de formalización de los trabajadores que venía ocurriendo desde hacía varios años, comienza a mostrar algunos signos de estancamiento.

Finalmente, en lo que se refiere a los ingresos, se puede afirmar que en 2013 los salarios medios siguieron aumentando en términos reales, en un contexto de bajo desempleo y moderadas tasas de inflación. En efecto, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, la tendencia general de los salarios medios ha sido de crecimiento real, aunque muy modesto en los casos de México y de Nicaragua. El salario mínimo, por su parte, experimentó un crecimiento real del 2,2% en el último año en la región (CEPAL/OIT, 2014).

Frente a esta modificación de las perspectivas económicas de la región, cabe preguntarse si los hombres y las mujeres se verán afectados de manera diferente por el nuevo ciclo económico. La experiencia de la región muestra que, frente a cambios en los ciclos económicos o incluso en períodos de crisis o recesión, la situación de hombres y mujeres en el mercado laboral suele verse afectada de distinta forma, como se analiza en el siguiente apartado.

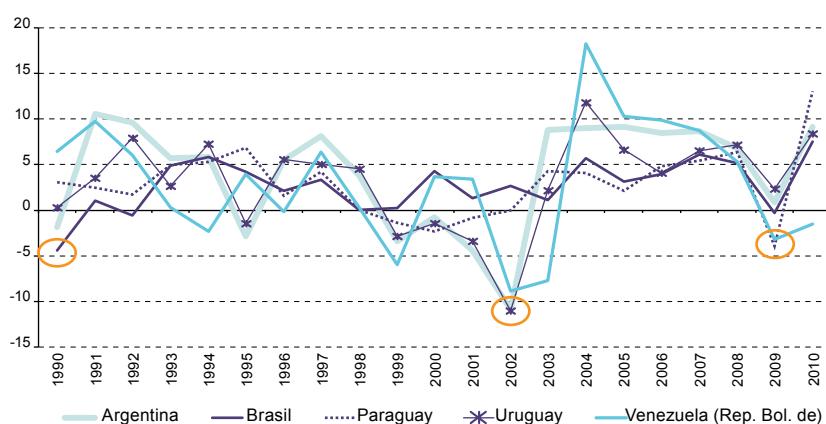
3. Ciclos económicos e impactos diferenciados por género

A lo largo de la historia, América Latina ha atravesado por una serie de crisis que han afectado el desempeño de sus principales variables macroeconómicas. En efecto, una característica destacada de los países de la región ha sido la volatilidad de sus ciclos económicos, que ha repercutido en la estabilidad social, en las empresas, en las instituciones y en las políticas, y también ha redundado en el incremento de la inseguridad económica a la que está expuesta buena parte de la población (Bértola y Ocampo, 2012).

La contracción de la actividad económica afecta de manera negativa a las trabajadoras y los trabajadores, que ven disminuidos sus ingresos laborales y sufren la pérdida de empleo. Considerando la inserción diferenciada de hombres y mujeres en el mercado laboral y su desigual dedicación al trabajo no remunerado, cabría esperar comportamientos distintos según sexo durante los períodos de contracción. La teoría económica plantea dos posibles reacciones de la oferta laboral en un período de crisis económica. Podría operar un patrón contracíclico, en virtud del cual la participación laboral se incrementara ante una caída de la actividad económica, efecto que suele denominarse del “trabajador añadido” y que, básicamente, significa que un miembro del hogar se incorpora al mercado laboral. También podría operar un patrón procíclico, en virtud del cual la participación laboral disminuyera ante una caída de la actividad económica, efecto conocido como del “trabajador desalentado”, que implica que las personas dejan de participar en el mercado laboral porque no tienen esperanzas de conseguir trabajo. Diversos estudios han sugerido que el primer efecto tiende a predominar en el caso de las mujeres y el segundo en el caso de los hombres (Espino, 2012; Antonopoulos, 2009; Arroyo y otros, 2010). Cabe señalar que la prevalencia de uno u otro efecto depende de diversos factores y que incluso ambos efectos pueden tener lugar en distintos grupos de hombres y mujeres. A modo de ejemplo, se ha sugerido que el efecto del trabajador añadido predomina entre las mujeres con menor nivel educativo y de edad más avanzada, mientras que el efecto del trabajador desalentado es relevante en el segmento de mujeres jóvenes y con mayor nivel educativo (Sabarwal, Sinha y Buvinic, 2012).

Para analizar el efecto que tienen las crisis en los principales indicadores del mercado de trabajo, se seleccionaron cinco países donde la actividad económica exhibió importantes caídas en algún momento de las últimas décadas. En efecto, en el Brasil el PIB disminuyó un 4,4% entre 1989 y 1990. Una situación similar ocurrió en el Paraguay y en Venezuela (República Bolivariana de), donde el PIB se redujo un 4,0% y un 3,2%, respectivamente, entre 2008 y 2009. Contracciones más marcadas de la actividad económica se registraron en la Argentina y el Uruguay, donde el PIB cayó un 11,0% y un 10,9%, respectivamente, entre 2001 y 2002, en verdaderas crisis económicas (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10
América Latina (5 países)^a: tasa de crecimiento del PIB anual a precios constantes, 1990-2010
(En porcentajes)



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

^a Se seleccionaron cinco países donde la actividad económica registró una caída importante en algún momento de las últimas décadas.

El análisis de los indicadores del mercado laboral muestra que en las fases recesivas del ciclo económico en todos los países considerados se han registrado incrementos de la tasa de participación femenina y disminuciones de la masculina (véase el cuadro IV.2). Esta evidencia favorecería la hipótesis de que la oferta laboral femenina se expande en contextos críticos por el efecto del trabajador añadido y la masculina disminuye por el efecto del trabajador desalentado. La evolución posterior de las tasas de participación femenina, que no muestran caídas en las etapas de recuperación económica, sugiere que aquellas mujeres que han ingresado al mercado de trabajo en épocas de crisis tienden a permanecer en él (Montaño y Milosavljevic, 2010).

Cuadro IV.2
América Latina (5 países)^a: variación acumulada del PIB y de los principales indicadores del mercado de trabajo
(En porcentajes)

Variación del PIB	Variación de la tasa de participación		Variación de la tasa de desempleo		Variación de la tasa de empleo	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
	-4,4	1,0	-1,1	3,7	20,2	0,8
Brasil (entre 1989 y 1990)						-1,1
Argentina (entre 2000 y 2002)	-14,8	2,5	-1,8	9,7	30,4	0,5
Uruguay (entre 2000 y 2002)	-14,0	0,2	-1,9	24,9	24,4	-4,4
Paraguay (entre 2008 y 2009)	-4,0	2,5	-0,2	7,6	26,8	1,9
Venezuela (República Bolivariana de) (entre 2008 y 2009)	-3,2	1,8	-0,3	6,0	6,3	0,8
						-1,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países e información del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

^a Se seleccionaron cinco países donde la actividad económica registró una caída importante en algún momento de las últimas décadas.

Si bien las tasas de desempleo de las mujeres históricamente han sido más altas que las de los hombres, en tres de los cinco países que se analizan las tasas de desempleo masculinas registraron incrementos muy superiores en los episodios de caída de la actividad económica. Esto no ocurrió en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), países donde el aumento de la tasa de desempleo fue similar para ambos sexos. Por último, la tasa de empleo presentó un comportamiento diferente en los distintos países. Con diversas intensidades en todos ellos, con excepción del Uruguay, parece haberse producido el mismo fenómeno: un aumento de la tasa de empleo femenina y una contracción de la masculina.

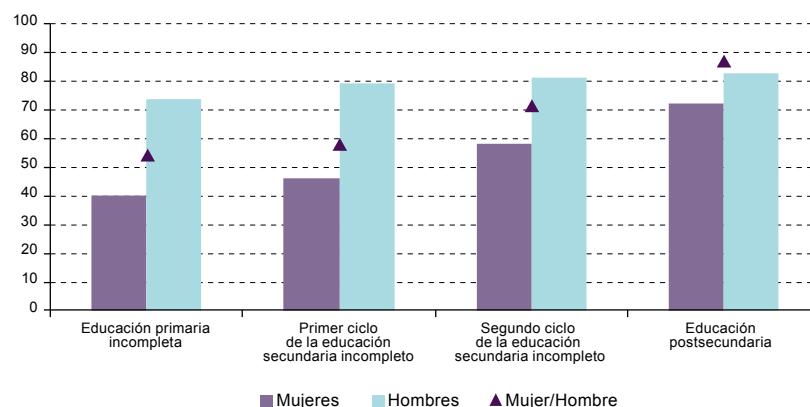
En contextos de depresión económica, disminuyen los salarios reales de hombres y mujeres. Si el descenso del salario de los hombres es mayor, se puede producir una reducción de la brecha salarial de género, que en este contexto no debería interpretarse como un avance en el sentido de la igualdad. De acuerdo con la evidencia sobre la evolución diferenciada de los ingresos de hombres y mujeres durante las crisis, en general, la brecha de ingresos entre los sexos se reduce debido al mayor deterioro de los ingresos de los hombres (Montaño y Milosavljevic, 2010).

En los países del Caribe, la crisis financiera de 2008 y 2009 ha tenido importantes impactos, entre otros, el aumento de los precios de los alimentos, la caída de la producción y el incremento del empleo informal y del desempleo. Sin embargo, como se argumenta en CEPAL (2010b), en los análisis sobre esta crisis se ha tendido a considerarla neutra en términos de género, sin profundizar en sus posibles impactos diferenciados en hombres y mujeres, aun cuando algunos indicadores dan cuenta de desigualdades. Tal como ocurrió en la mayoría de los episodios de crisis económica analizados en los párrafos anteriores, en los países del Caribe la tasa de participación masculina cayó fuertemente, mientras que la femenina disminuyó menos o incluso se incrementó en algunos países.

4. Características de la inserción laboral de hombres y mujeres

Las diferencias entre los principales indicadores laborales de hombres y mujeres, que se observan al comparar promedios agregados de cada país, esconden importantes variaciones más específicas, que aparecen como un patrón claro que se repite en todas las economías. Por un lado, la brecha entre las tasas de participación de hombres y mujeres decrece a medida que aumenta el nivel educativo: cuando hombres y mujeres son más educados, sus comportamientos en el mercado laboral se asemejan. Así, en la región el cociente entre la tasa de participación femenina y la masculina alcanza un 54% entre los trabajadores con educación primaria incompleta. Sin embargo, entre quienes tienen educación secundaria o un nivel de educación más alto, este cociente es mucho mayor y llega al 87% (véase el gráfico IV.11).

Gráfico IV.11
América Latina (18 países)^a: tasas de participación femenina y masculina, por nivel educativo, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

Estas diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres varían según la composición del hogar al que pertenecen las trabajadoras y los trabajadores. Cuando hay niños o niñas menores de 6 años en el hogar, es decir, cuando las demandas de cuidado son muy altas, las tasas de participación de las mujeres representan un 60% de las de los hombres. Si el niño menor en el hogar tiene entre 6 y 14 años, la razón asciende a un 75%, mientras que cuando no hay niños menores en el hogar, la razón alcanza un 80% (véase el cuadro IV.3). Las diferencias son considerablemente más marcadas en los hogares más pobres, pertenecientes al primer quintil, que en los hogares del último quintil, e incluso en este no se verifica el patrón descrito de menores diferencias entre hombres y mujeres en los hogares sin niños, respecto de los hogares con niños. Por lo tanto, el mayor margen para el incremento de la participación laboral femenina se encuentra entre las mujeres que tienen niveles educativos más bajos y responsabilidades en el hogar, lo que demanda un esfuerzo de política pública específico. El esfuerzo dirigido a este segmento debe centrarse en distintos ámbitos: educativo y de capacitación, de servicios de cuidado y de empleo activo. La modelización de la tasa de participación de las mujeres, a través de la estimación de modelos de probabilidad de participación laboral, muestra resultados muy consistentes para todos los países de la región (véase el recuadro IV.2).

Cuadro IV.3
América Latina (18 países)^a: tasas de participación de mujeres y hombres según composición del hogar y quintil de ingresos, alrededor de 2012
(En porcentajes)

		Edad del niño más pequeño		Sin niños en el hogar
		Menos de 6 años	Entre 6 y 14 años	
Total	Mujeres	54,3	60,9	64,2
	Hombres	90,0	81,3	80,0
	Mujer/hombre	60,3	74,9	80,3
Quintil I	Mujeres	39,9	45,0	41,2
	Hombres	85,5	74,7	63,7
	Mujer/hombre	46,7	60,2	64,7
Quintil V	Mujeres	73,5	74,1	70,2
	Hombres	93,8	83,5	85,0
	Mujer/hombre	78,4	88,7	82,6

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

Recuadro IV.2**Los determinantes de la participación laboral femenina en América Latina**

Con el fin de analizar en mayor profundidad los factores determinantes de la participación laboral femenina, se estimó un modelo *probit* cuya variable dependiente es una variable binaria que vale 1 si la mujer es económicamente activa y 0 en otro caso. El modelo se estimó para las mujeres de entre 14 y 65 años, para los 18 países de la región considerados, sobre la base de información de la ronda de encuestas de hogares de 2012. Entre los determinantes se consideraron las características personales (edad, nivel educativo e indicador de si la mujer vive en pareja) y una serie de variables referentes a las características del hogar: quintil de ingreso, tamaño del hogar, indicador de presencia de niños menores de 6 años, indicador de presencia de niños de entre 6 y 14 años, edad de la persona más joven del hogar, proporción de miembros del hogar de entre 15 y 65 años que están fuera de la fuerza de trabajo y proporción de mujeres y hombres que están fuera de la fuerza de trabajo.

En todos los países, los coeficientes asociados a estas variables resultaron significativos y presentaron un patrón muy sistemático. En términos generales, la probabilidad de que una mujer sea económicamente activa muestra los siguientes comportamientos:

- Crecé con la edad (a ritmo decreciente) y con el nivel educativo. Mientras mayor es el nivel de educación, mayores son los retornos esperados del trabajo y mayor es la valoración que se tiene de él, por lo que aumenta la probabilidad de trabajar. A la vez, a medida que aumenta la edad, las mujeres se van retirando del sistema educativo e incorporando al mercado laboral.
- Es menor para las mujeres que viven en pareja que para aquellas que no lo hacen.
- Aumenta con el ingreso del hogar: las mujeres de los quintiles de ingreso superiores participan en mayor medida en la fuerza de trabajo. Este resultado corresponde a una causalidad recíproca, pues el trabajo de la mujer reporta mayores ingresos al hogar y, por tanto, se puede traducir en que este pertenezca a un quintil de ingreso superior. También operan pautas culturales

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Deutsch, "Does child care pay? Labor Force Participation and Earnings: Effects on Access to child care in the favelas of Rio de Janeiro", *Documento de Trabajo*, N° 384, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998; H. Immervoll y D. Barber, "Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 31, OECD Publishing, 2005; J.A. Klerman y A. Leibowitz, "Child care and women's return to work after childbirth", *American Economic Review*, vol. 80, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, 1990.

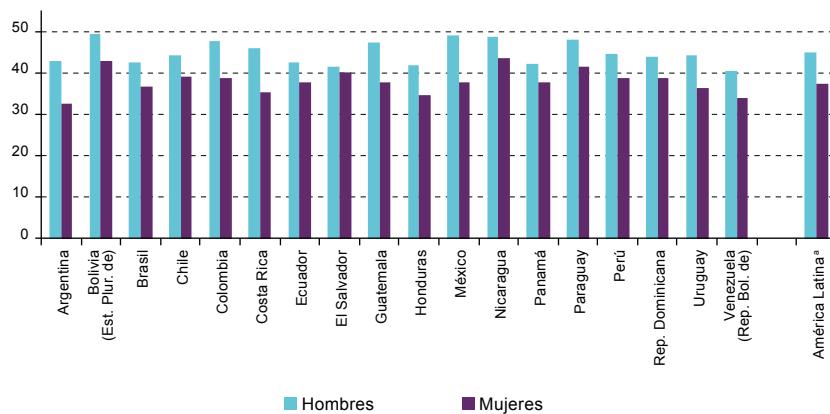
y diferentes patrones de incentivos dependiendo del nivel socioeconómico de los hogares, lo que se reflejaría a través de los quintiles de ingreso.

- Disminuye con la presencia de niños en el hogar y en la medida en que el miembro más pequeño del hogar tiene menos edad. Los costos asociados al cuidado redundan en que el trabajo femenino implique un retorno menor para el hogar (Immervoll y Barber, 2005). Estos costos pueden ser lo suficientemente altos para constituirse en una barrera a la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo (Deutsch, 1998). Los costos del cuidado infantil son especialmente altos para las familias que tienen niños menores de 6 años por dos razones: en primer lugar, los cuidados requeridos por estos niños son más intensivos en trabajo y, por lo tanto, más caros que el cuidado de los niños en edad escolar; en segundo lugar, para los niños mayores de 6 años existen en general opciones de cuidado a menor costo en el sistema público, al menos a tiempo parcial (Klerman y Leibowitz, 1990).
- Disminuye con la presencia de otros adultos inactivos en el hogar. La presencia de otros adultos inactivos puede operar en dos sentidos contrapuestos. Por un lado, ellos pueden brindar apoyo mediante el cuidado de los niños del hogar, ofreciendo una alternativa gratuita o de muy bajo costo al cuidado maternal y habilitando a la mujer para participar en el mercado laboral. Por otro lado, estos adultos inactivos pueden requerir de cuidados y, en consecuencia, disminuir la probabilidad de que las mujeres en edad de trabajar fuera de sus hogares se ofrezcan en el mercado laboral. Según las estimaciones realizadas, este último efecto supera al primero.
- Aumenta con el tamaño del hogar. Una vez que se controla por los otros determinantes, el tamaño del hogar implica una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral, lo que se asocia con la necesidad de producir mayores ingresos para sustentar un hogar más numeroso.

Cuando se compara a hombres y mujeres ocupados, las diferencias se evidencian en distintos ámbitos. Por un lado, la cantidad de horas semanales trabajadas en el mercado laboral es considerablemente menor en el caso de las mujeres (37 horas, frente a 45 horas en el caso de los hombres, como promedio de América Latina) (véase el gráfico IV.12) y este patrón se repite en todos los países. Se trata de una brecha muy relevante, que está vinculada con las responsabilidades de las mujeres en las tareas de trabajo no remunerado, sobre todo de cuidado, dentro de los hogares. Como ha sido ampliamente documentado, cuando se considera el total de horas de trabajo, incluidos el trabajo remunerado y el no remunerado, la carga horaria femenina es superior en la mayoría de los países (véase, por ejemplo, CEPAL, 2014). Según la información más reciente disponible en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en 9 de los 11 países de los que se tiene información, la carga de trabajo total de las mujeres es superior a la de los hombres¹.

¹ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=13&language=spanish>.

Gráfico IV.12
América Latina (18 países): promedio de horas trabajadas en el mercado laboral por semana, según sexo, alrededor de 2012
(En números de horas)



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

Otra característica reconocida de la inserción laboral femenina es la alta concentración de las mujeres en determinadas ocupaciones y ramas de actividad, es decir, el fenómeno de la segregación ocupacional. La distribución de los ocupados por sexo resulta muy diferente cuando se analiza por rama de actividad y en menor medida por categoría ocupacional (véase el gráfico IV.13). En términos de ramas de actividad, la concentración de las mujeres es mucho más marcada que la de los hombres: casi el 70% de ellas se ubican en las ramas de servicios sociales y comercio, en tanto que las dos principales ramas de actividad de los hombres son agricultura y comercio, que en conjunto concentran alrededor del 40% de la población masculina ocupada, según datos de 2012. En términos de categorías ocupacionales, las mujeres tienen una menor inserción como asalariadas privadas y empleadoras, al mismo tiempo que el 18% de ellas trabajan en el servicio doméstico o como trabajadoras no remuneradas. Aproximadamente el 25% del total de ocupadas de la región son trabajadoras por cuenta propia, categoría ocupacional que engloba situaciones muy heterogéneas (véase el recuadro IV.3).

Gráfico IV.13
América Latina (18 países)^a: distribución de mujeres y hombres por rama de actividad y categoría ocupacional, alrededor de 2012
(En porcentajes)

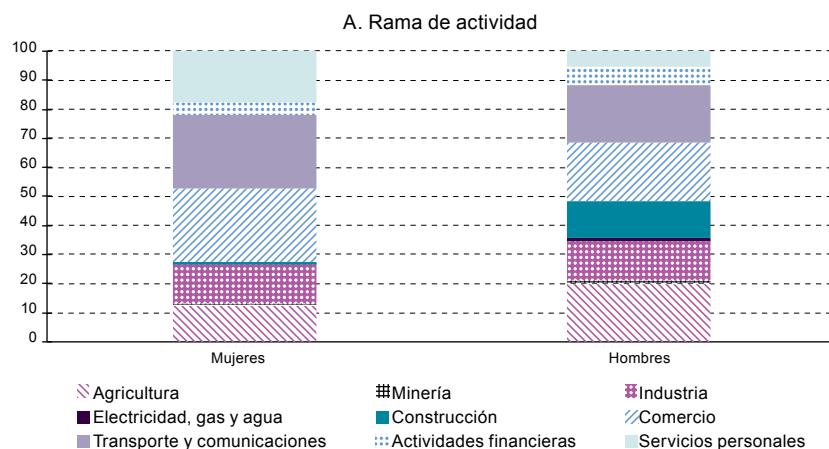
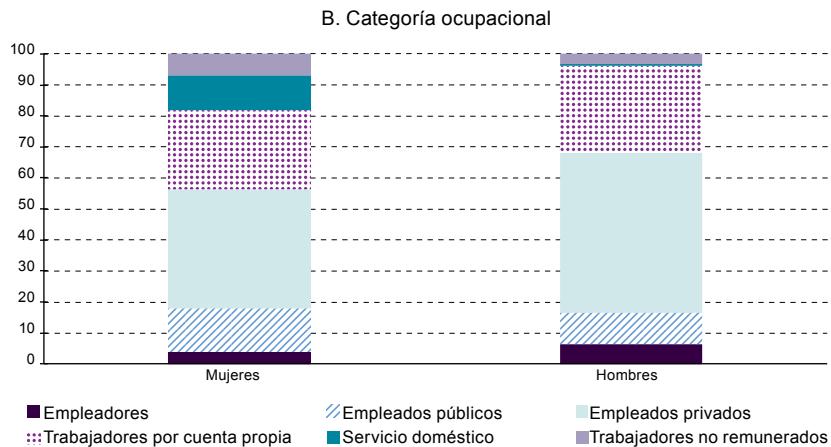


Gráfico IV.13 (conclusión)



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

^a Promedio ponderado. No se incluye a Cuba ni a Haití. En las encuestas de Costa Rica y Nicaragua no se distingue entre empleados públicos y empleados privados; para efectos de este gráfico, se contabilizaron todos los empleados de ambos países como empleados privados.

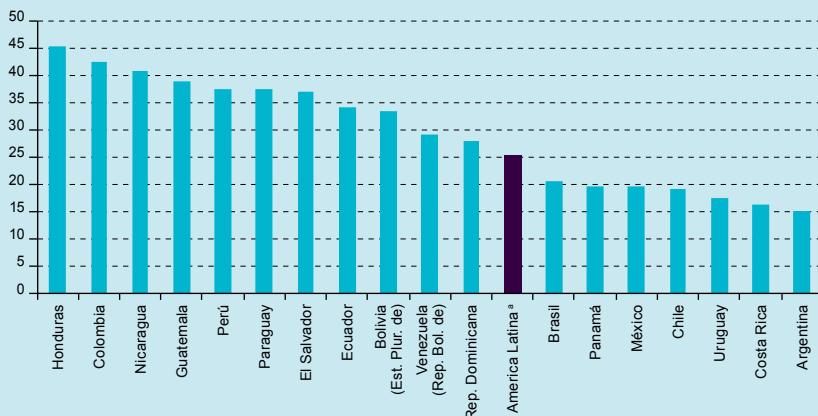
Recuadro IV.3

¿Quiénes son las trabajadoras por cuenta propia en América Latina?

La inserción laboral como trabajadora por cuenta propia concentra al 25% de las mujeres ocupadas de la región, aunque en ese promedio subyacen considerables diferencias por países. La asociación entre el nivel de ingreso del país y la importancia del trabajo por cuenta

propia de las mujeres resulta clara. En países como Honduras, Colombia y Nicaragua, más del 40% de las mujeres trabajan por cuenta propia, mientras que en Chile, el Uruguay, Costa Rica y la Argentina esta cifra no alcanza el 20% (véase el gráfico).

**América Latina (18 países): proporción de trabajadoras por cuenta propia respecto del total de mujeres ocupadas, alrededor de 2012
(En porcentajes)**



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

^a Promedio ponderado.

Como promedio de América Latina, una de cada cuatro mujeres trabaja por cuenta propia, en su mayoría en el comercio o los servicios (sectores de baja productividad), debido a las menores exigencias de capital inicial. Entre las mujeres que recurren al trabajo por cuenta propia se encuentran aquellas que han iniciado microempresas motivadas por la falta de oportunidades en el mercado laboral asalariado y por la necesidad de acceder a ingresos propios. También pesan aspectos de género presentes

en la acumulación de activos y de capital humano, así como en la asignación intrafamiliar de los recursos y las responsabilidades de crianza de los hijos.

Tomando en cuenta la importancia de esta categoría ocupacional entre las trabajadoras de la región, resulta de interés analizar en profundidad el perfil de las mujeres que trabajan por cuenta propia o en forma independiente, ya sea por elección o por falta de otras oportunidades. Para ello, se calcula una medida

Recuadro IV.3 (conclusión)

de riesgo relativo, en que el mayor riesgo se identifica con una propensión a ser trabajadora por cuenta propia mayor que la propensión a ser asalariada. El cálculo se realiza cuantificando, para un grupo de mujeres que exhiben una característica específica, el número de veces que la proporción de mujeres que trabajan por cuenta propia excede a la respectiva proporción de mujeres asalariadas. Si el cociente es igual a 1, significa que las mujeres que exhiben esa característica específica tienen posibilidades similares de ser trabajadoras por cuenta propia o asalariadas; si es mayor que 1, significa que tienen mayores posibilidades de estar ocupadas por cuenta propia, y si es inferior a 1, significa que tienen una mayor propensión a ser asalariadas.

Los resultados muestran que las mujeres del área rural presentan el doble o más de posibilidades de tener un trabajo por cuenta propia que las mujeres urbanas, aunque se observa una disminución entre 2002 y 2011 (véase el cuadro). Las mujeres en situación de pobreza tienen más del doble de posibilidades de trabajar por cuenta propia, y esta incidencia es más marcada en la actualidad que en el pasado.

El riesgo de ser trabajadora por cuenta propia aumenta con la edad de las mujeres. En el grupo de mujeres de entre 50 y 60 años, edad que en general coincide con el término del período de crianza, existen cuatro trabajadoras por cuenta propia por cada asalariada. Las mujeres de más edad presentan mayores posibilidades de trabajar en forma independiente, en especial aquellas que están en edad de jubilación (mayores de 60 años).

Esta situación se vincula con las dificultades de estas mujeres para acceder a una jubilación que les permita mantenerse al final de la vida activa. Por no haber realizado aportes jubilatorios suficientes, deben continuar trabajando, por cuenta propia, para subsistir en esta etapa de la vida.

La asociación entre el nivel educativo y la inserción como trabajadora por cuenta propia también resulta clara. No haber completado cuatro años de estudios básicos se asocia fuertemente con la posibilidad de trabajar por cuenta propia: es 2,6 veces más frecuente que una mujer con ese nivel de escolaridad realice un trabajo por cuenta propia, en comparación con otra mujer que tenga mayor escolaridad.

Las mujeres casadas y las viudas presentan una mayor probabilidad de trabajar por cuenta propia que aquellas que son solteras o separadas. En efecto, para las mujeres casadas esta probabilidad es 2,3 veces más alta que para el resto de las mujeres, cifra muy similar a la que presentan las viudas (2,2 veces).

Las posibilidades de trabajar por cuenta propia disminuyen a medida que aumenta la cantidad de horas trabajadas. Así, una mujer que trabaja menos de 8 horas semanales presenta 3,2 veces más posibilidades de ser trabajadora por cuenta propia que otras mujeres que tienen jornadas laborales más extensas. Esto probablemente refleja la necesidad de insertarse en el mercado laboral con una mayor flexibilidad para poder hacer frente a las responsabilidades domésticas.

**América Latina (18 países) ^a: riesgo relativo de ser trabajadora por cuenta propia respecto de ser trabajadora asalariada ^b, según características seleccionadas, alrededor de 2002 y 2011
(En números de veces)**

Variable	Característica o factor	2002	2011
Área geográfica	Zona rural	2,31	2,08
Condición de pobreza	Pobre	1,48	1,67
Edad	De 50 a 60 años	4,65	4,28
	61 años o más	4,89	4,57
Años de estudio	De 0 a 3 años	2,39	2,64
	De 4 a 8 años	1,29	1,65
Estado conyugal	Casada o conviviendo	1,94	2,26
	Viuda	3,84	2,17
	Soltera	1,33	0,96
Tipo de hogar	Unipersonal	1,44	1,39
	Biparental	1,05	0,97
	Monoparental	0,77	0,82
	Extendido	1,32	1,24
Jornada laboral semanal	De 1 a 7 horas	4,26	3,16
	De 8 a 16 horas	2,94	2,60
	De 17 a 34 horas	1,71	1,80
	De 35 a 48 horas	0,38	0,41
	Más de 49 horas	1,51	1,49

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

^a Promedio ponderado.

^b Se calcula cuantificando, para un grupo de mujeres que exhiben una característica específica, el número de veces que la proporción de trabajadoras por cuenta propia excede a la respectiva proporción de asalariadas.

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

El peso relativo de los trabajadores no remunerados dentro del mercado laboral es relevante para el análisis que se presenta más adelante. Como se definió en la sección A, estos trabajadores son los que se desempeñan en una unidad económica, pero no perciben ingresos por las tareas que realizan. En algunos países de la región la concentración de las mujeres en la categoría de trabajadoras no remuneradas en el mercado laboral es muy significativa: en el Estado Plurinacional de Bolivia el 31% de las mujeres ocupadas son trabajadoras no remuneradas, mientras que en el Perú y el Ecuador la cifra asciende al 17% y el 15%, respectivamente (véase el cuadro IV.4). El

trabajo no remunerado está asociado al medio rural: en los tres países mencionados, se desempeña en este medio una proporción mayoritaria de los trabajadores no remunerados, que llega al 72% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 61% en el Ecuador y el 60% en el Perú. A su vez, la proporción de la población indígena es muy alta en el total de los trabajadores no remunerados: en el Estado Plurinacional de Bolivia el 23% de los trabajadores no remunerados son indígenas, en el Ecuador el 20% y en el Perú el 36%. También en Guatemala, Honduras y Nicaragua esta categoría ocupacional concentra un grupo importante de trabajadores, aunque en estos casos la situación de hombres y mujeres es relativamente similar. En los países donde esta categoría ocupacional tiene mucha relevancia para las mujeres ocupadas, se observan resultados muy significativos en términos del cambio que se produce en el bienestar de los hogares al realizar una simulación de cierre de la brecha de ingresos (véase la sección D).

Cuadro IV.4
**América Latina (18 países): importancia del trabajo no remunerado
en el mercado laboral, por sexo, alrededor de 2012**
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres	Total
Argentina	0,8	0,3	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30,6	8,4	18,2
Brasil	4,1	1,9	2,8
Chile	0,6	0,3	0,4
Colombia	7,4	2,7	4,7
Costa Rica	1,8	1,2	1,4
Ecuador	15,4	4,8	9,0
El Salvador	8,5	8,9	8,7
Guatemala	11,4	8,4	9,4
Honduras	11,2	10,1	10,5
México	7,8	4,6	5,9
Nicaragua	8,7	12,8	11,3
Panamá	7,2	3,3	4,8
Paraguay	7,6	7,2	7,4
Perú	17,6	5,7	11,1
República Dominicana	2,5	1,4	1,8
Uruguay	1,9	0,7	1,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1,1	0,5	0,8
América Latina ^a	6,8	3,3	4,8

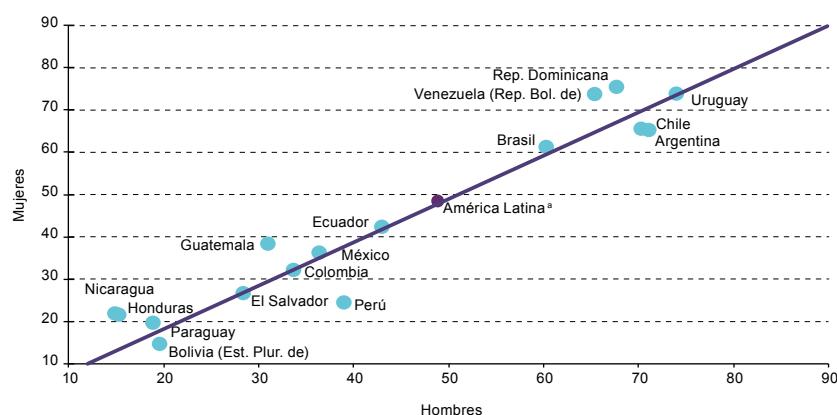
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

En CEPAL (2014) se analiza la evolución de un índice de segregación ocupacional de los países de la región en la última década y se concluye que, aun en un contexto de reducción de las brechas de género en distintas dimensiones, en materia de segregación ocupacional no se detecta una mejora generalizada. Las características más estructurales de la inserción laboral femenina no parecen modificarse en este período. Los altos niveles de segregación imperantes pueden obedecer en gran medida a actitudes de los empleadores o incluso de los mismos trabajadores respecto de cuáles ocupaciones resultan apropiadas para las mujeres y cuáles para los varones, como parte de una construcción social aprendida y reproducida en los hogares, el sistema educativo, los medios de comunicación y el mercado de trabajo. A su vez, la discriminación laboral puede influir en las decisiones que toman las personas, y en particular las mujeres, antes de ingresar al mercado de trabajo. Más aun, en algunos casos la segregación ocupacional puede derivar de la segregación educativa, que en cierta medida refleja las opciones o preferencias de las mujeres, pero también puede ser producto de normas sociales y conductas aprendidas (CEPAL, 2014). En efecto, aunque en la región aumentó la proporción de mujeres que cursan educación terciaria, estas tienden a concentrarse en carreras desvinculadas de las ciencias y la tecnología, que son los ámbitos que el mercado laboral tiende a valorar y premiar de mejor manera (Rico y Trucco, 2014). Esta segregación se asocia a las actitudes y resultados de desempeño durante la trayectoria educativa y de socialización. Las elecciones del campo de estudio y carrera son influidas por los roles que las personas conocen en los hogares, que a su vez responden a mandatos culturales de género. También se ha planteado que es más probable que las niñas elijan carreras con recompensa intrínseca, con menos competencia y más cooperación social y cuidados (Rico y Trucco, 2014).

En cuanto a la calidad del empleo, la afiliación de hombres y mujeres a la seguridad social se ha incrementado entre 2002 y 2012, y los niveles prevalecientes de formalidad de ambos sexos son similares (véase el gráfico IV.14). En CEPAL (2013) se presenta un análisis multivariado según el cual no hay una asociación clara entre la variable sexo y la contribución a la seguridad social, y la probabilidad de afiliación está principalmente vinculada a las características del puesto de trabajo. Estudios anteriores también han mostrado que en los países donde las diferencias entre las tasas de empleo de hombres y mujeres son mayores, las diferencias entre las tasas de cotización son menores, e incluso se puede identificar una tasa más alta de cotización de las mujeres (véase CEPAL, 2014). Esto sugiere que, en estos casos, las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral en contextos de muy bajas tasas de empleo femeninas, en comparación con las masculinas, tienen altas probabilidades de ser cotizantes. Lo anterior se explica porque solo las mujeres que cuentan con mayores niveles educativos logran insertarse en el mercado laboral, mientras que la incorporación de los hombres se produce a lo largo de todo el espectro educativo. Por lo tanto, esas mujeres relativamente más educadas presentan, en promedio, mayores niveles de cotización en comparación con los hombres ocupados (CEPAL, 2014).

Gráfico IV.14
América Latina (16 países): afiliación a la seguridad social de mujeres y hombres, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado.

5. Heterogeneidad de la estructura productiva y desigualdad de género

Una de las características distintivas de las economías de la región es la alta heterogeneidad de su estructura productiva, que se manifiesta en grandes diferencias de productividad de los trabajadores. Una manera de analizar esa heterogeneidad estructural es el enfoque sectorial, que enfatiza en las diferencias de productividad existentes entre los sectores o ramas de actividad de la economía. En ese marco, resulta interesante analizar la inserción laboral de hombres y mujeres en los sectores de actividad con distinta productividad. Para el análisis se diferenciaron estos sectores de actividad en tres grupos, considerando su productividad laboral promedio (en dólares de 2005 expresados en paridad del poder adquisitivo): el sector de baja productividad, que incluye agricultura, comercio y servicios; el sector de productividad media, que abarca construcción, manufactura y transporte, y el sector de alta productividad, que abarca actividad financiera, electricidad y minería. Como se señaló en CEPAL (2014), el producto por persona ocupada en el sector de alta productividad equivale a 5,8 veces el del sector de baja productividad, lo que ilustra sobre la elevada diferencia de productividad por sectores de actividad que existe en la región. En el empleo en sectores de baja productividad se concentran trabajadores con menores salarios, menores requerimientos educativos, mayor inestabilidad laboral, limitada cobertura de seguridad social y, frecuentemente, ausencia de contratos de trabajo (CEPAL, 2012b). En el sector de baja productividad, como se muestra a continuación, hay una mayor presencia proporcional de mujeres que en los otros sectores, al mismo tiempo que en este sector está ocupada la mayor parte de las mujeres de la región.

En 2012, las mujeres representaron el 41% del total de ocupados en las economías de la región. Sin embargo, ese porcentaje asciende al 49% en el caso de los ocupados en los sectores de baja productividad (véase el cuadro IV.5). Los sectores de productividad media (construcción, manufactura y transporte) son sectores fundamentalmente masculinos, ya que los hombres representan el 77% del total de ocupados. En los sectores de alta productividad, las mujeres representan solo el 37% del total de ocupados. Si se comparan estas cifras con las que se registraban en los inicios de la década (2002), se observa que la distribución de la ocupación entre hombres y mujeres según nivel de productividad no ha presentado mayores variaciones, con la excepción de un leve aumento de la participación de las mujeres en los sectores de baja y alta productividad.

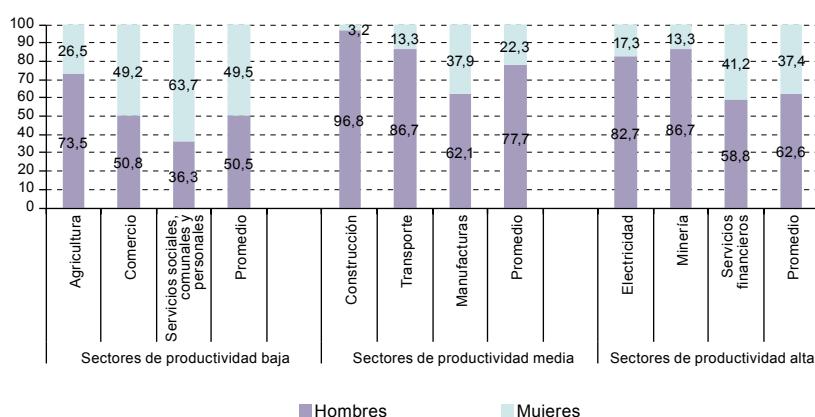
Cuadro IV.5
América Latina (18 países)^a: distribución de los ocupados según nivel de productividad del sector, por sexo, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Sector de productividad baja	53,4	50,5	46,6	49,5
Sector de productividad media	76,6	77,7	23,4	22,3
Sector de productividad alta	67,2	62,7	32,8	37,3
Total	60,2	58,6	39,8	41,4

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

El análisis de los sectores de actividad muestra que en la región una de cada diez mujeres ocupadas trabaja en la agricultura. En el Ecuador, el Paraguay y el Perú la proporción llega a una de cada cinco y en el Estado Plurinacional de Bolivia a una de cada tres mujeres ocupadas. Una gran proporción de las mujeres ocupadas en la agricultura trabajan como familiares no remuneradas, lo que las pone en una situación de desventaja, ya que no reciben un salario por sus actividades, y origina en la mayoría de los casos círculos de dependencia económica. El sector que concentra una mayor cantidad de mujeres ocupadas en América Latina es el sector de los servicios, en que se incluye el servicio doméstico, un área de empleo casi totalmente femenino y una de las que presenta peores condiciones laborales. El 27% de las ocupadas en los servicios sociales, personales y comunitarios son mujeres que trabajan como empleadas domésticas en hogares particulares, y en la mayoría de los países de la región están al margen de cualquier legislación laboral y de seguridad social, así como de protección a través de la sindicalización.

Gráfico IV.15
América Latina (18 países)^a: distribución de los ocupados según sector de actividad, por sexo, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

Cabe destacar que en El Salvador, Guatemala y Honduras las mujeres alcanzan una mayor participación en los sectores de productividad media, ya que más de un 15% de ellas trabajan en la industria manufacturera. En Costa Rica, las mujeres tienen una participación mayor que el promedio regional en los sectores de alta productividad, pues el 12,3% se emplean en el sector financiero.

Una mirada a la importancia relativa de las distintas categorías ocupacionales dentro de cada sector permite identificar que las mujeres ocupadas se insertan principalmente en los sectores de baja productividad, como asalariadas (37,6% del total de ocupadas), trabajadoras por cuenta propia (20,2% del total de ocupadas) y en el servicio doméstico (10,7% del total de ocupadas). Si bien la proporción de mujeres asalariadas aumenta según el nivel de productividad del sector considerado, en términos absolutos solo una cantidad reducida de mujeres tienen un trabajo asalariado en sectores de alta productividad (véase el cuadro IV.6).

Cuadro IV.6
América Latina (18 países)^a: distribución de los ocupados según nivel de productividad de los sectores de actividad y sexo, por categoría ocupacional, alrededor de 2012
(En porcentajes)

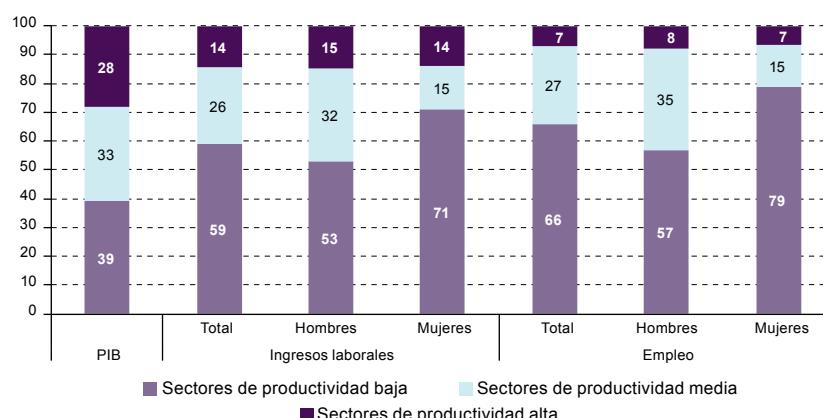
Nivel de productividad del sector		Categoría ocupacional				
		Empleador o empleadora	Asalariado o asalariada	Servicio doméstico	Trabajador o trabajadora por cuenta propia	Trabajador o trabajadora no remunerado
Baja	Hombres	7,5	56,9	0,9	29,4	5,2
	Mujeres	4,1	48,3	13,7	26,0	7,9
	Total	5,8	52,7	7,3	27,7	6,6
Media	Hombres	4,9	68,4	0,1	25,8	0,8
	Mujeres	3,3	62,6	2,3	26,8	5,0
	Total	4,5	67,1	0,6	26,0	1,8
Alta	Hombres	4,7	76,0	0,0	19,0	0,3
	Mujeres	2,4	77,7	0,0	18,9	1,0
	Total	3,8	76,6	0,0	19,0	0,6

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

^a Promedio ponderado.

En términos de aporte al PIB, en 2012 el sector de baja productividad originaba el 39% del PIB de América Latina, mientras que el sector de alta productividad daba origen al 28% del PIB (véase el gráfico IV.16). En términos de empleo, el sector de baja productividad concentraba el 66% del empleo y el de alta productividad solo el 7% del empleo total. La información estadística disponible no permite saber qué proporción del PIB es originado por el trabajo de cada sexo, pero es posible aproximarse a la proporción del ingreso laboral total generada por hombres y mujeres. Se verifica así que el 71% del ingreso laboral femenino se produce en el sector de baja productividad, proporción que en el caso de los hombres es del 53%. La distribución de hombres y mujeres en sectores de diferente productividad es muy distinta: mientras el 57% de los hombres ocupados se ubican en el sector de baja productividad, el 79% de las mujeres ocupadas trabajan en este sector.

Gráfico IV.16
América Latina (18 países)^a: composición del PIB^b, los ingresos laborales y el empleo según sexo y nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado.

^b En dólares constantes.

De acuerdo con esta información, el fenómeno de la heterogeneidad estructural, tan relevante para comprender los altos niveles de desigualdad de ingresos de la región, está estrechamente vinculado con la inserción laboral de las mujeres y las desigualdades de género del mercado laboral. Las mujeres se concentran en los sectores de productividad baja, mientras que los hombres se concentran en una mayor proporción que las mujeres en los sectores de productividad media. Se requieren políticas orientadas a cerrar la brecha de productividad mediante el aumento de las capacidades, la formulación de políticas de producción, fomento de la industria e innovación y la creación de instituciones laborales que promuevan el trabajo decente de hombres y mujeres (CEPAL, 2014).

C. Los ingresos laborales de mujeres y varones

Las diferencias entre las tasas de participación y de empleo de hombres y mujeres, así como las diferencias salariales que existen entre ellos, se combinan para configurar un escenario en que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos del hogar es considerablemente menor que el de los masculinos. Si se consideran los ingresos laborales totales de los hogares, se observa que el aporte de las mujeres es siempre inferior a la mitad. Los extremos se producen en el Uruguay, donde las mujeres aportan en promedio un 39% de los ingresos laborales totales de los hogares, y la República Dominicana, donde dicha proporción es del 26%.

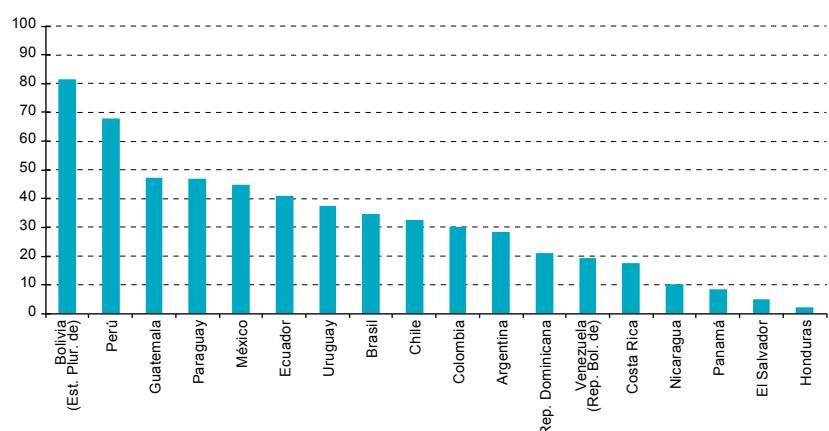
Una característica persistente de los mercados laborales de la región es que los salarios medios que perciben hombres y mujeres difieren sistemáticamente. En todos los países de la región, se observa que las remuneraciones mensuales medias de las mujeres son inferiores a las de los hombres (véase el gráfico IV.17). Estas diferencias por sexo que se presentan en el conjunto de los ocupados, se observan también en las distintas categorías ocupacionales (véase el recuadro IV.4). Las brechas varían notoriamente entre países: mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú el ingreso mensual medio de los hombres supera más de un 50% el de las mujeres, en El Salvador, Honduras y Panamá esta diferencia es inferior al 10%. Parte de la brecha puede obedecer a que las mujeres trabajan una menor cantidad de horas de manera remunerada al mes, en comparación con los hombres. En efecto, en 2012 los hombres trabajaban casi ocho horas más, como promedio semanal, en tareas remuneradas. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por género en la mayoría de los países, aunque las diferencias se atenúan. Tal como ocurre con los ingresos mensuales, en el caso de los ingresos por hora las diferencias más amplias en detrimento de las remuneraciones de las mujeres se presentan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En algunos países, como la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias salariales tienden a desaparecer al controlar por horas de trabajo. Esto significa que en estos países los ingresos medios por hora de las mujeres no son inferiores a los de los hombres (e incluso son superiores en algunos casos).

Como se analizó en CEPAL (2014), existe una asociación negativa entre las tasas de participación y empleo femeninas y las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres que se registran en promedio en los países. En efecto, los países de Centroamérica, que presentan mayores brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres, son los que muestran menores diferencias de ingresos por sexo en promedio. Tal como se analizó antes en relación con los aportes a la seguridad social, la explicación de este hecho radica en el proceso de selección que enfrentan las mujeres para la entrada al mercado laboral. Las mujeres con mejores niveles educativos son las que tienden a participar más activamente en el mercado laboral y conseguir empleos, mientras que entre los hombres el empleo es más generalizado. Al comparar los ingresos medios de unas y otros, no se detecta una penalización de los ingresos de estas mujeres, como ocurre en otros países. La correlación entre la brecha de empleo entre hombres y mujeres y la brecha de ingresos por hora es -0,27, lo que refuerza la idea de que en los países donde las brechas de empleo entre hombres y mujeres son mayores, las diferencias de ingresos medios por sexo son menores.

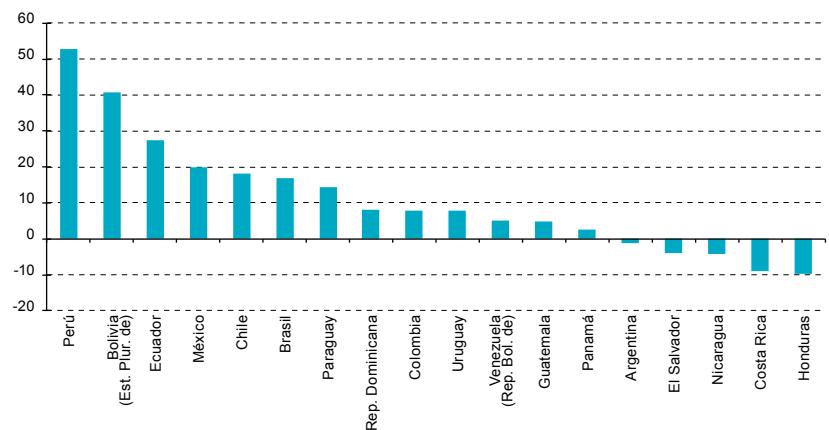
Por ello, dado que las diferencias entre los ingresos medios de hombres y mujeres pueden obedecer a diferentes características de los ocupados, resulta más preciso analizar estas diferencias de ingresos controlando por las edades y niveles educativos de hombres y mujeres, de manera de comparar individuos con similares características. Cuando se realiza este ejercicio, se observa que la diferencia por género de los ingresos por hora se torna positiva en todos los países, lo que revela la existencia de un premio en términos de ingresos para los hombres. En el gráfico IV.18 se muestra el coeficiente de la variable binaria que distingue a hombres y mujeres en una ecuación salarial, que vale 1 en el caso de los hombres. Se puede apreciar, en efecto, que este coeficiente es positivo y significativo en términos estadísticos en todos los países, excepto en Guatemala y Honduras². En los países donde las diferencias entre los ingresos medios desaparecían al considerar los ingresos por hora, se aprecia ahora una penalización significativa para las mujeres. Esto se debe a que, aunque en promedio las mujeres no ganan menos que los hombres, sí perciben menores ingresos cuando se comparan los ingresos de hombres y mujeres que tienen características similares de nivel educativo y edad.

Gráfico IV.17
América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos medios masculino y femenino, alrededor de 2012
(En porcentajes del ingreso femenino)

A. Ingreso mensual



B. Ingreso por hora



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

² El coeficiente que se presenta es resultado de la estimación de ecuaciones salariales para hombres y mujeres, controlando por sesgo de selección de acuerdo con el procedimiento propuesto por Heckman (1979). La variable binaria sexo vale 1 en el caso de los hombres, por lo que un coeficiente positivo indica una penalización de ingresos para las mujeres (véase Heckman, 1979).

Recuadro IV.4**Diferencias de ingresos entre hombres y mujeres dentro de las categorías ocupacionales**

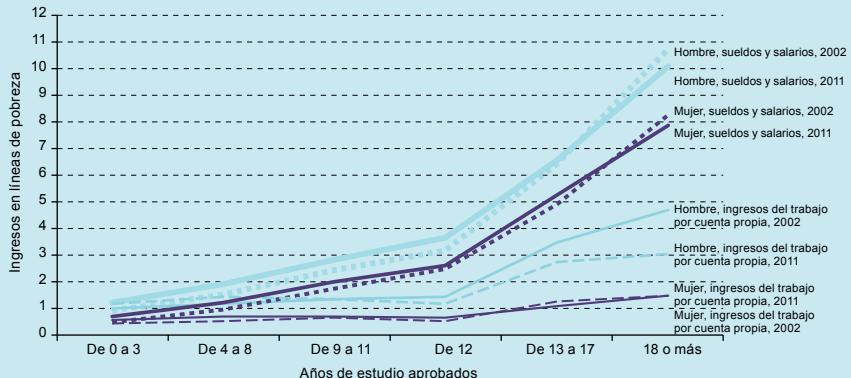
Tanto en el grupo de los asalariados como en el de los trabajadores por cuenta propia, la diferencia entre los ingresos medios de hombres y mujeres se redujo entre 2000 y 2011, aunque por diferentes causas. Los ingresos de las mujeres trabajadoras por cuenta propia han permanecido constantes en el período, independientemente de los años de estudio. Los ingresos de los hombres que trabajan por cuenta propia han variado y se ha producido un deterioro en el caso de aquellos más educados (que tienen 12 o más años de estudio). Por lo tanto, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la

reducción de la brecha de género se debe a una caída de los ingresos de los hombres frente al estancamiento de los ingresos de las mujeres.

Por otro lado, se observa que las diferencias entre los ingresos de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia son mayores en el caso de las mujeres. En efecto, los hombres que trabajan por cuenta propia obtienen ingresos equivalentes en promedio al 52% de lo que perciben los asalariados, mientras que las mujeres que trabajan por cuenta propia reciben en promedio el 30% de los ingresos de las trabajadoras asalariadas.

América Latina (17 países)^a: ingresos provenientes de sueldos y salarios y del trabajo por cuenta propia, según sexo y años de estudio, alrededor de 2002 y 2011

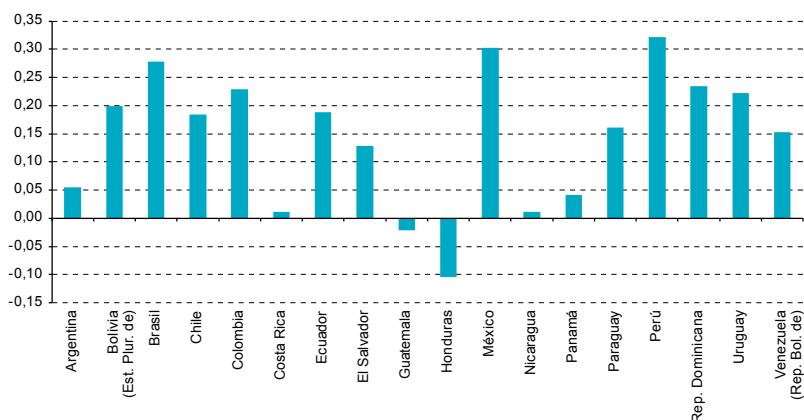
(En líneas de pobreza)



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

^a Promedio ponderado. No se incluye al Perú.

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

Gráfico IV.18**América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos por hora de hombres y mujeres, expresada como el coeficiente de la variable binaria sexo en ecuaciones salariales, alrededor de 2012**

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

A pesar de que existe relativamente poca información para la región, se ha detectado también una diferencia de participación de los hombres y las mujeres entre las personas de mayores ingresos de una sociedad. En efecto, en los fractiles superiores de la distribución de ingresos (por ejemplo, en el 1% más rico) se concentran los ingresos del capital y los perceptores de este tipo de ingresos son mayoritariamente hombres (véase el recuadro IV.5).

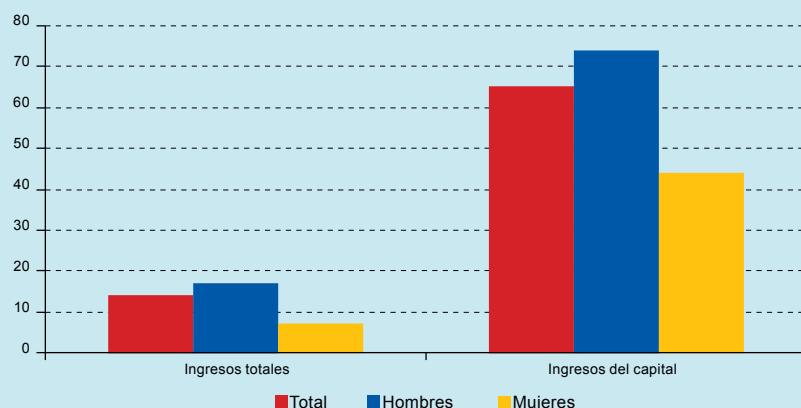
Recuadro IV.5
Desigualdades de género entre los perceptores de altos ingresos

En la última década se han desarrollado un conjunto de estudios sobre los ingresos altos, basados en registros tributarios (Piketty, 2002; Atkinson, Piketty y Sáez, 2011; Alvaredo y Londoño, 2013). Esta agenda de investigación tiene un alto potencial para profundizar en el análisis de las diferencias de género. A continuación se ofrece un ejemplo de este potencial, sobre la base de un estudio realizado para el caso uruguayo.

De acuerdo con dicha investigación, mientras que los índices agregados de desigualdad descendieron entre 2009 y 2012, tanto calculados con información de la base de registros tributarios como de las encuestas de hogares, la participación

del 1% de perceptores de mayores ingresos se ha mantenido constante en torno al 12% o al 14% de los ingresos totales, dependiendo de la metodología utilizada. Al analizar la información desagregada por sexo, se observa que el 1% de hombres perceptores de mayores ingresos se apropia del 17% del total de ingresos de los hombres y el 1% de mujeres perceptoras de mayores ingresos se apropia del 7,2% del total de ingresos de las mujeres. En cuanto a los ingresos del capital, un 65,2% se concentra en el 1% más rico, proporción que llega al 73,9% en el caso de los hombres y al 46,9% en el caso de las mujeres (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Uruguay: concentración del ingreso total y del ingreso del capital en el 1% más rico, según sexo, 2012
(En porcentajes)

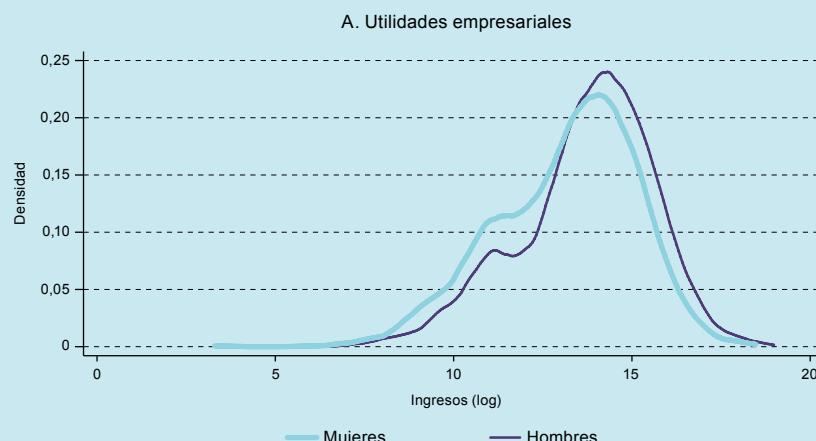


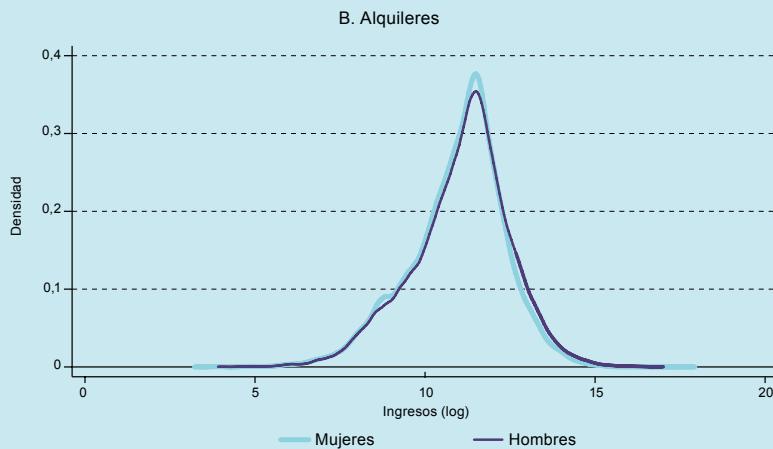
Fuente: Gabriel Burdín, Mauricio Da Rosa y Andrea Vigorito, "Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009-2012. Informe del Convenio Facultad de Ciencias Económicas y de Administración", Montevideo, Centro de Estudios Fiscales, Universidad de la República (UDELAR), 2014.

El menor acceso de las mujeres a ingresos altos ha sido estudiado profusamente en relación con la desigualdad y la segregación en el mercado laboral; sin embargo, su menor acceso a ingresos altos derivados del capital ha sido menos analizado. Sería necesario contar con información sobre riqueza para entender con mayor profundidad las causas de estas

elevadas disparidades de los ingresos del capital. Una primera aproximación a dichos ingresos, separando las rentas derivadas de la propiedad de inmuebles de las utilidades empresariales, permite apreciar que las diferencias obedecen a esta última fuente, ya que la distribución de ingresos por alquiler es similar entre hombres y mujeres (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Uruguay: densidad del ingreso de hombres y mujeres según fuente de ingreso del capital, 2012



Recuadro IV.5 (conclusión)**Gráfico 2 (conclusión)**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gabriel Burdín, Mauricio Da Rosa y Andrea Vigorito, "Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009-2012. Informe del Convenio Facultad de Ciencias Económicas y de Administración", Montevideo, Centro de Estudios Fiscales, Universidad de la República (UDELAR), 2014.

Las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres se reflejan también en los datos tributarios. Las mujeres están sobrerepresentadas en los deciles de menores ingresos y su participación decrece a medida que aumenta el fractil de ingresos, hasta niveles mínimos en los estratos muy altos. Las mujeres

representan el 40% del número total de perceptores en el decil más alto (10% superior), el 29% en el 1% superior y el 14% en el 0,1% superior (véase el gráfico 3). Este patrón se verifica en magnitudes similares al considerar los ingresos laborales y los ingresos del capital en forma separada.

Gráfico 3
Uruguay: proporción de mujeres respecto del total de perceptores de ingreso, por fractiles de ingreso total, antes de impuestos, 2009-2012
(En porcentajes)



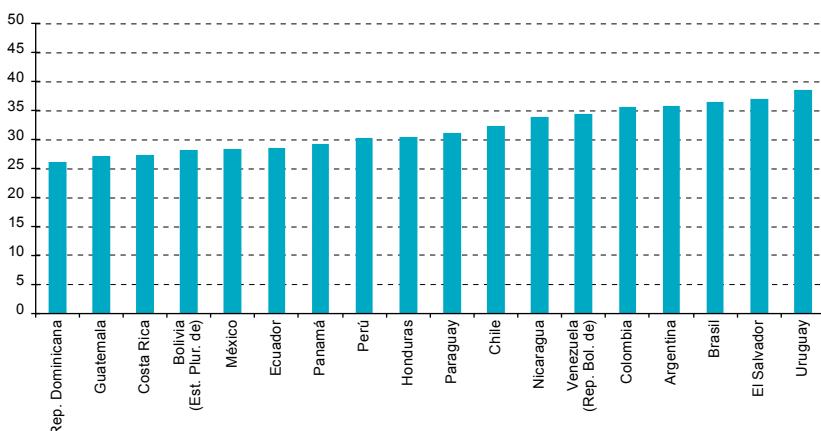
Fuente: Gabriel Burdín, Mauricio Da Rosa y Andrea Vigorito, "Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009-2012. Informe del Convenio Facultad de Ciencias Económicas y de Administración", Montevideo, Centro de Estudios Fiscales, Universidad de la República (UDELAR), 2014, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH); Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, proyecciones de población del CELADE-División de Población de la CEPAL y registros de la Dirección General Impositiva (DGI) del Uruguay.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gabriel Burdín, Mauricio Da Rosa y Andrea Vigorito, "Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009-2012. Informe del Convenio Facultad de Ciencias Económicas y de Administración", Montevideo, Centro de Estudios Fiscales, Universidad de la República (UDELAR), 2014.

Las diferencias entre las tasas de participación y de empleo de hombres y mujeres se combinan con las diferencias salariales existentes entre ellos, configurando un escenario en que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos del hogar es sensiblemente menor que el de los masculinos (pese a que dentro de los hogares existe una correlación

positiva entre ambos, como se muestra en el recuadro IV.6). Si se consideran los ingresos laborales totales de los hogares, el aporte de las mujeres es siempre inferior a la mitad. De hecho, en ninguno de los países dicha proporción llegó al 40% en 2012. Los extremos se producen en el Uruguay, donde las mujeres aportan en promedio el 39% de los ingresos laborales totales de los hogares, y la República Dominicana, donde dicha proporción es del 26% (véase el gráfico IV.19). No debe perderse de vista que en el indicador que se analiza no está considerado el valor económico del trabajo doméstico no remunerado que, como se explicó en la sección A, tampoco se incluye en la contabilización de la actividad económica.

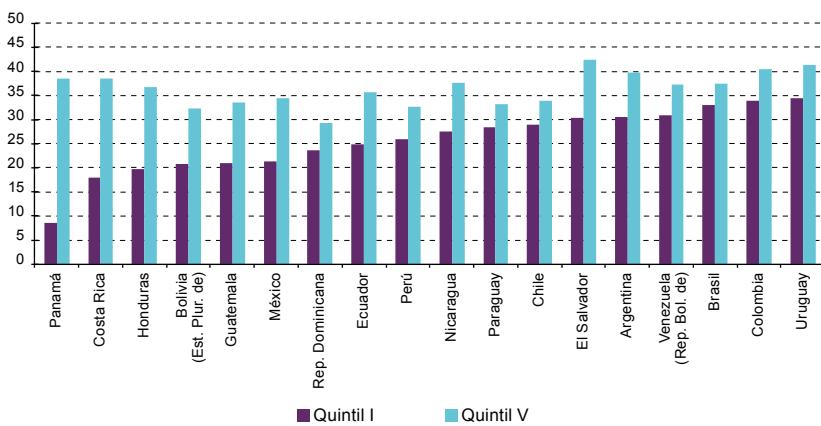
Gráfico IV.19
América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

Se detecta una mayor heterogeneidad dentro de la región al analizar los aportes al total de los ingresos laborales del hogar de las mujeres pertenecientes al quintil inferior de cada país. La proporción de los ingresos laborales del hogar proveniente de los ingresos femeninos en este quintil se ubica entre el 9% y el 34%, promediando un 26%. En tanto, en los quintiles superiores de cada país estos aportes superan el 29% en todos los casos y alcanzan un promedio del 36% (véase el gráfico IV.20). Los niveles significativamente más bajos que se observan en los quintiles inferiores pueden reflejar la menor participación de las mujeres en el mercado laboral en esos estratos económicos, antes mencionada.

Gráfico IV.20
América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar en el primer y el quinto quintil, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

Existe, por lo tanto, un espacio para incrementar el aporte femenino a los ingresos del hogar, ya sea a través de la ampliación de la participación laboral de las mujeres o de la eliminación de la discriminación salarial. Dependiendo de la situación de partida de cada país, las mayores ganancias se lograrán avanzando en una u otra dirección, aunque obviamente no son excluyentes. En la sección siguiente se examinan esas posibles ganancias, con el propósito de impulsar la formulación de políticas públicas conducentes a una mayor igualdad. Los dos escenarios que se consideran implicarían avances para el desarrollo de los países así como para el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Recuadro IV.6
Las asociaciones entre los ingresos dentro de las parejas

En los hogares biparentales, un aspecto relevante de la conformación del ingreso del hogar, y de los consiguientes niveles de desigualdad imperantes en la sociedad, es la asociación entre los ingresos de los cónyuges. El hecho de que los cónyuges tengan ingresos similares, es decir, que exista una asociación positiva entre los niveles de ingresos de la pareja, ha sido señalado como un factor de relevancia entre los determinantes de la desigualdad de ingresos de los hogares (Nieuwenhuis, Need y Van der Kolk, 2013; Pasqua, 2002; Burtless, 1999; Harkness, 2013, entre otros). De acuerdo con ello, si la correlación de ingresos (cuyo rango abarca entre -1 y 1) entre los cónyuges fuera positiva y de magnitud significativa, se potenciaría la desigualdad de ingresos entre los hogares, mientras que si la correlación fuera negativa actuaría como un factor atenuante de la desigualdad de ingresos entre los hogares.

Una correlación positiva entre los ingresos que perciben los cónyuges sugiere la existencia de una asociación selectiva entre las parejas que trabajan (Harkness, 2013), lo que en casos extremos podría redundar en una escasa movilidad social. La homogamia educativa es uno de los factores fundamentales que explican la elevada correlación de ingresos entre los cónyuges. Esta homogamia implica que las mujeres más educadas usualmente se casan con hombres también más educados, de modo que es esperable que ambos perciban ingresos elevados. Esto se repite de igual manera en el caso de los menos educados, que perciben ingresos inferiores. Según diversos estudios de países desarrollados, se produce una unión selectiva en todos los niveles educativos, que explica en gran medida la desigualdad de ingresos existente entre los hogares (Eika, Mogstad y Zafar, 2014).

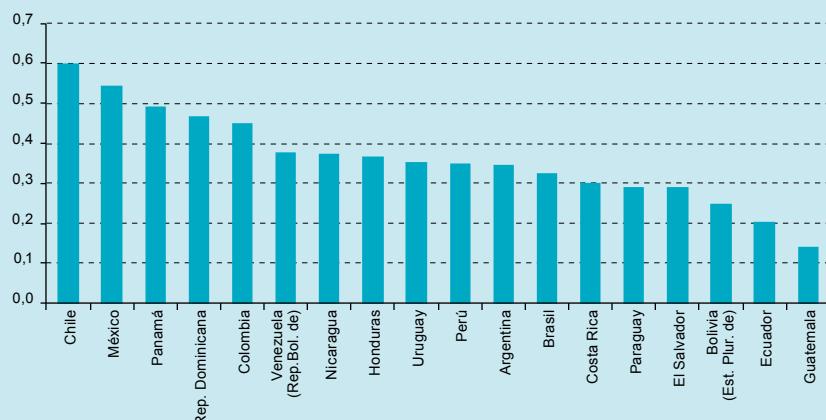
De acuerdo con la evidencia provista por Harkness (2013) sobre los coeficientes de correlación de ingresos entre los

cónyuges en los países desarrollados, los valores más elevados se presentan en los países del sudeste de Europa, entre los cuales el coeficiente más alto es el de Grecia, de alrededor de 0,46. Los países angloparlantes, y en particular los Estados Unidos, registran los menores coeficientes (en el caso de los Estados Unidos, cercano a 0,03). En los países nórdicos, el coeficiente de correlación no es superior a 0,25 y el valor más bajo corresponde a Noruega (0,15). En el resto de Europa, la situación es algo más heterogénea, pues existen países con coeficientes superiores a 0,30 y otros donde el valor es mínimo y se sitúa alrededor de 0,025, como es el caso de Alemania y los Países Bajos. En el estudio se plantean algunas hipótesis explicativas de las diferencias que presenta este indicador en los distintos países. En países donde la tasa de ocupación femenina es elevada, como los Países Bajos, el salario de la mujer suele ser menor debido a que ella dedica menos horas al trabajo remunerado. En España, la proporción de mujeres ocupadas es menor, pero ellas dedican una mayor cantidad de horas al trabajo y, por lo tanto, sus salarios son más elevados. Esta es una posible explicación de la diferencia entre el coeficiente de correlación de 0,025 de los Países Bajos y 0,361 de España.

En los países de América Latina, el coeficiente de correlación de ingresos entre los cónyuges, calculado considerando el universo de los hogares conformados por parejas con o sin hijos en que ambos miembros son ocupados, muestra una oscilación entre 0,15 y 0,60 en 2012, si se calcula sobre la base de la variable ingreso laboral mensual primario. En cambio, si el coeficiente se calcula utilizando la variable ingreso mensual por hora, la correlación se reduce en la mayoría de los países, oscilando entre 0,10 y 0,45.

Gráfico 1
América Latina (18 países): coeficiente de correlación de ingresos entre los cónyuges, alrededor de 2012

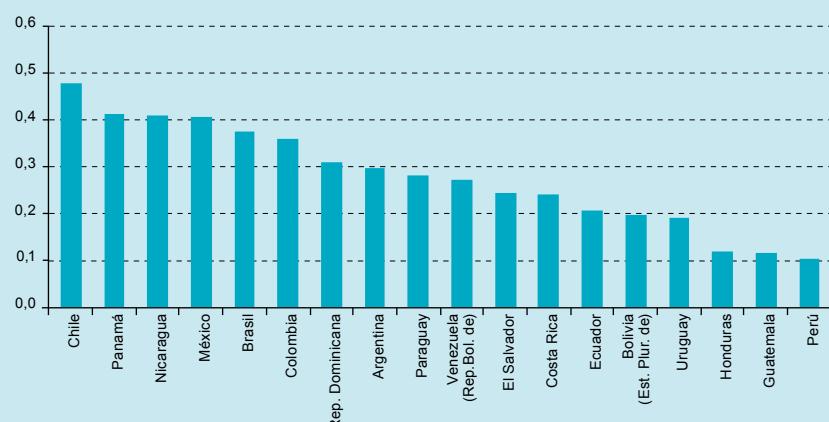
A. Ingreso mensual



Recuadro IV.6 (conclusión)

Gráfico 1 (conclusión)

B. Ingreso por hora



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

Resulta interesante comprobar la altísima correlación existente entre los niveles educativos (medidos a través de los años de escolaridad) de los cónyuges dentro del mismo conjunto de hogares. Esta correlación oscila entre 0,76 en

el Estado Plurinacional de Bolivia o el Ecuador y 0,58 en la República Bolivariana de Venezuela, como se muestra en el gráfico 2, lo que refleja la elevada homogamia educativa presente en la región.

Gráfico 2
América Latina (18 países): coeficiente de correlación de escolaridad entre los cónyuges, alrededor de 2012



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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países; G. Burtless, "Effects of growing wage disparities and changing family composition on the U.S. income distribution", *CSED Working Paper*, N° 4, Center on Social and Economic Dynamics, 1999; L. Eika, M. Mogstad y B. Zafar, "Educational assortative mating and household income inequality", *Staff Reports*, N° 682, Nueva York, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 2014; S. Harkness, "Women's employment and household income inequality", *Income Inequality: Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries*, J. Gornick y M. Jantti (eds.), Stanford, California, Stanford University Press, 2013; R. Nieuwenhuis, A. Need y H. van der Kolk, "Women's earnings: trends in earnings inequality within and between couple households in 18 OECD countries, 1981-2005", *LIS Working Paper Series*, N° 598, Luxembourg Income Study (LIS), 2013, y S. Pasqua, "Wives' work and income distribution in European Countries", *CHILD Working Paper*, N° 1, 2002.

D. Los ingresos laborales femeninos y sus efectos en la desigualdad y la pobreza

Si las mujeres participaran en el mercado de trabajo de igual modo que los hombres, se reducirían los niveles de pobreza y desigualdad de los países de la región en forma significativa. Los países donde existe una mayor distancia entre las tasas de participación de las mujeres y de los hombres son los que obtendrían mayores ganancias en términos de ingresos medios de los hogares, si desaparecieran las brechas de participación. Los indicadores también mejorarían sustancialmente si las mujeres ganaran lo mismo que los hombres teniendo iguales niveles de calificación.

En las secciones anteriores se han examinado las profundas diferencias y desigualdades que se observan en la inserción laboral y los ingresos de hombres y mujeres, mostrando que existe un espacio para avanzar en términos de mayor igualdad en esas dos dimensiones, lo que redundaría en un mayor bienestar de los hogares y en que hombres y mujeres accedieran de forma más igualitaria a la disponibilidad de recursos y capacidades económicas, así como al ejercicio de sus derechos sociales y económicos. En esta sección se intenta cuantificar esos posibles avances, para ilustrar qué sucedería con algunos indicadores básicos en materia de bienestar (sobre todo, los niveles de desigualdad socioeconómica y pobreza) si se progresara en términos de igualdad de género en los mercados laborales de la región.

En particular, se busca indagar cuáles serían los niveles de desigualdad de ingresos y de pobreza en la región en dos escenarios: i) si se cerrara la brecha de participación entre hombres y mujeres, y ii) si las mujeres percibieran el mismo ingreso que los hombres (con iguales niveles de calificación). El objetivo es reflexionar sobre lo que cabe esperar en relación con el aporte de los ingresos de las mujeres al bienestar de los hogares, ya sea como resultado de incrementos en la actividad laboral femenina o de reducciones de la brecha salarial. Las simulaciones realizadas se basan en la información más reciente disponible de las encuestas de hogares de los países, que en la mayoría de los casos corresponde a 2012.

Plantearse avanzar en el cierre de estas brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural y resultan, por tanto, difíciles de revertir. Mediante las políticas públicas, tanto laborales como de cuidado, se puede contribuir mucho en estas áreas, como enseña la experiencia internacional (véase el recuadro IV.7).

1. El cierre de la brecha de participación

En primer lugar, se analizó qué sucedería si las mujeres en edades centrales (entre 14 y 65 años) presentaran tasas de participación similares a las de los hombres. El primer paso consiste en formular un modelo de la tasa de participación de las mujeres, para comprender mejor las variables determinantes de esa participación y poder realizar predicciones de la probabilidad de que cada mujer ingrese activamente al mercado laboral³. El ejercicio consiste básicamente en simular que se incorpora a las mujeres inactivas al mercado de trabajo, ordenándolas de acuerdo con la probabilidad predicha a partir del modelo de participación laboral estimado, de forma tal que se igualen las tasas de participación femeninas y masculinas por tramos de edad⁴. Es decir, se supone que ingresan al mercado de trabajo aquellas mujeres con mayor probabilidad de ser activas, dentro de las inactivas. Una vez que se han cerrado estas brechas de participación, se predice la probabilidad de que las nuevas mujeres que ingresan a

³ Se estima un modelo *probit* en que la tasa de participación femenina es la variable binaria dependiente.

⁴ Se consideran los siguientes tramos de edad: de 15 a 24 años, de 25 a 49 años y de 50 a 65 años. No se modifica la participación laboral de las mujeres mayores de 65 años (es decir, si originalmente eran activas, se considera que mantienen esa condición).

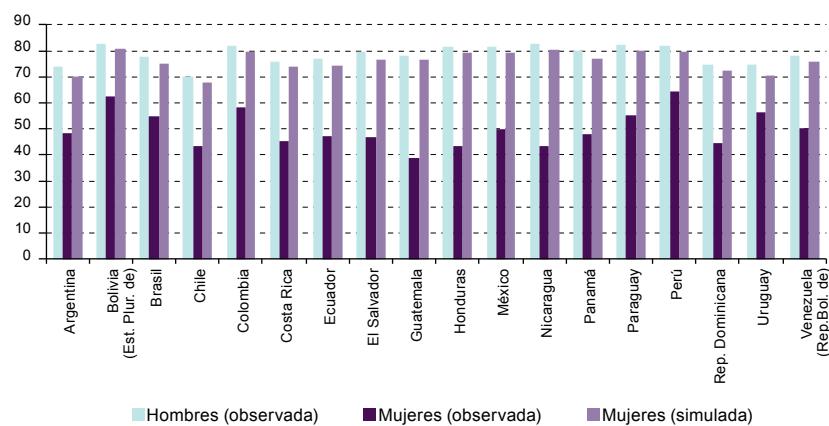
la actividad laboral sean empleadas o desempleadas, suponiendo que la tasa de desempleo femenina se mantiene constante (es decir, que la participación porcentual de las mujeres desocupadas respecto de las activas no varía)⁵. A todas las mujeres que pasan a estar ocupadas y antes no lo estaban, se les calcula un ingreso laboral, similar al de otras mujeres con sus características (edad y nivel educativo). Se obtiene de este modo un nuevo vector de ingresos femeninos y un nuevo vector de ingresos de los hogares, lo que significa que cambian los niveles de ingreso de los hogares, así como los niveles de pobreza y desigualdad.

El ejercicio realizado se traduce en variaciones importantes de las tasas de participación de las mujeres por tramos de edad (véase el cuadro IV.7), de manera que las brechas de participación entre hombres y mujeres casi desaparecen (véase el gráfico IV.21).

Cuadro IV.7
**América Latina: tasa de participación femenina observada y simulada, por tramos de edad, alrededor de 2012
(En porcentajes)**

	De 15 a 24 años		De 25 a 49 años		De 50 a 65 años	
	Observada	Simulada	Observada	Simulada	Observada	Simulada
Argentina	32	49	68	95	53	84
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45	61	74	97	71	93
Brasil	51	67	71	93	45	76
Chile	29	42	64	92	43	85
Colombia	47	65	74	97	54	87
Costa Rica	36	56	62	95	40	83
Ecuador	31	52	63	96	51	89
El Salvador	32	62	63	96	47	87
Guatemala	30	64	48	91	40	85
Honduras	31	71	56	93	46	90
México	39	66	63	96	48	85
Nicaragua	30	71	57	96	44	87
Panamá	32	61	64	97	49	85
Paraguay	47	69	68	96	54	87
Perú	52	65	78	95	68	91
República Dominicana	28	53	61	92	44	83
Uruguay	45	60	81	96	61	82
Venezuela (República Bolivariana de)	28	53	69	95	48	83

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

Gráfico IV.21
**América Latina (18 países): tasas de participación masculina (observada) y femenina
(observada y simulada), alrededor de 2012
(En porcentajes)**


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

⁵ Se estimó un segundo escenario en que se igualan tanto las tasas de participación como las de desempleo, lo que implica el cierre de las brechas de empleo. Los resultados son de magnitud muy similar (aunque algo superiores) a los del escenario de cierre de las brechas de participación, por lo que se optó por no presentarlos. El resultado se debe fundamentalmente a los bajos niveles de desempleo registrados en el momento que se tomó como base para la simulación (2012).

Como resultado de esta variación de la tasa de participación femenina, se produciría un incremento del ingreso medio de los hogares que va desde un porcentaje entre el 3% y el 4% en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Uruguay, hasta niveles superiores al 10% en El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú. Los países donde la tasa de participación femenina presenta una distancia mayor respecto de la masculina son los que obtendrían mayoras ganancias en términos de ingresos medios de los hogares si desaparecieran las brechas de participación. Esta nivelación de las tasas de participación femenina y masculina produciría descensos de los niveles de pobreza de los países, así como caídas de la desigualdad. Como consecuencia de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, cabría esperar disminuciones de la incidencia de la pobreza que van desde 1 punto porcentual en la Argentina y el Uruguay hasta más de 10 puntos porcentuales en El Salvador y Nicaragua (véanse el cuadro IV.8 y el gráfico IV.22). Además, la incorporación de las mujeres al mercado laboral ayudaría a reducir la desigualdad, medida según el índice de Gini, en 4 puntos porcentuales en Nicaragua y Panamá, y en 3 puntos porcentuales en el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana. La reducción del índice de Theil sería muy marcada en algunos países (de entre 6 y 8 puntos porcentuales en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Paraguay). Esto se debe a que este indicador de desigualdad es sensible a los movimientos que ocurren en los segmentos inferiores de la distribución del ingreso, donde se producen grandes variaciones en estos países por la incorporación de las mujeres de menores niveles educativos al mercado de trabajo.

Cuadro IV.8

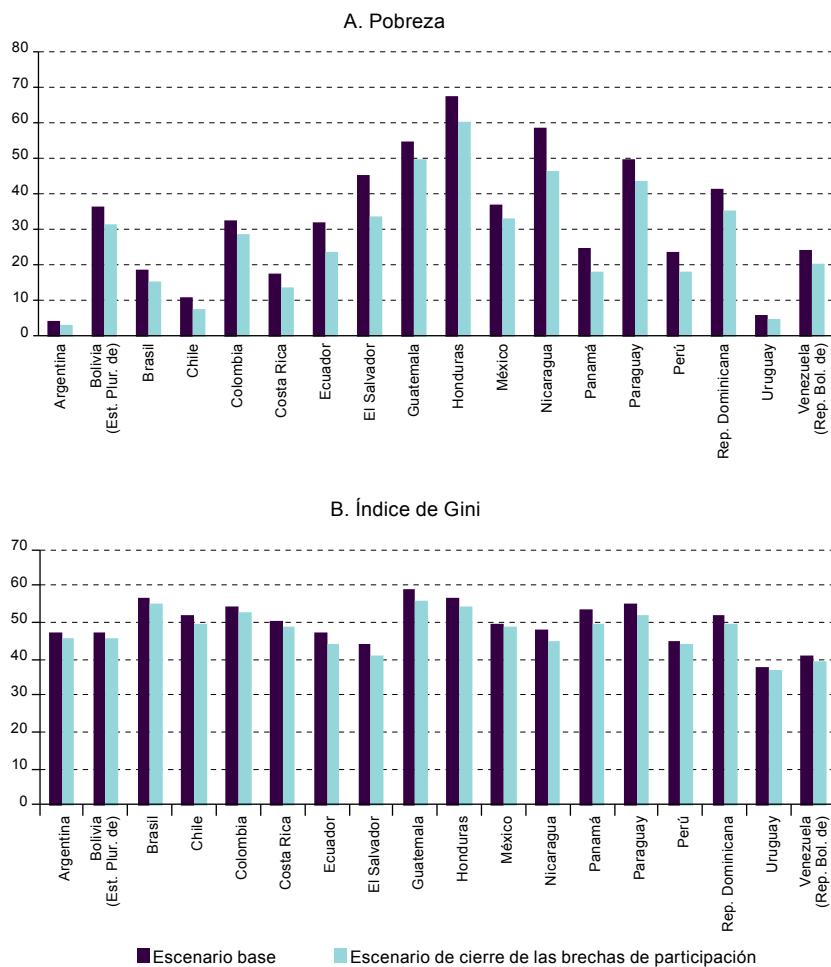
**América Latina (18 países): variación del nivel de pobreza y de los indicadores de desigualdad
en un escenario de cierre de las brechas de participación**
(En puntos porcentuales)

	Pobreza	Índice de Gini	Índice de Theil
Argentina	-1	-2	-4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-5	-1	-3
Brasil	-3	-2	-5
Chile	-3	-2	-5
Colombia	-4	-2	-3
Costa Rica	-4	-2	-4
Ecuador	-9	-3	-5
El Salvador	-12	-3	-5
Guatemala	-5	-2	-6
Honduras	-7	-3	-8
México	-4	-1	-2
Nicaragua	-12	-4	-7
Panamá	-7	-4	-8
Paraguay	-6	-3	-6
Perú	-6	-1	-1
República Dominicana	-6	-3	-5
Uruguay	-1	-1	-1
Venezuela (República Bolivariana de)	-4	-2	-2

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

Los resultados anteriores muestran que la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo permitiría lograr avances relevantes en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. En los países donde las brechas de participación son más amplias, como los de Centroamérica, los avances serían más cuantiosos. Claramente, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo no permitirá eliminar la pobreza en América Latina, puesto que —dadas las características estructurales de los mercados laborales de la región— los ingresos que es factible que las mujeres obtengan permitirán mejorar la situación, pero solo de manera parcial. Sin embargo, en algunos países estos avances serían muy significativos, sobre todo respecto de los niveles de desigualdad. Más importante aún, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo tendría impactos muy profundos en términos del pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades personales, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

Gráfico IV.22
América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación y en un escenario base
(En porcentajes)



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

Resulta claro que no se puede pensar en acelerar los cambios en el sentido planteado si no se cuenta con políticas activas y decididas que los impulsen e incentiven, entre ellas las políticas vinculadas al cuidado. En estos aspectos la región tiene un gran terreno por recorrer, ya que, aunque existen avances, la mayoría son de carácter jurídico y normativo, pero son aún muy escasos los cambios sustanciales. Los servicios de cuidado generalmente tienen baja cobertura y operan en un marco de débil institucionalidad, constituyendo una respuesta insuficiente e inadecuada para las crecientes necesidades de las sociedades. Sin embargo, no puede desconocerse que el tema ha comenzado a formar parte de la agenda de las políticas en distintos países, con diferentes grados de avance en cada situación (CEPAL, 2012a). También las políticas activas del mercado laboral pueden incentivar la mayor participación e inserción laboral de las mujeres, contribuyendo a la adecuación de sus calificaciones y facilitando el proceso de inserción laboral. Por supuesto, existen otras políticas que también pueden afectar la tasa de participación femenina, como la provisión de servicios educativos prescolares o de doble jornada en la etapa primaria. Finalmente, como la CEPAL ha resaltado en diversos trabajos, se hace necesario un nuevo contrato de género que implique una distribución más equitativa de roles dentro del hogar y favorezca, por tanto, la inserción laboral femenina.

Recuadro IV.7

La experiencia de Noruega en políticas sociales

Noruega cuenta con un sistema de cuidado de las personas que tienen algún nivel de dependencia (población infantil, adultos mayores y personas con discapacidad), caracterizado por un rol protagónico del Estado. Su funcionamiento se basa en el acuerdo en el sentido de que la provisión de protección frente a los riesgos sociales a los que están expuestos los individuos es una responsabilidad pública y que las prestaciones brindadas para ello deben abarcar a toda la población. En consecuencia, el Estado está comprometido en la resolución de varias de las problemáticas que limitan el desarrollo y aprovechamiento de las posibilidades y capacidades de las personas, como son la carencia de formación técnica, los problemas de salud, el desempleo y la atención a las personas dependientes.

La base del actual Estado de bienestar noruego se encuentra en una alta ocupación de hombres y mujeres en edad productiva en el mercado laboral. El trabajo remunerado no solo es una fuente de financiamiento importante del sistema de cuidado, a través de los impuestos, sino que es también considerado un derecho de las personas con miras a su propio desarrollo. Para que la participación intensiva en el mercado laboral de ese grupo etario sea posible, el Estado participa en el cuidado de los miembros del hogar, incluida la atención a las personas dependientes.

El sistema de cuidado noruego comenzó a desarrollarse gradualmente desde el siglo XIX. A mediados de ese siglo se estableció un sistema educativo público y obligatorio, brindado por las comunidades locales. La obligatoriedad se extendía hasta finalizada la educación primaria, lo que permitió la alfabetización de la amplia mayoría de la población noruega. A su vez, acompañando el desarrollo de la industrialización, el crecimiento de las ciudades y los problemas sanitarios derivados de la concentración de personas, el Estado incorporó la asistencia médica en la esfera de sus responsabilidades. La instauración temprana de la cobertura educativa mínima y de la cobertura médica universal resultaría de gran importancia para el posterior desarrollo del Estado de bienestar noruego, al fijar los cimientos de la formación de una fuerza laboral de elevada productividad.

A fines del siglo XIX se aprobaron las primeras leyes laborales en Noruega. Ya en la primera década del siglo XX se había legislado sobre seguros contra accidentes laborales y desempleo. En un principio, los derechos estaban limitados a ciertos grupos, como los trabajadores industriales o integrantes de algunos sindicatos, pero con el correr del tiempo se fueron haciendo extensivos a otras personas. La excepción parece ser el seguro de salud aprobado en la primera década del siglo XX, que desde un comienzo cubrió no solo a los trabajadores, sino también a sus cónyuges e hijos (siendo el primero del mundo en su tipo).

Fuente: E. Barth, K.O. Moene y F. Willumsen, "The Scandinavian model: an interpretation", *Journal of Public Economics*, vol. 117, Amsterdam, Elsevier, 2014; G. Botten, K.T. Elvbakken y N. Kildal, "The Norwegian welfare state on the threshold of a new century", *Scandinavian Journal of Public Health*, vol. 31, 2, 2003; J.E. Dølvik, "The Nordic regimes of labour market governance: from crisis to success-story", *Fafo-Paper*, N° 7, 2007; J.E. Dølvik, "The Nordic model of collective bargaining and trade unionism", Fafo, 2007 [en línea] <http://h24-files.s3.amazonaws.com/62061/154367-wsHZ.pdf>; R.H. Kitterød y M. Rønsen, "Opting out? Who are the housewives in contemporary Norway?", *European Sociological Review*, vol. 29, N° 6, 2013; S. Kuhnle y S.E. Hort, *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2004; A.M. Sønneland, "El sistema de protección social en Noruega", Seminario "Políticas Públicas para la Igualdad. Hacia Sistemas de Protección Social Universal", Montevideo, 2013.

En el período de posguerras, se avanzó hacia la universalización de las prestaciones. Este proceso estimuló una mayor igualdad entre las personas, dejando atrás la discriminación de los no receptores frente a los receptores. Además, se redujeron los costos asociados a la selección de los beneficiarios, en un contexto en que la amplia mayoría de la población ya estaba en esa condición. En solo tres años se legisló sobre el seguro de accidentes del trabajo para todas las ramas de actividad, se amplió el seguro de salud a toda la población y se concedió una pensión universal independiente de los ingresos laborales pasados. Asimismo, se extendió la provisión educativa hasta el nivel superior. De este modo, desde la década de 1960 el Estado noruego provee de forma pública y para toda su población cuidados de salud, servicios educativos y pensiones, además de brindar una asistencia económica relativamente generosa a las personas desempleadas y discapacitadas (Dølvik, 2007; Sønneland, 2013).

Desde entonces, el Estado ha puesto acento en el fortalecimiento de las políticas enfocadas en el cuidado de las personas en la niñez. Se logró ampliar los derechos laborales por paternidad (con que se busca aumentar la cantidad y la calidad de las horas que la madre y el padre dedican a sus hijos) y la provisión de cuidados públicos (que permite la dedicación de ambos padres a sus actividades laborales). Actualmente, el Estado realiza transferencias monetarias a las familias con niños menores de un año, a la vez que otorga una licencia pagada en un 100% por más de un año, que se distribuye entre los miembros de la pareja para que puedan cuidar al niño. Se exige que un mínimo de la licencia beneficie a cada miembro de la pareja, lo que incluye un período de exclusividad para cada uno, con lo que se busca reducir la desigualdad en la provisión de cuidados dentro de la familia. Por otra parte, el Estado contribuye directamente al cuidado de los niños a través de jardines de infantes públicos para los menores de 6 años (Dølvik, 2007; Kitterød y Rønsen, 2013; Sønneland, 2013).

Las distintas prestaciones que brinda el Estado para el cuidado de las personas dependientes de los hogares permiten que las personas con capacidad de trabajar se puedan dedicar de manera adecuada a sus carreras profesionales. Ello es reforzado por la provisión de formación técnica y asistencia médica que también otorga el Estado noruego a las personas, para que estén capacitadas y en condiciones de cumplir su labor. De hecho, Noruega es uno de los países que mejor se ubica en las clasificaciones comparadas de productividad y uno de los que más ha avanzado en ese sentido en los últimos años (Barth, Moene y Willumsen, 2014). Aparte de eso, el Estado se encarga de las personas que se ven imposibilitadas de trabajar transitoria o permanentemente, transfiriéndoles una renta para que puedan vivir de forma digna.

2. El cierre de la brecha de ingresos

La segunda pregunta que se intentó contestar es qué sucedería con la pobreza y la desigualdad en la región si desaparecieran las desigualdades de ingresos entre hombres y mujeres. En las simulaciones realizadas con ese fin, se optó por eliminar las brechas de ingresos mensuales entre hombres y mujeres, lo que implica que no existen tampoco diferencias de horas trabajadas. Para ello, en primer lugar se estimaron ecuaciones salariales para los hombres

ocupados. A partir de los coeficientes de estas ecuaciones se realizaron las predicciones de ingresos mensuales de las mujeres. Esto significa suponer que desaparecen las diferencias de retornos que existen en el mercado y que favorecen a los hombres, y que hombres y mujeres reciben la misma remuneración en el mercado, dados sus niveles educativos y edades.

La eliminación de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres permitiría alcanzar logros muy significativos en términos de reducción de la pobreza en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú (véanse el cuadro IV.9 y el gráfico IV.23), debido a los importantes aumentos de los ingresos de los hogares. Como se señaló antes, en estos países un porcentaje muy relevante de las mujeres están ocupadas pero no reciben remuneración, lo que explica los cambios tan significativos que tienen lugar cuando se asume que esas mujeres recibirían un ingreso similar al que perciben los hombres con su mismo nivel educativo y experiencia laboral. También en Colombia, el Ecuador y Nicaragua las variaciones del nivel de pobreza serían muy significativas. El índice de Gini se reduciría entre 2 y 8 puntos porcentuales, dependiendo del país, y nuevamente el índice de Theil mostraría variaciones mayores de la desigualdad, al verse más afectado por los cambios que se producen en los hogares de menores ingresos.

Cuadro IV.9

**América Latina (18 países): variación del nivel de pobreza y de los indicadores de desigualdad
en un escenario de cierre de las brechas de ingresos**
(En puntos porcentuales)

	Pobreza	Índice de Gini	Índice de Theil
Argentina	-1	-3	-5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-14	-8	-12
Brasil	-6	-4	-13
Chile	-2	-4	-8
Colombia	-9	-5	-12
Costa Rica	-4	-3	-7
Ecuador	-8	-4	-8
El Salvador	-6	-3	-5
Guatemala	-4	-2	-7
Honduras	-1	-2	-6
México	-5	-3	-6
Nicaragua	-8	-4	-8
Panamá	-6	-4	-10
Paraguay	-7	-5	-12
Perú	-8	-5	-8
República Dominicana	-5	-3	-6
Uruguay	-2	-3	-4
Venezuela (República Bolivariana de)	-4	-2	-3

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

Gráfico IV.23

**América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre
de las brechas de ingresos y en un escenario base**
(En porcentajes)

A. Pobreza

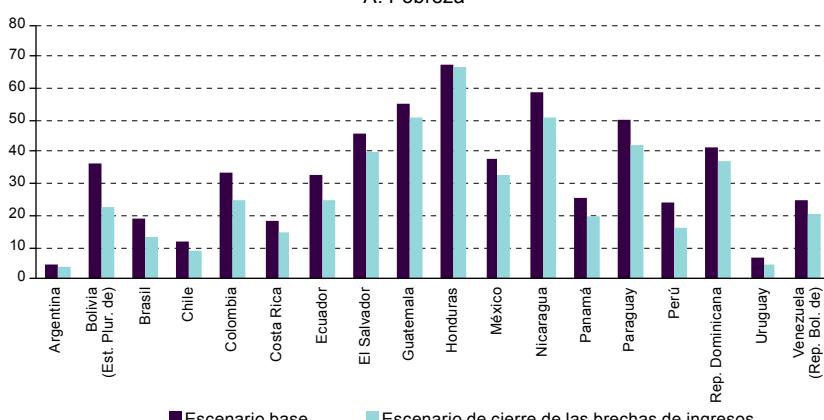
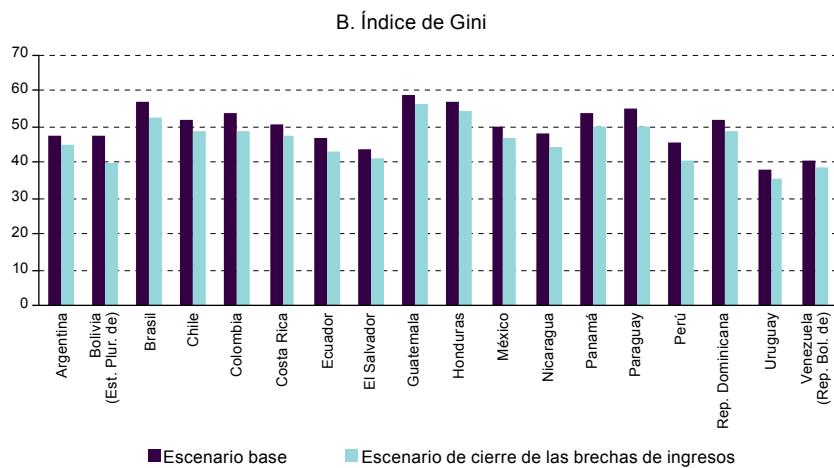


Gráfico IV.23 (conclusión)



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

Nuevamente, plantearse avanzar en las líneas señaladas abre el camino a las políticas públicas. En la región, los gobiernos han ratificado acuerdos internacionales y han legislado a nivel nacional para avalar los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres. Sin embargo, las cifras indican que estas acciones no son suficientes por sí solas para garantizar la erradicación de la discriminación de género en el mercado laboral. Además de las legislaciones específicas para garantizar igualdad de remuneraciones por sexo, las instituciones del mercado laboral pueden cumplir un rol para contribuir al cierre de brechas. La ampliación de la cobertura de las negociaciones colectivas, por ejemplo, para incluir a sectores tradicionalmente excluidos, como el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores a domicilio, puede redundar en reducciones de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. En el mismo sentido puede operar la inclusión de temas referidos a la protección de la maternidad y la paternidad, entre otros (véase Maurizio, 2010). También el fortalecimiento de las inspecciones laborales puede contribuir a eliminar las prácticas discriminatorias. Por otro lado, en diversos estudios se ha señalado que la segregación ocupacional explica una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres (Macpherson y Hirsch, 1995; Miller, 2009, entre otros), por lo que las políticas que afectan la segregación ocupacional, por ejemplo, a través de la capacitación de mujeres para ocupaciones no típicamente femeninas, tendrían efectos sobre las brechas salariales. De todas formas, queda pendiente la ampliación de los programas de capacitación de varones en las ocupaciones consideradas naturalmente femeninas, de modo de ir eliminando estereotípos y prejuicios que también se traducen en los salarios.

E. Comentarios finales

La CEPAL ha impulsado y ha venido reiterando la idea de que la región debe avanzar hacia un horizonte de igualdad, entendida en un sentido amplio. En este marco, se deben implementar estrategias para el logro de la igualdad de género en diversos ámbitos y el avance en términos de reconocimiento recíproco de hombres y mujeres. Además de responder a estas razones normativas, la igualdad de género, ya sea a través de la ampliación de la participación laboral de las mujeres o de la eliminación de la segregación de género o de la discriminación salarial, puede contribuir a aumentar los niveles de productividad de las economías y potenciar su crecimiento.

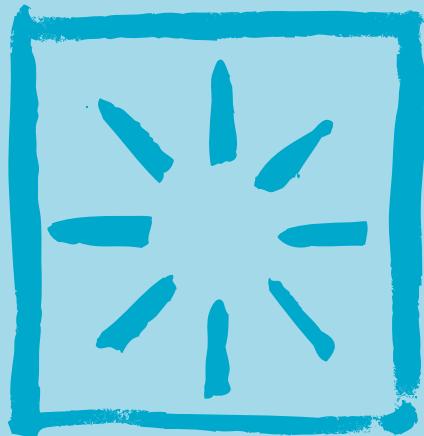
A lo largo de este capítulo se han detallado las distintas dimensiones en que se producen estas desigualdades de género, que se plasman y reproducen en el mercado de trabajo, pero se originan en formas de discriminación que son previas al mercado laboral y se relacionan con condicionamientos socioculturales. Los ejercicios de simulación realizados han mostrado que la eliminación de la brecha de participación entre hombres y mujeres, o la eliminación de la brecha salarial de género, pueden redundar en importantes mejoras del bienestar de los hogares, tanto en términos de aumento del ingreso de los hogares, como de caídas de la pobreza y de los niveles de desigualdad socioeconómica. Los avances que se podrían lograr varían entre países y son de mayor magnitud en aquellos donde las brechas son más pronunciadas. En todos los casos, se trata de cambios significativos, que no son inalcanzables para la región. Las políticas específicas del mercado laboral, así como las políticas de cuidado, pueden tener incidencia directa tanto en la participación femenina como en la eliminación de la discriminación de ingresos.

En esta dirección, resulta crucial que los países avancen hacia la incorporación plena en su agenda pública de políticas en favor de la igualdad de género en el mercado laboral, asociadas a legislaciones y programas que faciliten e incentiven el equilibrio entre las demandas laborales y familiares de los trabajadores y trabajadoras, así como de políticas en ámbitos conexos que fortalezcan la autonomía de las mujeres e impliquen que la sociedad en su conjunto se haga cargo de las necesidades de cuidado de la población. La igualdad y el cambio estructural demandan pactos para una mayor y mejor participación de las mujeres en el desarrollo económico de la región, así como para superar la discriminación en el mercado laboral y consolidar la garantía de derechos.

Bibliografía

- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *Working Paper*, Nº 12, Commitment to Equity, marzo.
- Antonopoulos, R. (2009), "The current economic and financial crisis: a gender perspective", *The Levy Economics Institute of Bard College*, Nº 562, mayo.
- Arroyo, L. y otros (2010), "Los efectos de la crisis sobre las mujeres: Empleo, segregación ocupacional y modelo productivo", *Informes de la Fundación*, Madrid, marzo.
- Atkinson, A., T. Piketty y E. Sáez (2011), "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, Nº 1.
- Bakker, I. (1999), "Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global", *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, C. Carrasco, Barcelona, Editorial Icaria.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford University Press.
- Carrasco, C. y M. Mayordomo (2006), "Trabajo y condiciones de vida: Una mirada no androcéntrica", *Documentación Social*, Nº 143, Madrid, Cáritas Española.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril.
- (2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.14.II.G.6.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.12.II.G.6.
- (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.135.
- CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Informe de Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N°10 (LC/L.3815), Santiago de Chile.
- (2011), “Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 5, Santiago de Chile.
- (2009), “Impact of the financial crisis on women in the Caribbean” (LC/CAR/L.243), Puerto España, Sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Espino, Alma (2012), “La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?”, *Nueva Sociedad*, N° 237, enero-febrero.
- (2010), “Economía feminista: Enfoques y propuestas”, serie *Documento de Trabajo*, N° 5/10, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Giosa, Z. y C. Rodríguez (2010), “Estrategias de desarrollo y equidad de género: Una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica”, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.
- Guzmán, V. (2003), “Gobernabilidad, democracia y género, una articulación posible”, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 48 (1962-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.119.
- Heckman, J. (1979), “Sample selection bias as a specification error”, *Econometrica*, vol. 47, N° 1.
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, Editorial Lom.
- Macpherson, D.A. y B.T. Hirsch (1995), “Wages and gender composition: why do women’s jobs pay less?”, *Journal of Labor Economics*, vol. 13, N° 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Maurizio, R. (2010), “Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en Argentina”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- Miller, P. (2009), “The gender pay gap in the US: does sector make a difference?”, *Journal of Labor Research*, vol. 30, N° 1, Springer.
- Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), “La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres”, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3168-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.141.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (s/f) [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.
- Picchio, A. (2005), “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, Gemma Cairó i Céspedes y Maribel Mayordomo Rico (comps.), Barcelona, Icaria.
- Piketty, T. (2003), “Income inequality in France, 1901–1998”, *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”, serie *Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M.N. y F. Marco (2006), “Las mujeres en el empleo sectorial de América Latina”, *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, M.N. Rico y F. Marco (coords.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sabarwal, S., N. Sinha y M. Buvinic (2012), *How Do Women Weather Economic Shocks? What We Know?*, Washington, D.C., Banco Mundial.



La segregación residencial y la reproducción de las desigualdades

Introducción

- A. El problema de la segregación residencial socioeconómica en América Latina
 - B. Composición social de las ciudades grandes y crecimiento demográfico en la década de 2000: algunas tendencias
 - C. Migración de las ciudades grandes y perfil socioeconómico: ¿qué pasó en la década de 2000?
 - D. Niveles y tendencias de la segregación residencial socioeconómica
 - E. Incidencia de la migración interna en la tendencia de la segregación residencial socioeconómica en las ciudades grandes de la región
 - F. Efectos de la segregación residencial en las ciudades, comunidades, familias y personas
 - G. Segregación étnica y de los inmigrantes internacionales
 - 1. Pueblos indígenas
 - 2. Inmigrantes internacionales
 - H. Políticas públicas: experiencias y orientaciones generales para la región
 - I. Comentarios finales
- Bibliografía
- Anexo 1
- Anexo 2

Introducción

En general, los grupos socioeconómicos tienden a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación de estos grupos, es probable que se debiliten la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad. Si el patrón de localización de los grupos socioeconómicos favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desventajados, o genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados, o segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las distintas formas de capital, emerge la segregación residencial socioeconómica. Esta constituye un desafío fundamental para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles.

En este capítulo se analiza la situación de la segregación residencial socioeconómica en las ciudades de tamaño mayor de la región y los cambios observados en la última década, a partir de la información que proporcionan los últimos censos de población y vivienda de una decena de países latinoamericanos¹.

La segregación residencial socioeconómica preocupa a las autoridades, especialistas y actores sociales debido a su vinculación con asuntos de la agenda pública de la región, tales como la reproducción de la pobreza y la desigualdad social, el debilitamiento de la cohesión social, los problemas de sostenibilidad y las dificultades de gobernabilidad. La distribución de la población en el espacio urbano no es aleatoria y por diferentes razones suele favorecer a los grupos más acomodados, porque su localización tiende a asociarse con mayor cercanía y mejor acceso a los empleos y servicios, más equipamiento público, infraestructura e inversión social y privada, mejores presupuestos, capacidades de los gobiernos locales y seguridad ciudadana, así como menor exposición a problemas ambientales. El emplazamiento ventajoso de estos grupos tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza. Como contrapartida, el emplazamiento desventajoso de los grupos de nivel socioeconómico inferior tiende al deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza. Diversos argumentos debidamente fundamentados sugieren que la segregación residencial socioeconómica contribuye a la reproducción de la desigualdad, impactando en la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la gobernabilidad (CEPAL, 2014).

El avance y elevado nivel de urbanización que caracteriza a la región, de un 80%, el mayor a escala mundial después de América del Norte (Naciones Unidas, 2014, pág. 8), también contribuye a la presencia de los asuntos urbanos en la agenda pública. A su vez, el hecho de que alrededor de un tercio de la población regional resida en ciudades grandes (aquellas con un 1 millón de habitantes o más) refuerza la visibilidad e importancia de la segregación, que suele ser más notoria en estas urbes.

A la luz de lo anterior, resulta necesario actualizar el conocimiento sobre las tendencias recientes de la segregación residencial socioeconómica y sus potenciales consecuencias para las áreas metropolitanas, ciudades, barrios, hogares y personas. En esa perspectiva, en este capítulo se presenta una sistematización de varios indicadores de la segregación residencial socioeconómica en una veintena de ciudades grandes de la región. Además, se estima el efecto de la migración interna en la evolución de la segregación residencial socioeconómica, considerando que el cambio de residencia es el determinante que puede incidir de forma más rápida y directa sobre este fenómeno.

En este capítulo se analizan, en primer lugar, las causas de la segregación residencial socioeconómica, en el marco del debate sobre los cambios y reconfiguraciones metropolitanas en curso. Después se examinan las tendencias de la segregación residencial socioeconómica, el efecto de la migración en este fenómeno y sus consecuencias; y se hace un análisis especial de otros tipos de segregación, en particular, de la étnica y de inmigrantes internacionales. Por último, se revisan sucesivamente las experiencias en materia de intervenciones dirigidas a disminuir la segregación residencial socioeconómica, para concluir con la presentación de algunos lineamientos de política.

¹ Se trata de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Buenos Aires y Lima, las ciudades de la Argentina y el Perú incluidas en el capítulo, solo se consideran para unos pocos indicadores, de manera que finalmente son ciudades seleccionadas de ocho países las que se investigan y presentan en los cuadros y gráficos sobre la evolución de la segregación residencial socioeconómica.

A. El problema de la segregación residencial socioeconómica en América Latina

Hasta fines del siglo pasado existía relativo consenso, aunque poca evidencia de sustento, respecto de que la segregación residencial socioeconómica aumentaba en las ciudades de América Latina. En la actualidad hay dudas sobre esta tendencia, sobre todo por la diversificación social que se observa en la periferia, debido a desplazamientos no tradicionales hacia esta o por el mejoramiento de las condiciones de vida imperantes en esa zona.

La segregación residencial socioeconómica tiene varias dimensiones (Massey y Denton, 1988), que en América Latina se reflejan sobre todo en la distribución territorial disímil de los grupos socioeconómicos dentro de las ciudades. Durante el siglo XX esta distribución desigual se expresó como un abierto contraste de, por una parte, una zona acomodada donde se concentró la población de ingresos altos y medios altos² —originalmente situada en áreas centrales y pericentrales que después se proyectaron hacia partes del anillo externo de la ciudad, en dirección variable según la urbe—, y por otra, del resto del área metropolitana, donde habitaban grupos de nivel socioeconómico medio y bajo, con ciertos rasgos característicos: la tugurización de zonas centrales y pericentrales y la ocupación informal y precaria de buena parte de la periferia (CEPAL, 2012; Jordán, Rehner y Samaniego, 2010; Torres, 2008; Borsdorf, 2003; Romero, 1976; Herrera, Pecht y Olivares, 1976)³.

Ciertamente, el contraste no era absoluto; en todas las ciudades grandes hubo situaciones que eludían el panorama general, tales como barrios pobres dentro de una zona acomodada, áreas de composición social mixta y ciertos barrios de altos ingresos en zonas periféricas pobres. En algunas dictaduras militares de la región, frecuentes en el siglo XX, se realizaron “cirugías urbanas” (Lombardi y Veiga, 1989) que contribuyeron a reforzar los patrones de segregación residencial socioeconómica y a erosionar la heterogeneidad social en los municipios y barrios de las ciudades grandes, en especial por el traslado de asentamientos pobres desde zonas de altos ingresos hacia la periferia. La segregación residencial tendió a acentuarse en las décadas de 1980 y 1990, debido a la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste de las economías, que se tradujeron en un aumento importante de la pobreza urbana, una limitación de la capacidad del Estado para construir ciudad en la periferia y un debilitamiento de instituciones clave en la integración social, como la escuela pública. Paralelamente, las organizaciones comunitarias y los movimientos políticos y sociales activos en las zonas populares de las ciudades grandes se debilitaron, generando la pérdida de instancias de articulación e integración en estas áreas. Esto transformó a la segregación residencial socioeconómica en un asunto preocupante, pero no fue situado en las prioridades de las políticas públicas por el agravamiento de otros problemas sociales, tales como el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios básicos, las instituciones públicas, la infraestructura, el transporte colectivo y el medio ambiente urbano (por el incremento de la congestión, contaminación y delincuencia).

Además, el confinamiento de la población pobre en la periferia, en condiciones sociales desmedradas y de acceso limitado a los servicios públicos y puestos de trabajo, se ajustaba a la noción de la “ciudad dual”, en boga a principios de la década de 1990. Territorialmente, esta se expresaba en la existencia de dos grandes áreas en la urbe,

² Este patrón de asentamiento de los grupos de mayor nivel socioeconómico, que en algunos textos sobre modelos de ciudad latinoamericana (Borsdorf, 2003) se describe como el “cono de altos ingresos”, se aplicaba bien en algunos casos, pero no era válido en todos. Como se plantea en este capítulo, su vigencia se encuentra en discusión.

³ La situación descrita contrasta con el patrón de segregación residencial étnico en las áreas metropolitanas de los Estados Unidos, marcado por la concentración de minorías étnicas empobrecidas en enclaves relativamente céntricos y la salida masiva de los grupos denominados “blancos no hispanos” (*non-hispanic white*) de ingresos medios y altos hacia los suburbios (Fosset, 2004). Esta es una de las razones por las cuales ciertas dimensiones de la segregación residencial socioeconómica identificadas por Massey y Denton (1988), como la centralidad, no son pertinentes en las ciudades de la región; algo similar ocurre con algunos de los hechos estilizados de la dinámica metropolitana de las ciudades de los países desarrollados (Ingram, 1998), que no siempre se reproducen en las urbes de América Latina y el Caribe.

una “rica” y otra “pobre”, muy separadas, generando una segregación residencial a gran escala por las distancias entre ambas (Smets y Salman, 2008; Ribeiro y Telles, 2000; Mollenkopf y Castells, 1991; Sassen, 1991)⁴.

Los últimos años del siglo XX y la primera década del siglo XXI, en cambio, se caracterizaron por procesos metropolitanos más complejos, que han alentado dos hipótesis explicativas contrapuestas: una que sugiere el aumento de la segregación residencial socioeconómica y otra que plantea su descenso. Hubo un flujo de familias de bajo nivel socioeconómico desde zonas céntricas y acomodadas hacia la periferia pobre, pero no debido a “cirugías urbanas”, sino principalmente producto de las presiones del mercado de suelos y de las políticas de vivienda. Por los altos costos de edificación y alquiler en zonas centrales y pericentrales, así como por las regulaciones urbanas, las políticas públicas habitacionales se han basado en la construcción de viviendas sociales en los terrenos más baratos, que con frecuencia se erigen sin construir ciudad propiamente tal. Este flujo centrífugo endógeno coexiste con la tradicional migración de zonas rurales a urbanas, que en su gran mayoría termina con población que llega a la periferia, dados los costos del suelo más bajos y las menores regulaciones. En muchas áreas metropolitanas este flujo externo comenzó a ser superado, en ocasiones largamente, por el flujo intrametropolitano, que devino en un motor de la expansión demográfica, habitacional y geográfica de la periferia (Chávez y otros, 2013).

Otro proceso que se ha desarrollado en las últimas décadas, pero en una escala menor y solo en ciertas áreas, fue la recuperación del atractivo residencial de zonas céntricas, impulsado por políticas de renovación urbana y repoblamiento. En general, estos programas atrajeron residentes de ingresos medios y altos hacia zonas previamente tugurizadas, desencadenando procesos de *gentrificación*, un fenómeno que se caracteriza por provocar la salida de los anteriores residentes, en general de bajos ingresos (Pacione, 2009, págs. 211-212). La suma de estos procesos abonaría la hipótesis de un aumento de la segregación residencial socioeconómica en las últimas décadas.

En contrapartida, a partir de la década de 1990 se registró un desplazamiento de familias de estratos medios y altos hacia áreas específicas de la periferia, situadas en torno al hábitat histórico de los sectores de alto nivel socioeconómico (o al menos bien conectadas con estos), otras fuera de este entorno, y unas cuantas en zonas históricamente pobres o con algunas características rurales (CEPAL, 2012; Rodgers, Beall y Kanbur, 2012; Arroyo, 2001). Este desplazamiento, en especial hacia barrios cerrados del tipo “urbanización enrejada o condominio amurallado” (Ribeiro, 2013; CEPAL, 2012; BID, 2011; De Mattos, 2010; Roberts y Wilson, 2009; Sabatini y Cáceres, 2004), tiende a fragmentar la distribución territorial de este grupo socioeconómico y a diversificar la composición socioeconómica de las áreas periféricas receptoras, lo que contribuye a reducir los indicadores usuales de segregación residencial socioeconómica. Con todo, se debate sobre si los efectos sociales de esta modalidad de asentamiento podrían erosionar el potencial de interacción social asociado a la coexistencia residencial de grupos socioeconómicos diferentes, pero “entre los cuales no existen interacciones ni algún tipo de cohesión social” (Aguilar y Escanilla, 2011, pág. 6). “Nada garantiza que el contacto potencial proveniente de la proximidad espacial no se ve obstaculizada por las barreras sociales y culturales” (Flores, 2008, pág. 22)⁵.

Para concluir este panorama, la construcción de grandes conjuntos habitacionales de viviendas sociales y de privados dirigidos a grupos de ingresos medios ha consolidado progresivamente a la periferia en términos de formalidad habitacional. Junto con esto, la bonanza económica de la década de 2000 y la intervención más decidida del Estado, por ejemplo mediante programas de mejoramiento de barrios y expansión de infraestructura básica y localización de equipamiento social (en particular de educación y salud), favorecieron la formalización y las condiciones de vida de sus habitantes, con el mejoramiento de diversos indicadores habitacionales y sociales y, sobre todo, una mayor diversidad socioeconómica, lo que abonaría la hipótesis de una reducción de la segregación residencial.

A la polémica sobre las tendencias de la segregación residencial socioeconómica, se añade un debate sobre sus efectos. El mero uso de la expresión segregación residencial connota adversidad. Sin embargo, existen otras modalidades de agrupación en el territorio que pueden describirse desde la funcionalidad o la identidad; por ende, debiera emplearse otro término para estos casos. Un ejemplo al respecto es la agrupación de grupos étnicos en zonas específicas de la ciudad, cuyo fundamento podrían ser los elementos culturales compartidos, por ejemplo el

⁴ Polese y Stren (2000, págs. 308-309) sintetizan bien el parecer dominante de esa época: muchos estudiantes de las ciudades modernas (...) parecen percibir, aunque sea solo de manera intuitiva, la aparición de una nueva y más brutal forma de polarización espacial. La ciudad moderna ofrece nuevas posibilidades de aislar (excluir) física, política y socialmente a ciertos grupos.

⁵ Este debate, sin duda relevante y desafiante, escapa al alcance de este capítulo, al menos respecto al material de medición, porque todos los índices que se usan procuran cuantificar la faceta geográfica de la segregación residencial socioeconómica. Por este motivo, las tendencias detectadas en materia de segregación residencial socioeconómica no pueden extrapolarse directamente hacia el tipo de relaciones sociales que establecen los diversos grupos que cohabitan en los barrios de la ciudad.

idioma, y en este caso podría ser denominada como una localización comunitaria basada en la identidad cultural. Por cierto, si esta localización concentrada fuera impuesta, como ocurre en situaciones de discriminación étnica, entonces el término segregación sería nuevamente el adecuado. Inclusive, si no fuera impuesta pero se relacionara con condiciones de vida adversas en estos enclaves, entonces también esta denominación sería la más pertinente.

Cualquiera sea el caso, en general se acepta que la separación física y la falta de heterogeneidad socioeconómica en el hábitat, que constituyen dimensiones de la segregación residencial socioeconómica, implican, en principio, un obstáculo para la interacción de grupos diferentes. Sin embargo, se trata de una probabilidad y no de una causalidad (Andrade y Silveira, 2013). Los espacios residenciales socialmente mixtos no garantizan que haya una interacción residencial de los diferentes grupos sociales que residen, ni aseguran relaciones simétricas y funcionales entre estos. Por otra parte, la lejanía física de los grupos sociales tampoco es una barrera insalvable para su interacción social, ya que esta podría materializarse en otros espacios (plazas, escuela y trabajo, por ejemplo).

En las secciones siguientes se busca determinar las tendencias de la segregación en ciudades con más de 1 millón de habitantes⁶ de los 10 países indicados anteriormente, a partir de la información censal más reciente disponible (rondas de 2000 y 2010). También se examinan algunas causas y consecuencias de la segregación residencial socioeconómica, considerando al menos tres variables para definir los grupos socioeconómicos⁷.

B. Composición social de las ciudades grandes y crecimiento demográfico en la década de 2000: algunas tendencias

En las ciudades grandes de América Latina se está reduciendo el ritmo del crecimiento demográfico, pero en todas persiste el aumento de la población. La periferia de estas ciudades continúa siendo la zona con mayor ritmo de crecimiento y tiene los indicadores socioeconómicos más bajos, pero en su interior se registra una creciente diversidad socioeconómica.

Al analizar información sobre indicadores demográficos y sociales de las ciudades, el primer resultado sobresaliente es que la tasa de crecimiento demográfico de todas las áreas metropolitanas consideradas mantiene un signo positivo pero con tendencia a la baja, dado que en la actualidad la mayoría registra tasas inferiores al 2% como promedio anual, lo que contrasta con las tasas del 4% promedio anual que buena parte de estas experimentaba hasta la década de 1980 (CEPAL, 2012). Si bien todas estas áreas aún se encuentran en una expansión demográfica y sus gobiernos e instituciones deben atender los requerimientos derivados de este proceso, el crecimiento demográfico acelerado ya no constituye un rasgo característico de las ciudades examinadas.

Un segundo elemento que destaca es la persistencia de contrastes claros entre las zonas céntricas y periféricas de las ciudades tanto en materia de crecimiento demográfico (continúa siendo mucho más lento en el centro) como en términos de composición social (los niveles socioeconómico y educacional continúan siendo menores en la periferia). Esto se puede observar especialmente en los mapas V.1 y V.2, donde la división administrativa menor (DAME) central⁸ presenta bordes destacados. En el mapa V.1 se presenta el contraste en la proporción de personas que son jefes de

⁶ Con la excepción de la ciudad de Cuenca (Ecuador), que no supera los 500.000 habitantes.

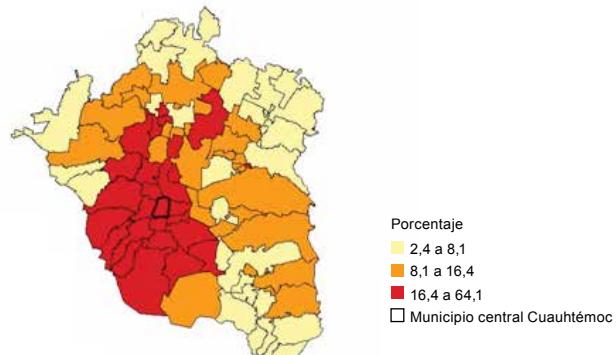
⁷ En el anexo 1 se presenta una ficha técnica con el detalle de las ciudades consideradas, así como las variables y fuentes de datos utilizadas y los tres niveles geográficos usados: grandes zonas, DAME y SUBDAME.

⁸ Las DAME son, habitualmente, municipios o su equivalente en cada país. En el caso de las ciudades de los mapas V.1 y V.2 se trata de la delegación Cuauhtémoc en Ciudad de México, los municipios homónimos en São Paulo y Santo Domingo, y el cantón homónimo en San José. Cabe subrayar que estas DAME centrales son la gran zona centro en algunas ciudades, pero en otras son solo un componente de esta gran zona centro (véanse en el anexo 1 las definiciones de las "grandes zonas" usadas en cada ciudad).

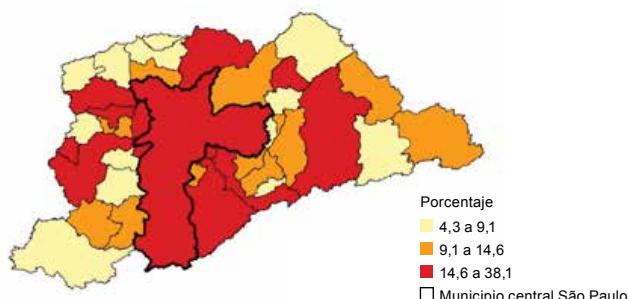
hogar con educación superior en las DAME componentes de cuatro de las 20 ciudades seleccionadas⁹. En las cuatro urbes se aprecia que el tercio de DAME con mayor proporción se encuentra en el centro y su entorno o en las DAME componentes de la denominada “periferia elitizada”, mientras que el tercio de estas con menor proporción tiende a situarse en la periferia. De esta manera, aunque el avance de la periferia elitizada implica efectivamente un aumento de la diversidad social, en la periferia, esta sigue siendo la zona de menor nivel socioeconómico de las ciudades.

Mapa V.1
Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: división administrativa menor (DAME) según proporción de jefes de hogar con educación superior, censos de la ronda de 2010^a
(En porcentajes)

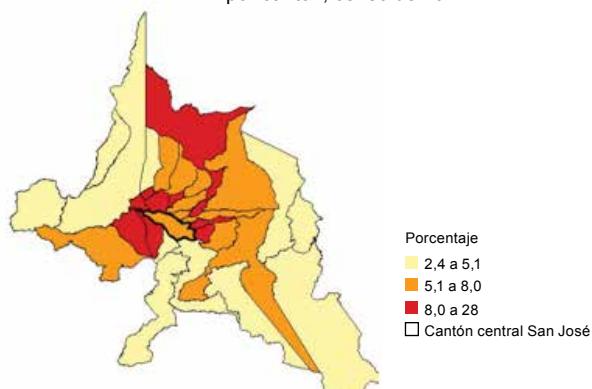
A. Ciudad de México: jefes de hogar con educación superior por municipio y delegación, censo de 2010



B. Ciudad de São Paulo: jefes de hogar con educación superior por municipio, censo de 2010



C. Ciudad de San José: jefes de hogar con educación superior por cantón, censo de 2011



⁹ La selección se explica por los límites de espacio de este capítulo. Se hizo usando criterios de representación de diferentes tipos de ciudades (megalópolis y otras de menor tamaño), de representación nacional (una máxima por país), y número de DAME componentes (se priorizó a las ciudades con nueve o más DAME).

Mapa V.1 (conclusión)

D. Ciudad de Santo Domingo: jefes de hogar con educación superior por municipio, censo de 2010



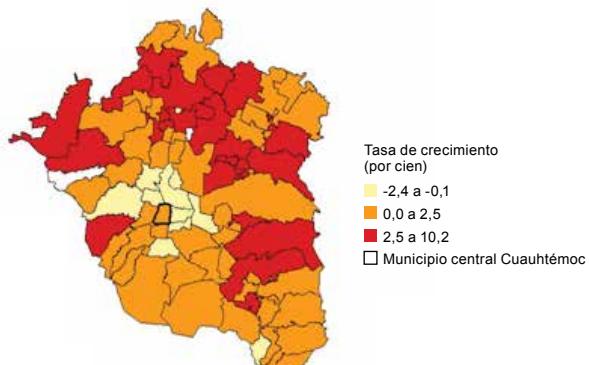
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de microdatos censales.

^a Las categorías usadas corresponden a los terciles de la distribución de municipios o delegaciones según el porcentaje de jefes con educación superior. Los bordes en negrita corresponden a la división administrativa menor (DAME) central.

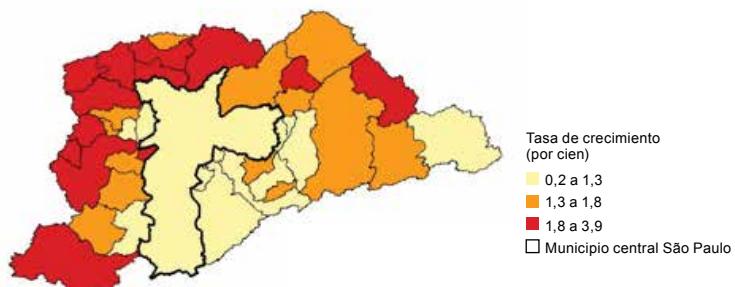
Mapa V.2

Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: división administrativa menor (DAME) según tasa de crecimiento demográfico, 2000-2010^a
(En tasa media anual porcentual)

A. Ciudad de México: tasa de crecimiento de la población total por municipio y delegación, 2000-2010

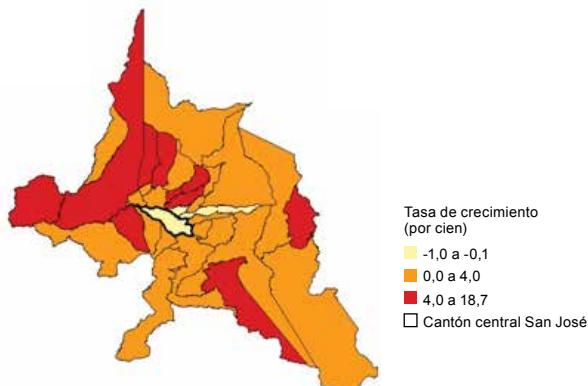


B. Ciudad de São Paulo: tasa de crecimiento de la población total por municipio, 2000-2010

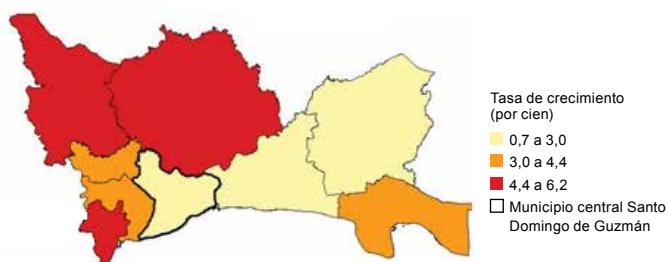


Mapa V.2 (conclusión)

C. Ciudad de San José: tasa de crecimiento de la población total por cantón, 2000-2011



D. Ciudad de Santo Domingo: tasa de crecimiento de la población total por municipio, 2002-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de microdatos censales.

^a Las categorías usadas corresponden a los terciles de la distribución de municipios o delegaciones según la tasa de crecimiento demográfico. Los bordes en negrita corresponden a la división administrativa menor (DAME) central.

Como se puede observar en el mapa V.2, el ritmo del crecimiento demográfico en las DAME centrales es muy bajo, o incluso un decrecimiento, mientras que en aquellas periféricas persiste un ritmo superior al 2%. Sin embargo, cabe destacar la heterogeneidad del crecimiento de la población tanto en la periferia (no siempre las DAME más periféricas tienen el mayor ritmo de crecimiento demográfico), como en las zonas centrales. Esto último es manifiesto en especial en el caso de Ciudad de México, donde algunas delegaciones del Distrito Federal volvieron a registrar tasas de crecimiento demográfico positivas.

También resalta el aumento de los niveles educacionales de la población (considerando a los jefes de hogar), aunque con variaciones grandes según las ciudades (véase el cuadro V.A2.1 del anexo 2). Por ejemplo, el mejoramiento de los niveles educativos es mucho más marcado en las ciudades del Brasil que en las de México¹⁰. Un caso particular es el área metropolitana de Caracas, que mejoró su nivel educacional en la base, con una disminución del porcentaje de jefes de hogar con educación baja, pero avanzó poco en materia de porcentaje de jefes de hogar con educación superior.

Por último, se observa la disminución de la diferencia en los niveles mínimos de bienestar de las grandes zonas de las ciudades. Esto es atribuible a que los progresos más rápidos en materia de educación y nivel socioeconómico de la población residente se registran en la periferia, a diferencia del centro, donde los avances son más lentos. Es fundamental sopesar que las diferencias de los niveles iniciales inciden en este hallazgo.

¹⁰ Lo que no es tan extraño si se recuerdan las trayectorias socioeconómicas disímiles que experimentaron ambos países en la década de 2000 (mucho más pujante en el caso del Brasil).

C. Migración de las ciudades grandes y perfil socioeconómico: ¿qué pasó en la década de 2000?

Las ciudades grandes están reduciendo su atractivo migratorio e incluso algunas son de emigración neta, aunque la mayoría todavía tiene migración neta positiva, y sin excepción continúan siendo atractivas para los jóvenes. La periferia de las ciudades persiste como la zona de mayor atractivo migratorio, mientras que las zonas centrales mantienen su condición de expulsoras de población, aunque hay signos de que esta condición se está moderando. En varias ciudades, los flujos hacia la periferia se han diversificado según su origen, en particular en el caso de los migrantes intrametropolitano, y composición social, debido a las familias de nivel socioeconómico medio y alto que se trasladan a la periferia.

La información de los últimos censos sobre los saldos migratorios y las tasas de migración neta de las áreas metropolitanas sugiere al menos dos hechos estilizados relevantes. En primer término, la reducción del atractivo de la migración, que en algunos casos significa el paso a la condición de emigración neta, contribuye al descenso del crecimiento demográfico descrito anteriormente. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades examinadas se mantiene un saldo migratorio positivo, lo que sugiere que las ciudades grandes todavía cuentan con un conjunto de atributos atractivos para la población.

En segundo lugar, se observa que el atractivo de la migración de las áreas metropolitanas presenta diferencias según tramos etarios. En particular, para los jóvenes (15 a 29 años) el atractivo es muy superior, lo que se refleja con claridad en las ciudades que tienen saldo migratorio total negativo pero, a la vez, un saldo positivo en la juventud. El efecto de este fenómeno asociado a la mayor dotación de espacios educativos, laborales y recreativos para los adolescentes y jóvenes en las ciudades grandes, es que la migración tiende a “rejuvenecer” a las ciudades y así aporta a su dinamismo¹¹.

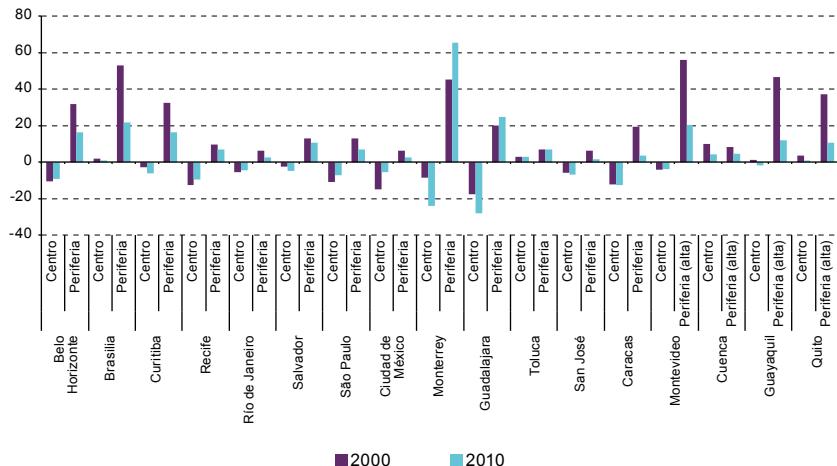
Respecto a la incidencia del nivel educacional en la migración, los resultados no reflejan patrones definidos; sugieren que algunas ciudades de inmigración neta, en especial las de México, parecen sobre todo atractivas para los jefes de hogar con escolaridad alta, lo que podría estar favoreciendo a la dotación de recursos humanos calificados. Pero en otras ciudades con similar tendencia, en particular las del Ecuador, acontece lo contrario. La aplicación de procedimientos ad hoc para estimar el efecto de la migración sobre la composición educativa de la población en una muestra más acotada de ciudades sugiere que la migración interna tiende a reducir ligeramente el nivel educacional de las ciudades grandes, básicamente por la emigración de grupos con educación media y alta (Rodríguez, 2013).

Esta evidencia sugiere que el intercambio migratorio de cada gran urbe con el resto del sistema de asentamientos humanos de su país estaría perdiendo relevancia como factor del crecimiento demográfico y territorial de las ciudades grandes. Como contrapartida, la migración intrametropolitana es clave para el crecimiento demográfico diferencial en las distintas zonas. En el gráfico V.1 se puede observar el contrapunto marcado de las tendencias de centros expulsores y de periferias receptoras. La tasa de inmigración neta de la periferia en varias ciudades sigue superando el 20 por 1.000 medio anual, mientras que la mayor parte de las zonas centrales registran emigración neta. Sin embargo, hay signos de moderación de este contraste, por cuanto en la década de 2000 pocas urbes aumentaron la intensidad de la expulsión de sus zonas centrales y en la mayoría la tasa de emigración neta de estas zonas se redujo, mientras que en muy pocas ciudades hubo un aumento de la inmigración neta de la periferia, y en buena parte se registró una gran reducción de su atractivo. Tal merma del atractivo migratorio de la periferia puede deberse a varios factores, pero es difícil que se origine en políticas y programas, salvo por el efecto indirecto de los programas descritos de repoblamiento de las zonas centrales, puesto que a la fecha en muy pocas ciudades de la región se han aplicado medidas efectivas para controlar su expansión horizontal.

¹¹ Este resultado es compatible con los que presenta Rodríguez (2013, cuadro 20), que aplica un procedimiento sintético para estimar el efecto de la migración interna sobre la composición de la población en un grupo más acotado de ciudades grandes.

Incluso podría deberse a las definiciones territoriales de las ciudades que se han utilizado, ya que en algunas ciudades la migración se está dirigiendo más allá de la periferia y alcanza zonas no consideradas en la definición usada¹².

Gráfico V.1
América Latina (17 ciudades seleccionadas): tasas de migración neta del centro y la periferia de las ciudades, quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010^a
(Por 1.000 habitantes)



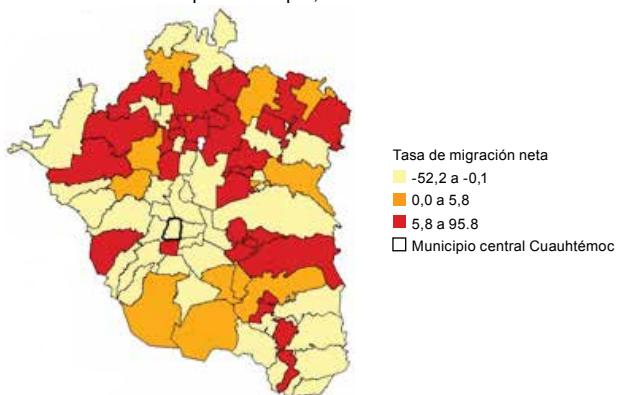
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de microdatos censales.

^a El centro agrupa a varias DAME y es una categoría única, cuya definición puede encontrarse en el anexo 1 (véase el cuadro V.A1.1). En cambio, la categoría “periferia”, que también agrupa a varias DAME, corresponde a la “periferia tradicional”, salvo que se indique otra cosa (como Montevideo y ciudades del Ecuador). Asimismo, su definición se encuentra en el cuadro V.A1.1.

En el mapa V.3 se presenta la situación descrita al nivel de las divisiones administrativas menores para cuatro ciudades. Se aprecia claramente que las DAME periféricas tienden a ser atractivas mientras que las centrales, expulsoras¹³. Con todo, en ambas zonas se registra una diversidad migratoria, que estaría aumentando en varias ciudades. Es el caso de Ciudad de México, cuya “gran zona centro” pasó de ser alta y homogéneamente expulsora según el censo de 2000, a diversa e incluso con alguna delegación atractiva según el censo de 2010. De todas formas, al igual que en el resto de las ciudades, estas transformaciones en la migración hacia la zona central son todavía incipientes y no logran revertir su carácter expulsor.

Mapa V.3
Ciudad de México, São Paulo (Brasil), San José y Santo Domingo: tasa media anual de migración neta por división administrativa menor (DAME), quinquenio previo al censo de la ronda de 2010^a
(Por 1.000 habitantes)

A. Ciudad de México: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010

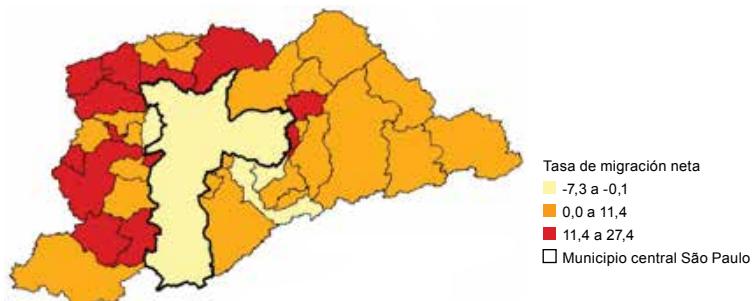


¹² Esta situación varía según las ciudades y depende de las definiciones de periferia tradicional y periferia lejana (véanse más detalles en el cuadro A.V1.1 del anexo 1). Los datos respectivos no se presentan en este capítulo por restricciones de espacio, pero están disponibles a solicitud de los interesados.

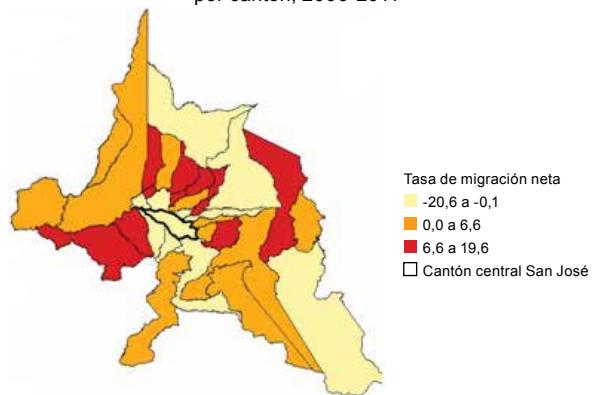
¹³ Dado que la condición expulsora de los centros es selectiva, la migración no solo afecta el crecimiento del centro, sino también remoldela su estructura demográfica y socioeconómica y, por esa vía, incide directamente en los niveles y patrones de la segregación residencial socioeconómica.

Mapa V.3 (conclusión)

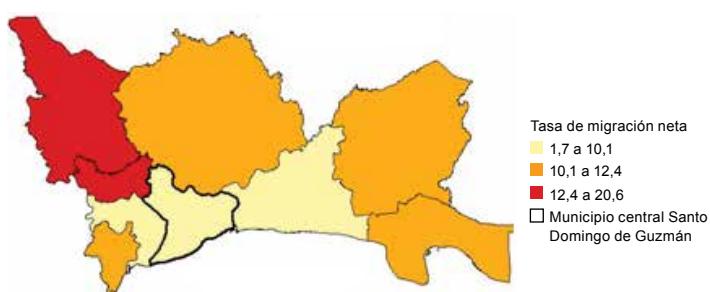
B. Ciudad de São Paulo: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010



C. Ciudad de San José: tasa de migración interna neta por cantón, 2006-2011



D. Ciudad de Santo Domingo: tasa de migración interna neta por municipio, 2005-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de microdatos censales.

^a Las categorías usadas corresponden a los terciles de la distribución de municipios o delegaciones según la tasa de crecimiento demográfico. Los bordes en negrita corresponden a la división administrativa menor (DAME) central.

D. Niveles y tendencias de la segregación residencial socioeconómica

La segregación residencial socioeconómica, medida con los índices de disimilitud y de exposición, presenta una disminución en la década de 2000. Esta tendencia se debe sobre todo al descenso registrado en las ciudades del Brasil, puesto que en otros países se observan varias ciudades que tienen aumentos de la segregación residencial socioeconómica. Los grupos de mayor nivel socioeconómico registran los índices de disimilitud más elevados, lo que ratifica que la segregación residencial socioeconómica se relaciona tanto con la reproducción intergeneracional de la pobreza, como con la reproducción intergeneracional de la riqueza.

El debate sobre la situación, las tendencias y consecuencias de la segregación residencial socioeconómica y su relación con las características étnicas de la población y la migración, son todos fenómenos para los que se dispone de propuestas metodológicas que facilitan su análisis a partir de la información censal disponible (véanse el recuadro V.I y el anexo 1). En esta sección se presentan cuatro resultados descriptivos de la situación en las ciudades latinoamericanas estudiadas.

Recuadro V.1 Medidas de la segregación residencial socioeconómica

Índice de disimilitud

Es el indicador más usado para la medición de la segregación residencial socioeconómica (originalmente empleado para medir la segregación residencial racial, fue popularizado por Duncan en la década de 1950 en los Estados Unidos). Es relativamente robusto, aunque tiene limitaciones bien documentadas (Reardon y O'Sullivan, 2004; Massey y Denton, 1988), una interpretación comunicativa y sugerente, y su cálculo es sencillo. Para ofrecer un cuadro relativamente completo y riguroso de la evolución de la segregación residencial socioeconómica se usarán tres variables socioeconómicas: el nivel educativo del jefe de hogar, el nivel socioeconómico del hogar usando un índice ad hoc (para más detalles véase el anexo 1) y los ingresos per cápita (en los países cuyos censos tengan dicha variable). Estos dos últimos índices permiten estimar deciles de su distribución, y los deciles extremos (es decir, el de menor y el de mayor nivel socioeconómico) son aquellos que se usan como "grupo minoritario" en los cálculos del índice de disimilitud. Debe destacarse que estos deciles corresponden a la distribución de cada ciudad (véase el anexo 1). Trabajar con grupos que mantienen su incidencia relativa en la población durante el período de observación ofrece ventajas metodológicas porque evita que la medición intertemporal de la segregación residencial socioeconómica se contamine por el cambio en el peso relativo de estos grupos (lo que no ocurre con la variable de segmentación socioeconómica del nivel educativo del jefe de hogar, cuyas categorías se transforman en el tiempo, en términos de peso relativo dentro de la población). Sin embargo, trabajar con deciles no garantiza que la distancia entre estos sea idéntica en el tiempo, lo que depende de la heterogeneidad de la distribución. Por otra parte, para ofrecer un análisis espacial más riguroso se utilizarán dos niveles geográficos: división administrativa menor (DAME, que habitualmente corresponde a

un municipio o equivalente) y divisiones censales o geográficas más desagregadas aún (SUBDAME, que corresponde a nombres y tamaños geográficos variables según los países, desde áreas de ponderación en el Brasil, con una población promedio de 32.000 personas en el caso de São Paulo, a zonas censales en Cuenca (Ecuador), con una población promedio de 1.400 personas). Además, para agregar rigor metodológico y controlar los efectos exógenos del cambio en la estructura etaria en el caso de la variable de educación, se controlará por edad para verificar si la tendencia del total de jefes se mantiene al desagregarla por grupos etarios.

El índice de disimilitud (D) estima la segregación como "distribución territorial diferencial" de un "grupo de interés" o de "examen" de la población (con frecuencia denominada "minoría") respecto de una población de referencia o "resto de la población". En los Estados Unidos, donde la segregación racial suele ser el objeto principal de medición y seguimiento, el grupo mayoritario (o de referencia) normalmente *no* es el "resto de la población" sino los "blancos no hispanos" (*non-hispanic white*) (para más detalles, véase [en línea] www.census.gov/housing/patterns/data/). Algunos autores (Martori y Hoberg, 2004) sugieren llamar al primero índice de segregación y al segundo índice de disimilitud, aunque todavía no hay un uso estandarizado al respecto. La fórmula del índice que se usará en este capítulo es:

$$(1) \quad D = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_{2i}}{N_2} \right|$$

siendo N_1 el grupo objeto de análisis ("minoría"), N_2 el resto de los casos e i las divisiones territoriales de la ciudad. El recorrido de esta medida va de cero a uno. Cero significa la ausencia de segregación,

Recuadro V.1 (conclusión)

porque las distribuciones territoriales de los dos grupos comparados son idénticas. Uno denota una segregación máxima, porque las distribuciones territoriales de ambos grupos son tan disímiles que en ninguna división territorial se encuentra población de ambos grupos. El valor del índice se interpreta como la proporción del grupo minoritario que habría que redistribuir en las divisiones territoriales de la ciudad para llegar a una segregación nula, que acontece cuando las distribuciones territoriales de ambos grupos (minoría y resto) son iguales. Cabe subrayar que se trata de una interpretación técnica que cuantifica la magnitud de la redistribución requerida para llegar a una situación de segregación nula y no de una sugerencia práctica de acción impositiva o vertical. De hecho, cualquier objetivo de redistribución de población dentro de las ciudades debe promoverse mediante incentivos y normas ajustadas a derechos, descartándose acciones de relocalización coercitiva. Por otra parte, el valor del índice es válido para la aglomeración en su conjunto y no es *indicativo de las zonas segregadas*, las que deben identificarse mediante la inspección de las distribuciones, siendo, potencialmente, aquellas zonas en las que están sobrerepresentados los grupos de menor nivel socioeconómico.

Dado que la disimilitud corresponde solo a una de las cinco dimensiones de la segregación residencial socioeconómica identificadas en la literatura (Massey y Denton, 1988), puede ser necesario incluir otra vinculada con la probabilidad de correspondencia territorial (municipal, barrial) con personas del mismo y de otros grupos sociales. Los indicadores más usados para captar esta dimensión de “exposición” de la segregación residencial socioeconómica son:

Índice de interacción (xP^*y): probabilidad de que una persona promedio de la minoría está expuesta a interactuar con personas de la mayoría en un espacio determinado. Su rango va de cero a uno. A menor valor del índice, mayor segregación.

$$(2) \quad xP^*y = \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X} \right) \left(\frac{y_i}{t_i} \right)$$

Siendo x_i = población de la minoría en la zona i , X = población total de la minoría en la ciudad, y t_i = población de la mayoría en i y t_i = población total en i .

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

Índice de aislamiento (xP^*x): probabilidad de que una persona promedio de la minoría está expuesta a interactuar con otras personas de la minoría en un espacio determinado. Su rango va de cero a uno. A mayor valor del índice, mayor segregación.

$$(3) \quad xP^*x = \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X} \right) \left(\frac{x_i}{t_i} \right)$$

Cuando se comparan solo dos grupos, como se hace en este trabajo con grupos que además mantienen su peso en la población por tratarse de deciles, los valores de estos índices son complementarios ($xP^*y + xP^*x = 1$). (Massey y Denton, 1988, págs. 288-289).

Índice de Moran (global)

La segregación residencial tiene una dimensión de aglomeración geográfica de los territorios cuya población comparte algún atributo socioeconómico. Esta dimensión puede medirse mediante el índice de Moran global (I) que muestra la “dependencia territorial”, es decir, si la aglomeración de unidades de observación según la variable examinada (nivel socioeconómico ad hoc) se aparta significativamente, en términos estadísticos, de una distribución aleatoria de las unidades de observación (la que se obtiene mediante simulaciones).

El índice de Moran se calcula con la siguiente fórmula:

$$(4) \quad I = \frac{n}{\sum_i \sum_j w_{ij}} \frac{\sum_i \sum_j w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_i \sum_j (x_i - \bar{x})^2}$$

Donde n es el número de zonas, w_{ij} son los elementos de una matriz de contigüidad y x_i son las observaciones de la variable en estudio. El rango del estadístico I de Moran va de -1 a 1. Los valores cercanos a 1 representan una correlación espacial positiva. Los valores cercanos a -1 indican una correlación espacial negativa y los valores alrededor de $-1/(n-1)$ sugieren una distribución espacial aleatoria.

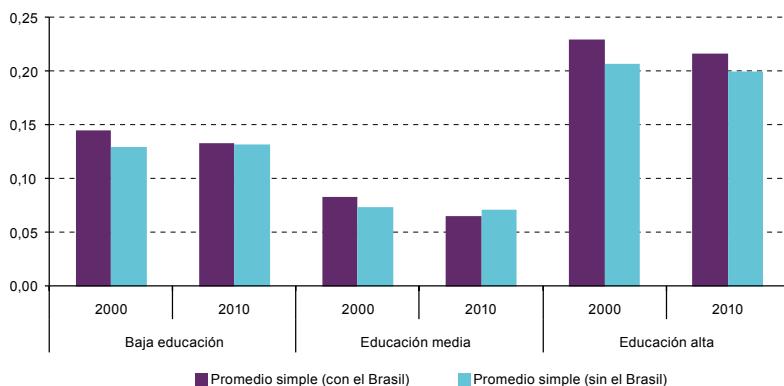
- i) **La segregación residencial socioeconómica, medida mediante el promedio del índice de disimilitud de las ciudades examinadas, disminuyó** en el período de referencia (véase el gráfico V.2 y los cuadros V.A2.3a, V.A2.4a y V.A2.5a). Sin embargo, la heterogeneidad de los procesos es elevada y en el resultado se explica casi totalmente por las bajas observadas en las ciudades del Brasil (de un -8% a un -46% en educación y de un -8% a un -22% en los deciles extremos del índice socioeconómico, respectivamente)¹⁴. De hecho, si se calcula el promedio para la muestra excluyendo a este país, la tendencia a la baja no solo se modera, sino que se invierte en el caso de los grupos de menor educación y nivel socioeconómico, al menos en la escala de los DAME. Este hallazgo, aunque pudiera parecer llamativo, no lo es tanto de acuerdo a la literatura especializada de la región, que, como se indicó, se inclina por la hipótesis del descenso de la segregación residencial socioeconómica, al menos a escalas geográficas agregadas del tipo de las divisiones administrativas menores. Inclusive, el hallazgo se mantiene si se cambia a escalas geográficas más desagregadas, aunque lamentablemente la comparabilidad intertemporal en una escala más desagregada no está garantizada en varias de las ciudades estudiadas, por lo que no se han considerado en esta ocasión.

¹⁴ Esto es compatible con los hallazgos de investigaciones recientes en ese país; véase, por ejemplo, Carvalho y otros (2013). Análisis específicos de ciudades del Brasil pueden encontrarse en el Observatorio de las Metrópolis [en línea] <http://www.observatoriodasmetropoles.net/>.

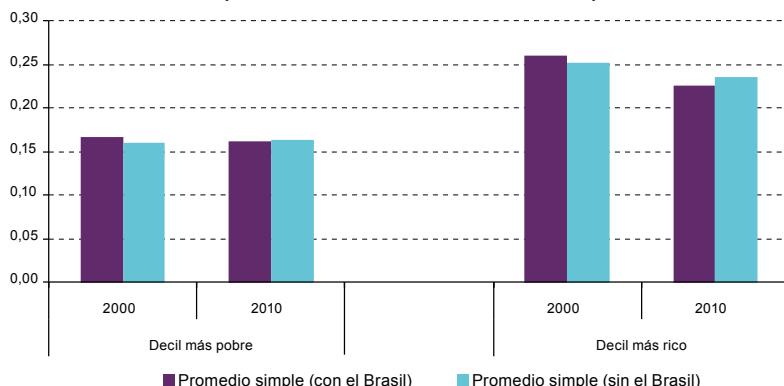
Gráfico V.2

América Latina (ciudades seleccionadas): índice de disimilitud según grupos educativos, deciles socioeconómicos extremos y deciles extremos de la distribución del ingreso del hogar, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010
(En promedio simple)

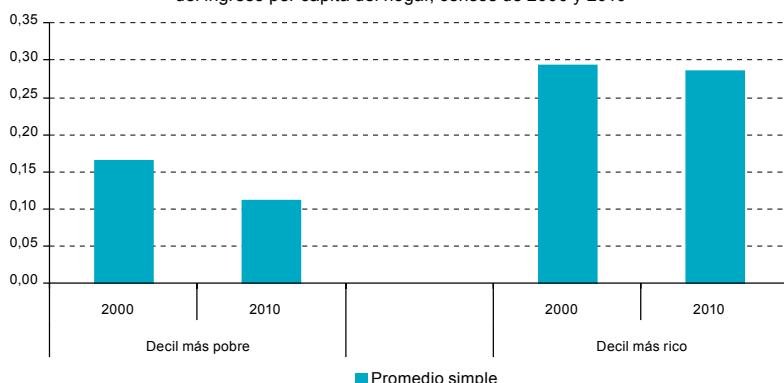
A. América Latina (22 ciudades seleccionadas)^a: Índice de disimilitud
 (a escala de división administrativa menor (DAME)) de tres grupos
 educativos, con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010



B. América Latina (17 ciudades seleccionadas)^b: Índice de disimilitud
 (a escala de DAME) de los dos deciles socioeconómicos extremos,
 con y sin las ciudades del Brasil, censos de 2000 y 2010



C. América Latina (8 ciudades seleccionadas)^c: Índice de disimilitud
 (a escala de DAME) de los dos deciles extremos de la distribución
 del ingreso per cápita del hogar, censos de 2000 y 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

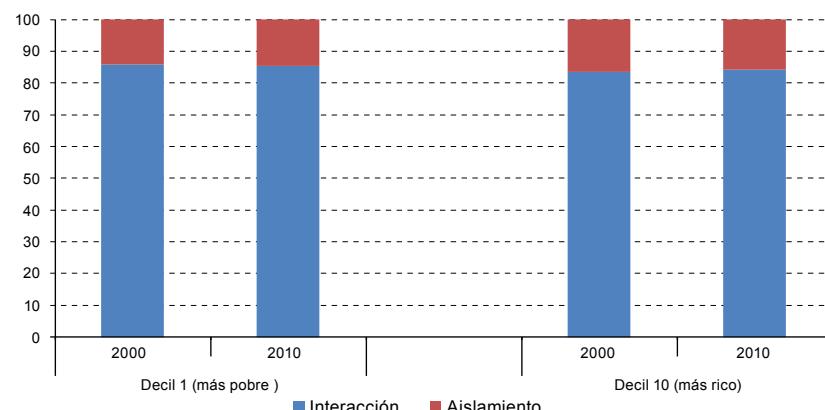
^a Argentina (Buenos Aires), Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), Ecuador (Cuenca, Guayaquil, Quito), México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Ciudad de Panamá), Perú (Lima), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (República Bolivariana de) (Caracas, Maracaibo).

^b Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Ciudad de Panamá), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (República Bolivariana de) (Caracas, Maracaibo).

^c Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo) y Panamá (Ciudad de Panamá).

La tendencia a la baja de la segregación residencial socioeconómica también se observa en los indicadores de exposición (véanse el gráfico V.3 y el cuadro V.A2.6), lo que reafirmaría el hallazgo de una tendencia descendente de la segregación residencial¹⁵.

Gráfico V.3
América Latina (14 ciudades seleccionadas)^a: índices de interacción y de aislamiento a escala de división administrativa menor (DAME) para los deciles extremos de la variable ad hoc de nivel socioeconómico, censos de 2000 y 2010
(Promedio simple)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales mediante el uso de REDATAM.

^a Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Ciudad de Panamá) y República Dominicana (Santo Domingo).

- ii) **La segregación residencial socioeconómica es sistemáticamente más alta para los grupos de mayor nivel socioeconómico** lo que refleja la importancia para estos de los mecanismos de exclusión residencial y de búsqueda de distinción y exclusividad territorial (véanse el gráfico V.2 y, en el anexo 2, los cuadros V.A2.3 y V.A2.4). El promedio simple del índice de disimilitud a escala de división administrativa menor en las ciudades estudiadas supera el 0,2 para el grupo educativo alto y el decil superior de nivel socioeconómico. Esto implica que un 20% de esta población debiera residir en zonas en las cuales está subrepresentada para lograr una distribución territorial similar a la del resto de la población. Debe reiterarse que esta interpretación es técnica y cuantifica la magnitud de la segregación residencial socioeconómica y no constituye ninguna sugerencia de redistribución impuesta de la población dentro de la ciudad. En cambio, en el grupo con menor educación y el decil socioeconómico más bajo, el promedio simple del índice de disimilitud es del orden del 0,15.
- iii) **Los índices de exposición de los deciles extremos y el resto de la población registran un panorama menos intenso de segregación residencial socioeconómica** a escala de DAME, con valores que superan el 0,80 en el índice de interacción de los últimos censos (véase el gráfico V.3). Sin embargo, cuando los cálculos consideran solo la exposición de los dos grupos extremos (deciles más pobre y más rico) se observan índices de exposición que reflejan una segregación mucho mayor. En Ciudad de México, por ejemplo, el índice de interacción de los deciles extremos era inferior a 0,50 en 2010, lo que sugiere que en promedio una de cada dos personas del decil más pobre reside en las DAME donde no hay población del decil más rico. En São Paulo, en 2010, el índice de aislamiento a escala geográfica menor (SUBDAME) llegaba al 0,73 para el decil de mayor nivel socioeconómico, lo que sugiere que en promedio casi tres de cada cuatro personas viven en barrios con gente de su mismo nivel socioeconómico y solo una lo hace con alguien de otro nivel.
- iv) **No obstante la tendencia promedio de las ciudades examinadas, en varias se observan aumentos de la segregación residencial socioeconómica para uno o incluso los dos grupos extremos** en una (o más) de las variables de segmentación socioeconómica (véanse los cuadros V.A2.3 y V.A2.4 del anexo 2).

¹⁵ El único indicador de la segregación residencial socioeconómica que registra una tendencia distinta es el índice Moran (global). Sin embargo, una inspección detallada de las ciudades donde este índice aumenta muestra una diversidad grande de situaciones que impide identificar un patrón común detrás de este incremento.

En síntesis, el hallazgo de la tendencia a la disminución de la segregación residencial socioeconómica parece confirmarse, pues se mantiene bajo diferentes escenarios de medición. Sin embargo, esto oculta que se produce un aumento de la segregación residencial socioeconómica en varias de las ciudades consideradas. Por otra parte, no existe evidencia robusta que permita determinar el grupo socioeconómico que registra una baja mayor de la segregación. Todo lo anterior sugiere la existencia de procesos bastante heterogéneos en la región y, por tanto, la necesidad de estudiar cada ciudad con mayor profundidad y en su propio mérito, para entender los factores explicativos específicos de la tendencia de su segregación residencial socioeconómica.

E. Incidencia de la migración interna en la tendencia de la segregación residencial socioeconómica en las ciudades grandes de la región

Se aplicaron procedimientos novedosos para cuantificar el efecto de la migración interna, incluida la intrametropolitana, sobre la composición educativa de las diferentes zonas de las ciudades estudiadas y su segregación residencial socioeconómica. En varios casos se encontraron efectos significativos, sobre todo de aumento del nivel educacional en áreas de la periferia que han recibido inmigración, en su mayoría intrametropolitana, de población de nivel socioeconómico alto y medio. Sin embargo, no se encontró que la migración tienda a reducir sistemáticamente la segregación residencial, por lo que el descenso de esta última ha de obedecer a otros factores.

Con el propósito de profundizar el análisis de la segregación residencial y su evolución en la última década, en esta sección se examina el efecto de la migración interna sobre el cambio en la composición etaria y educativa de la población del área central y de la periferia de las ciudades¹⁶.

En materia de *estructura etaria*, considerando únicamente los resultados de los censos de 2010 (véase el cuadro V.1), se observa que la migración tiende a disminuir el porcentaje de niños en la zona central de las ciudades seleccionadas (menores de 15 años)¹⁷. En el caso de las zonas periféricas, el efecto principal de la migración es una reducción del porcentaje de adultos mayores (60 años y más)¹⁸.

¹⁶ Como se ha explicado en otros estudios (Rodríguez, 2010 y 2012), las tendencias de la disimilitud pueden ser resultado de cambios en la composición de los barrios sin movilidad (por ejemplo, debido a ascensos o descensos socioeconómicos que generan una distribución territorial más simétrica) o patrones de movilidad espacial (migración intra y extra metropolitana) selectivos socioeconómica y territorialmente (o una combinación de ambos, aunque ambos procesos pueden tener efectos contrapuestos). Uno u otro caso son muy diferentes en términos teóricos y, sobre todo, de políticas.

¹⁷ Esto se explica porque en el flujo de salida desde estas zonas centrales, que es el predominante (véase el gráfico V.1), están sobrerepresentados los niños, por la emigración de familias en las etapas iniciales del ciclo de vida, y en cambio, el flujo de llegada contiene pocos niños, debido a que las zonas céntricas atraen población básicamente joven y de adultos sin hijos.

¹⁸ Esto se debe a que en el flujo de llegada a estas zonas periféricas, que es el predominante (véase el gráfico V.1), están sobrerepresentados los adultos jóvenes y subrepresentados los adultos mayores, debido a la inmigración de familias en las etapas iniciales e intermedias del ciclo de vida.

Cuadro V.1
América Latina (18 ciudades seleccionadas): efecto de la migración interna total sobre la composición etaria y educativa de la población del centro y de la periferia urbana, censos de 2000 y 2010^a
(En porcentajes)

Área metropolitana	Grandes zonas	Censos ronda de 2000				Censos ronda de 2010			
		Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación	Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación
Belo Horizonte	Centro	-3,03	2,29	-1,78	4,91	-3,61	1,45	-1,12	1,70
	Periferia	0,28	-5,11	-0,19	-2,40	-0,24	-2,66	-0,37	-0,19
	Periferia elitizada	-0,26	-3,84	-2,88	29,81	-0,94	-2,38	-5,11	18,24
Brasilia	Centro	-2,99	-2,76	-3,13	8,44	-3,63	-1,56	-1,72	3,78
	Periferia	-2,43	-11,09	-0,13	-5,64	-1,48	-3,31	-0,78	2,35
Curitiba	Centro	-3,11	0,08	-1,78	3,63	-3,57	0,65	-1,18	2,41
	Periferia	-0,09	-6,25	-1,69	11,00	-1,48	-2,61	-1,56	8,41
Recife	Centro	-0,69	2,62	0,60	1,37	-0,69	2,03	0,24	1,30
	Periferia	-0,26	-0,35	-1,23	5,74	-0,36	-0,25	-0,28	-1,53
	Periferia elitizada	-1,01	-0,52	0,43	0,26	-1,17	-0,65	0,30	-0,20
Río de Janeiro	Centro	-0,17	-0,91	-0,11	-0,37	-0,13	-0,17	0,26	-1,20
	Periferia	-2,25	-3,35	-7,11	21,44	1,86	-3,71	-6,05	12,65
	Periferia elitizada	-1,32	0,48	-0,01	0,46	-0,85	0,59	0,29	-1,12
Salvador	Centro	-1,08	1,34	-0,78	11,64	-0,19	-0,91	-0,87	0,75
	Periferia	-4,54	-4,01	-7,71	33,94	-4,00	-1,53	-5,77	16,73
	Periferia elitizada	-2,13	-0,17	-0,21	1,62	-2,38	-0,27	-0,00	0,87
São Paulo	Centro	-0,82	-2,99	-1,37	2,15	-1,11	-1,80	-0,35	1,25
	Periferia	-0,58	-3,36	-0,24	5,85	-0,68	-1,11	-0,51	3,75
	Periferia elitizada	-1,9	1,2	0,83	-0,60	-1,99	1,12	-0,31	0,02
San José	Centro	-0,8	-0,8	-0,62	1,25	-1,34	-0,31	-0,87	2,00
	Periferia cercana	-0,3	-2,3	-1,84	8,16	-0,09	-0,82	-2,04	5,09
	Periferia lejana	-2,4	-3,2	1,6	-2,20	-2,20	-1,39	1,09	-1,57
Cuenca	Centro	-0,9	-2,7	-0,7	4,75	-0,07	-1,27	-0,27	2,23
	Periferia	-1,0	1,0	2,47	-2,35	0,04	-1,87	1,19	-3,33
Guayaquil	Centro	-2,9	-2,8	-0,62	11,52	-0,03	0,32	-0,99	-6,23
	Periferia	-2,7	-1,6	2,03	-2,61	-1,88	-0,71	0,74	-0,66
Quito	Centro	-2,3	-5,7	-4,71	7,93	-0,95	-2,62	-0,41	0,07
	Periferia	-4,5	3,1	-0,2	3,1	-3,53	0,23	-1,54	3,75
Ciudad de México	Centro	-0,3	-0,6	-0,7	-0,4	-0,20	-0,57	-0,75	-1,04
	Periferia	-2,0	-11,6	-4,57	16,03	0,90	-20,07	-11,78	16,26
Monterrey	Centro	-0,7	-4,3	-4,82	9,09	-0,71	-4,58	-8,20	15,73
	Periferia	-2,1	5,6	2,86	-2,83	-5,10	9,52	7,67	-5,11
Guadalajara	Centro	-0,0	0,9	-0,48	4,69	-0,29	-5,48	-4,15	9,80
	Periferia	-1,7	0,1	0,17	0,15	-1,19	1,99	-0,25	0,32
Toluca	Centro	-1,2	-0,2	-0,01	0,22	-1,45	-0,52	-0,43	1,63
	Periferia	0,3	1,5	-1,07	3,19	-0,61	0,52	-2,45	7,62
Santo Domingo	Centro	-2,2	0,6	0,14	0,17	-1,66	-0,06	0,05	0,31
	Periferia cercana	-1,7	0,1	0,17	0,15	-1,19	1,99	-0,25	0,32
	Periferia lejana	-0,0	0,9	-0,48	4,69	-0,29	-5,48	-4,15	9,80

Cuadro V.1 (conclusión)

Área metropolitana	Grandes zonas	Censos ronda de 2000				Censos ronda de 2010			
		Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación	Niños	Adultos mayores	Jefes baja educación	Jefes con alta educación
Montevideo	Centro	-2,3	-0,5	0,43	-0,24	-2,65	-0,53	0,20	0,16
	Periferia elitizada	0,4	-8,9	-4,56	2,89	-1,54	-3,12	-5,77	7,23
	Periferia pobre	0,7	-3,1	-0,42	-0,02	0,98	-0,91	0,22	-4,97
Caracas	Centro	-1,2	3,0	1,91	-3,90	-1,19	2,99	1,91	-3,90
	Primer contorno	-1,1	-1,6	-1,90	2,41	-1,15	-0,57	-1,90	2,41
	Periferia interior	-0,9	-1,4	-1,27	1,65	-0,94	-0,77	-1,27	1,65
	Periferia exterior	-0,1	-4,2	-1,11	1,66	-0,05	-0,55	-1,11	1,66

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

^a La categoría “periferia” usada en el cuadro corresponde a uno de los tipos definidos al construir las “grandes zonas”; se trata de la “periferia tradicional”, salvo que se indique algo distinto.

En materia educativa, nuevamente considerando solo los resultados de los censos de 2010 (véase el cuadro V.1), el panorama es menos estilizado puesto que los efectos varían ampliamente según las ciudades. En la mayoría de estas, la migración tiende a reducir la proporción de jefes de hogar con baja educación en la periferia, debido a que la estructura educacional de los jefes de hogar que migran hacia la periferia¹⁹ se encuentra menos concentrada en el nivel de “educación baja” que la estructura de los jefes de hogar residentes en la periferia. En algunas ciudades este efecto positivo de la migración sobre los niveles educativos se refuerza porque también se eleva la proporción de jefes de hogar con educación superior, tal como acontece en la mayoría de las ciudades de México, con excepción de la capital. A su vez, en la mayoría de las ciudades la zona centro tiene una tendencia a la dualización educativa por el efecto de la migración, puesto que esta tiende a elevar el porcentaje de jefes de hogar con baja educación. Esto es atribuible a la emigración de población de nivel medio, que por compensación aumenta la fracción de jefes con educación baja, y al mismo tiempo, tiende a elevar por la inmigración de población joven y de alta calificación el porcentaje de jefes con educación alta. Finalmente, en el cuadro V.1 se puede apreciar que, sin excepción, las denominadas periferias elitizadas consolidan su carácter por la migración, dado que en todas las ciudades donde fue posible identificar esta periferia, la migración aumentó significativamente sus niveles educativos. En relación a estas zonas, los cálculos expuestos en el cuadro V.1 estiman un coeficiente para procesos relativamente conocidos y descritos por la literatura reciente sobre los cambios en la periferia de las ciudades grandes de la región (Aguilar y Escanilla, 2011; CEPAL, 2012; De Mattos, 2010). Los resultados revelan que la denominada “periferia elitizada” modifica su perfil socioeconómico con rapidez debido a la intensa migración de personas y familias de alta educación, en su mayoría en fase de crianza.

El cálculo anterior no permite hacer una estimación del efecto de la migración sobre la segregación residencial socioeconómica, dado que esta última se mide a escalas más desagregadas que las “grandes zonas”, en general a escala de DAME, porque ese es el nivel más desagregado al que se capta la migración en los censos. Además, este efecto no depende solo de lo que acontece en el centro y la periferia, sino lo que ocurre en todo el aglomerado metropolitano. Debido a lo anterior, en el cuadro V.2 se aplica el procedimiento elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL para estimar el efecto de la migración sobre la evolución de la segregación residencial socioeconómica. Los valores de ese cuadro corresponden al porcentaje de cambio del índice de disimilitud por efecto de la migración. Si los valores son negativos significa que la migración tendió a reducir el índice y, por ende, la segregación residencial socioeconómica; por el contrario, si los valores son positivos significa que la migración tendió a aumentar el índice y, por tanto, la segregación residencial socioeconómica. Los resultados permiten concluir que no existe un patrón estilizado para todas las ciudades de la región, pues los efectos de aumento o de reducción se reparten entre estas. Si se examina el período quinquenal del último censo, puede concluirse que sería apresurado atribuir a la migración interna un papel decisivo en la reducción de la segregación. Bastaría con observar el caso del Brasil para advertir que, mientras el índice de disimilitud cae en todas las ciudades y en los tres grupos educativos, la migración tiene un efecto que eleva el índice en numerosos casos (ciudades o grupos educativos). De hecho, en la mayoría de las ciudades de este país la migración interna tendió a elevar el índice de disimilitud.

¹⁹ Como la periferia es atractiva, el efecto de la migración sobre la composición educativa depende principalmente del volumen y las características educativas de los inmigrantes.

Cuadro V.2

**América Latina (19 ciudades seleccionadas): cambio del índice de disimilitud debido a la migración interna,
incluida la migración intrametropolitana, tres grupos educativos a escala de división
administrativa menor (DAME), censos de 2000 y 2010**
(En porcentajes)

Ciudad		Total 2000	Intrametropolitana 2000	Total 2010	Intrametropolitana 2010
Belo Horizonte	Jefes de hogar con básica	4,3	3,2	0,8	0,6
	Jefes de hogar con secundaria	3,1	1,6	(1,4)	(4,0)
	Jefes de hogar con educación superior	7,0	5,6	3,5	3,0
Brasilia	Jefes de hogar con básica	16,2	12,2	5,2	2,9
	Jefes de hogar con secundaria	11,1	10,0	(3,2)	(1,3)
	Jefes de hogar con educación superior	19,9	15,8	7,2	5,6
Curitiba	Jefes de hogar con básica	3,4	1,4	(0,5)	(1,6)
	Jefes de hogar con secundaria	(3,2)	(3,3)	(2,7)	(2,2)
	Jefes de hogar con educación superior	7,6	4,8	2,3	0,6
Recife	Jefes de hogar con básica	(6,0)	(5,7)	(3,8)	(1,6)
	Jefes de hogar con secundaria	(3,6)	(2,1)	13,4	10,9
	Jefes de hogar con educación superior	(2,5)	(2,7)	1,7	1,5
Río de Janeiro	Jefes de hogar con básica	0,9	1,3	0,2	0,6
	Jefes de hogar con secundaria	(2,4)	(2,3)	3,8	3,2
	Jefes de hogar con educación superior	4,2	3,0	1,9	1,4
Salvador	Jefes de hogar con básica	0,7	(3,6)	(3,1)	(3,8)
	Jefes de hogar con secundaria	1,0	(4,7)	(5,3)	(4,9)
	Jefes de hogar con educación superior	(0,4)	(2,6)	3,4	1,3
São Paulo	Jefes de hogar con básica	5,3	2,9	0,7	(0,2)
	Jefes de hogar con secundaria	2,7	1,7	12,9	7,3
	Jefes de hogar con educación superior	7,5	4,5	3,7	1,8
San José (ampliado)	Jefes de hogar con básica	(2,3)	(3,4)	0,0	(1,6)
	Jefes de hogar con secundaria	(1,3)	(1,3)	2,7	4,4
	Jefes de hogar con educación superior	(1,0)	(2,2)	1,9	0,6
Cuenca	Jefes de hogar con básica	(3,6)	(1,1)	(0,8)	(0,4)
	Jefes de hogar con secundaria	(2,2)	(0,6)	(0,6)	(0,4)
	Jefes de hogar con educación superior	(2,8)	(0,7)	(0,5)	(0,1)
Guayaquil	Jefes de hogar con básica	(8,1)	(7,3)	1,7	(0,3)
	Jefes de hogar con secundaria	3,6	1,4	12,2	7,3
	Jefes de hogar con educación superior	(3,1)	(5,7)	8,2	5,8
Quito	Jefes de hogar con básica	(12,2)	(10,8)	0,5	(0,3)
	Jefes de hogar con secundaria	9,0	12,0	3,0	2,6
	Jefes de hogar con educación superior	(1,7)	(3,4)	6,4	1,2
Ciudad de México	Jefes de hogar con básica	(2,9)	(3,6)	4,4	3,6
	Jefes de hogar con secundaria	8,3	7,9	12,5	12,5
	Jefes de hogar con educación superior	4,0	2,6	4,1	3,5
Guadalajara	Jefes de hogar con básica	(9,7)	(11,8)	(24,0)	(19,9)
	Jefes de hogar con secundaria	6,2	(9,0)	74,1	54,0
	Jefes de hogar con educación superior	7,3	4,3	3,3	0,7
Monterrey	Jefes de hogar con básica	20,0	15,8	20,0	21,3
	Jefes de hogar con secundaria	20,6	21,5	40,5	39,4
	Jefes de hogar con educación superior	1,3	(0,2)	2,8	0,4
Toluca	Jefes de hogar con básica	(0,5)	(0,9)	(0,2)	(1,3)
	Jefes de hogar con secundaria	(6,2)	(2,8)	6,8	(3,3)
	Jefes de hogar con educación superior	(1,1)	(2,7)	3,7	(0,2)
Ciudad de Panamá	Jefes de hogar con básica	(25,9)	(22,6)	(16,9)	(16,2)
	Jefes de hogar con secundaria	(0,3)	(17,3)	(4,0)	(4,2)
	Jefes de hogar con educación superior	(21,0)	(24,6)	(5,1)	(6,0)
Lima	Jefes de hogar con básica			3,6	3,1
	Jefes de hogar con secundaria			9,2	7,1
	Jefes de hogar con educación superior			6,0	4,7
Santo Domingo	Jefes de hogar con básica	3,1	(0,5)	0,3	(0,7)
	Jefes de hogar con secundaria	(3,4)	(0,5)	5,3	1,1
	Jefes de hogar con educación superior	1,9	(0,3)	0,1	(1,0)
Montevideo	Jefes de hogar con básica			18,9	13,3
	Jefes de hogar con secundaria			27,7	12,2
	Jefes de hogar con educación superior			15,3	11,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

¿Por qué no ocurrió finalmente este aumento? Descontando las limitaciones de la medición de la migración en los censos y de la metodología aplicada²⁰, la explicación estriba en los otros determinantes próximos de la segregación, sobre todo en el aumento de los niveles de escolaridad de la población en su conjunto y también de las comunas o barrios con menores niveles de educación²¹, una tendencia predominante en la región, y ciertamente en el Brasil, en el marco de una década de mejoramientos sociales y educativos bien documentados (CEPAL, 2014). Se trataría, entonces, de una caída circunstancial y no de una reducción atribuible a determinadas políticas, dado que estas actúan en especial a través de incentivos a los desplazamientos de población, dirigidos a elevar la diversidad socioeconómica de las distintas zonas de las ciudades. Habida cuenta del carácter coyuntural de esta caída, su futuro no está asegurado y es probable que disminuciones ulteriores requieran de una acción pública más focalizada y explícita, la que debiera tener en cuenta la experiencia en la materia, que se abordará en la última sección de este capítulo.

F. Efectos de la segregación residencial en las ciudades, comunidades, familias y personas

La segregación residencial socioeconómica tiende, a través de varios mecanismos, a reproducir las desigualdades socioeconómicas existentes en las ciudades. El denominado “efecto vecindario” añade desventajas a los jóvenes residentes en zonas segregadas, lo que se refleja en el aumento de la probabilidad de ser madre en la adolescencia, asociado a residir en estas zonas. Por otra parte, las zonas pobres tienden a ser postergadas en materia de recursos locales e inversiones privadas, lo que se ilustra con las desigualdades de los presupuestos locales en las diferentes zonas de algunas ciudades.

Como se planteó anteriormente, existe un debate sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica. En la literatura especializada prima la visión de que esta tiene un impacto negativo en las personas y comunidades, en particular aquellas segregadas, y también en la gobernabilidad y el funcionamiento de las ciudades. Tal visión se sustenta en la convicción de que el lugar donde reside una persona en una ciudad influye en su trayectoria de vida porque: i) es decisivo para la construcción de redes sociales (capital social) y el aprendizaje de patrones de conductas, códigos y conocimientos relevantes para el desempeño social; ii) está vinculado con la cantidad y calidad disponible de bienes públicos, instituciones relevantes (como la escuela), gobierno y presupuesto locales e inversión privada y empleos; iii) se relaciona con la exposición a riesgos de diferente índole (seguridad, saneamiento o desastres naturales), y iv) se vincula con el estigma y la valoración social (Sampson, 2012; Katzman, 2009; Zubrinsky, 2003).

Por otro lado, según esta perspectiva, la segregación residencial socioeconómica acarrea adversidad para las personas y las áreas segregadas a través de varios mecanismos. Estos podrían agruparse en dos tipos: socializadores e instrumentales. Los mecanismos socializadores se relacionan con el aprendizaje social y su efecto sobre la reproducción de comportamientos. Se trata de mecanismos que afectan sobre todo a la población en formación (niños, adolescentes

²⁰ Para un examen con más detenimiento de estas limitaciones, véase Rodríguez (2011).

²¹ Esto también puede haber acontecido para las otras dos variables de segmentación usadas en este capítulo. Sin embargo, la naturaleza de estas variables (cuyos valores pueden cambiar en el período de referencia, lo que podría relacionarse directamente con la migración) impide aplicar a estas el procedimiento utilizado con el nivel educativo (Rodríguez, 2011). De hecho, el procedimiento usado con el nivel educativo se aplicó solo a la población de jefes de hogar mayores de 24 años de edad para procurar cumplir con el supuesto de constancia del nivel educacional en los últimos 5 años.

y jóvenes). Los mecanismos instrumentales inciden fundamentalmente sobre los adultos y se refieren al acceso a los recursos²² vinculados a la localización territorial y sus dimensiones física, social, política y simbólica.

Dentro del mecanismo socializador existen diferentes modelos teóricos que subrayan vías específicas de influencia. En la literatura anglosajona se han identificado al menos seis modelos²³. En los estudios latinoamericanos se reconocen sobre todo los caminos del intercambio cotidiano con pares como proceso de adquisición de códigos, naturalización de prácticas y reproducción de conductas (imitación); de la socialización colectiva, que depende de los adultos significativos y de la eficacia normativa, así como de la socialización institucional, en particular por la acción de la escuela.

En el caso del mecanismo instrumental, la investigación anglosajona menciona al menos tres modelos²⁴. En la región se reconocen, principalmente, el de la estructura de oportunidades²⁵ tanto en materia de bienes públicos e instituciones relevantes, como en lo que atañe a las redes, conocimientos y habilidades para el mercado de trabajo, y el del “estigma”. Para las personas de barrios segregados y estigmatizados, este último modelo se traduce, por ejemplo, en la discriminación en el mercado de trabajo, los servicios de transporte, los créditos, sesgos de parte de la policía, la justicia y el aparato del Estado en general (como los maestros y los servicios básicos).

El apoyo empírico de estos planteamientos que atribuyen adversidad a la segregación residencial socioeconómica proviene en especial de investigaciones llevadas a cabo en los países desarrollados, particularmente los Estados Unidos (Katzman, 2007; Zubrinsky, 2003). También hay un conjunto de investigaciones realizadas en la región en la década de 2000 que dan sustento a esta hipótesis (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2

Investigaciones seleccionadas del siglo XXI sobre el efecto vecindario en América Latina

En América Latina son escasos los estudios sobre los efectos de la segregación residencial urbana en las expectativas y comportamientos de las personas que residen en barrios de composición social homogénea. Las pocas investigaciones existentes dan cuenta del “efecto vecindario” en los logros educativos, el desempleo, la calidad de los trabajos y la maternidad adolescente. Los estudios sobre segregación espacial y empleo son de naturaleza descriptiva; suelen plantear que los residentes de los barrios homogéneamente pobres tienen más dificultades de empleo por problemas de desajuste de los lugares de trabajo y la residencia, por la escasez de oportunidades de empleo en los mismos vecindarios y también por la falta de información y contactos que faciliten la búsqueda y la obtención de trabajos (Gómez y Amitrano, 2005). Otro estudio realizado en Montevideo corrobora la existencia de asociaciones positivas del nivel de homogeneidad en la composición social de los barrios pobres y las tasas de desempleo, proporciones de la población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades informales y sin protección, y también en las proporciones de jóvenes que no trabajan pero que tampoco estudian ni buscan empleo (Katzman y Retamoso, 2005). Una serie de trabajos describen asociaciones significativas de las características de los barrios y los comportamientos de riesgo de niños y adolescentes, que alimentan los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades en las urbes. Este es el caso de los efectos de los vecindarios sobre los comportamientos reproductivos adolescentes (Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001). Otra serie de investigaciones analiza las consecuencias de la residencia en determinados barrios sobre distintos tipos de variables relacionadas con el rendimiento escolar, tales como evaluaciones de rendimiento de los aprendizajes, tasas

de deserción adolescente, extraedad, años promedio de estudio completados, entre otras. Finalmente, otros estudios examinan la relación de las características sociales del vecindario y el promedio de jóvenes sin afiliación institucional, que no estudian, no trabajan ni buscan empleo. En general, el componente de riesgo de todos los comportamientos mencionados (reproducción temprana, abandono y rezago escolar, desempleo y desaliento) radica en que operan como barreras en la acumulación de los activos que se requieren para una integración plena a la sociedad mediante el mercado, la sociedad y el Estado; además, reflejan un incumplimiento de derechos básicos, por ejemplo a la salud sexual y reproductiva oportuna y adecuada, a la escuela de calidad y al trabajo decente.

A lo anterior cabe sumar una ola de estudios más recientes que utilizan datos censales de la ronda de 2000, de encuestas especializadas y de metodologías más bien cualitativas (etnografías) (Andrade y Silveira, 2013; Solís y Puga, 2011; Ribeiro y otros, 2010; Ribeiro y Koslinksy, 2009; Roberts y Wilson, 2009), que tienden a mostrar la persistencia de efectos adversos asociados a la residencia en zonas segregadas. A título de ejemplo, cabe mencionar las conclusiones de unos de estos trabajos que se proponía probar el efecto del nivel socioeconómico de las zonas de residencia en ocho resultados educativos y ocupacionales: “Los efectos son significativos en cinco de estos ocho resultados” (Solís y Puga, 2011, pág. 233); así como un resumen de trabajos recientes sobre las favelas en el Brasil: “Según ellos, partiendo siempre de los mismos parámetros de comparación, es decir, controlando por variables como la edad, la duración de los estudios, el sexo y la ocupación, los habitantes de tugurios siempre mostraron peores rendimientos que los habitantes de otras zonas” (Andrade y Silveira, 2013, pág. 385).

Fuente: R. Katzman, “La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1. Madrid, 2007, pág. 195 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²² O al capital en sus diferentes formas, según la definición de Bourdie (1986, págs. 46-47).

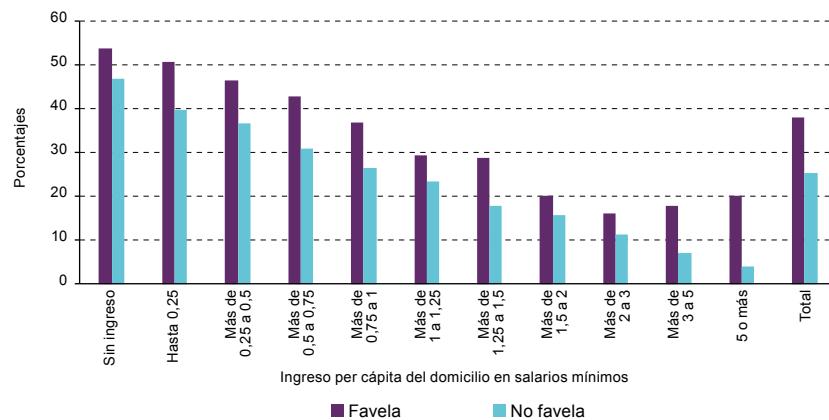
²³ Epidémico, de socialización colectiva, institucional, de aislamiento lingüístico, de oposición cultural y de privación relativa (Andrade y Silveira, 2013, pág. 388).

²⁴ Aislamiento de las redes sociales, acceso a recursos y a limitaciones de las alianzas políticas (Andrade y Silveira, 2013, pág. 388).

²⁵ Lo presentó Katzman (1999) en su trabajo seminal.

En esta sección se exploran empíricamente algunos de los mecanismos de actuación de la segregación residencial socioeconómica. Uno de estos es el “efecto vecindario” sobre las conductas de niños, niñas y adolescentes, en particular su relación con la probabilidad de ser madre en la adolescencia. En el gráfico V.4 y en el cuadro V.3 se muestran aproximaciones a este efecto para el caso del Brasil²⁶. En el gráfico V.4 se indica que la probabilidad de una mujer brasileña de ser madre a los 19 años o antes es sistemáticamente mayor para las residentes en favelas, incluso después de controlar por el ingreso per cápita del domicilio y filtrar solo a aquellas mujeres que siempre han residido en un municipio (véase el gráfico V.4).

Gráfico V.4
Brasil: mujeres de 19 años que son madres y que siempre han residido en el mismo municipio, según ingreso per cápita del domicilio y si residen o no en una favela, 2000
(En porcentajes y salarios mínimos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de 2000.

Cuadro V.3
Río de Janeiro (Brasil): madres de 19 años o menos que siempre han vivido en el mismo municipio en hogares con jefe con educación alta (media completa o más), según nivel de ingresos y barrio en que residen

Zona	Total	Madres	Porcentaje de madres
Ingreso per cápita superior a 1,25 veces el salario mínimo	Total ciudad	49 758	3 674
	Favela Rocinha	148	33
	Favela Complexo Alemão	209	24
	Favela Maré	462	149
	Tres favelas agrupadas	819	206
	Tijuca	1 414	23
Ingreso per cápita de 0,75 veces el salario mínimo o menos	Total ciudad	63 049	20 644
	Favela Rocinha	354	147
	Favela Complexo Alemão	965	365
	Favela Maré	910	285
	Tres favelas agrupadas	2 229	797
	Tijuca	264	73

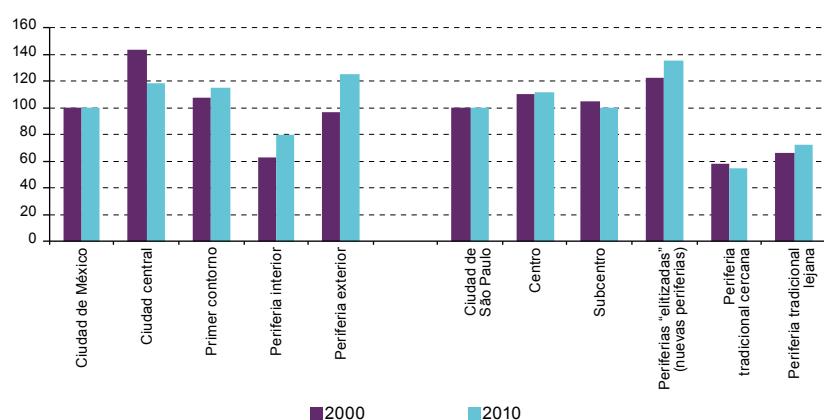
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de 2010.

²⁶ Los datos de censos del Brasil son particularmente aptos para esta estimación porque incluyen: i) un módulo de migración que permite identificar a las personas que nunca han cambiado de municipio; ii) el censo de 2000 contiene una variable que identifica a todas las viviendas en favelas, lo que permite usarlas como casos de barrios segregados; iii) el cuestionario ampliado del censo contiene numerosas preguntas sobre desempeños sociales; iv) el censo de 2010 no contiene la variable anterior en el formulario ampliado (sí en el básico, aunque este incluye muy pocas variables de desempeño social), pero es posible identificar favelas específicas usando los nombres y códigos de las áreas de ponderación, las unidades territoriales más pequeñas representativas de la muestra a la que se aplica el cuestionario ampliado. Entonces, utilizando ambos censos se obtienen resultados que sugieren un efecto vecindario, en este caso un “efecto favela”, tal como se puede observar en el gráfico V.4 y en el cuadro V.3.

En el cuadro V.3 se muestra el enorme contraste que existe entre los barrios segregados y los exclusivos, mediante la comparación del porcentaje de madres registrado por el censo de 2010 entre las mujeres de 19 y 20 años residentes en 3 populosas favelas de Río de Janeiro y las mujeres de la misma edad pero residentes en el barrio de Tijuca, una zona acomodada de la ciudad. Para controlar el ingreso, se usaron dos grupos. En el caso de las mujeres que residían en hogares con un ingreso per cápita superior a 1,25 veces el salario mínimo, un 25,2% de las que vivían en las tres favelas seleccionadas ya habían sido madres, mientras que tal condición la tenía solo un 1,6% de sus contrapartes que residían en Tijuca. En el caso de las mujeres que residían en hogares con un ingreso per cápita inferior a 0,75 veces el salario mínimo, un 35,8% de las que vivían en las tres favelas seleccionadas ya habían sido madres, mientras que tal condición la tenía un 27,7% de sus contrapartes que residían en Tijuca.

Otro mecanismo se refiere a como se vinculan la segregación residencial socioeconómica y la disponibilidad de recursos para las zonas segregadas. Las disparidades de ingresos locales continúan retroalimentando las desigualdades territoriales y amplifican los efectos de la segregación residencial socioeconómica. De forma ilustrativa, en el gráfico V.5 se presenta el presupuesto municipal per cápita según grandes zonas de Ciudad de México y São Paulo. En esta última, tanto en la zona central (municipio de São Paulo) como en la periferia elitizada se registra un presupuesto por sobre el promedio de la ciudad, mientras que la periferia pobre tradicional está muy por debajo del promedio de la ciudad. En el caso de Ciudad de México se aprecia algo similar, aunque en 2010 la periferia más lejana presenta un fuerte aumento de sus ingresos municipales, lo que la lleva a situarse por sobre el promedio de la ciudad.

Gráfico V.5
Ciudad de México y São Paulo: ingreso municipal per cápita según grandes zonas, 2000 y 2010
(Ciudad completa = 100)



Fuente: Para Ciudad de México, municipios; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Ingresos Brutos Municipales 2000-2012”, *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales* [en línea] <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/index.jsp>; para delegaciones del Distrito Federal: INEGI, “Finanzas públicas de las delegaciones del Distrito Federal 1999-2012”, *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales* [en línea] http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2; para São Paulo: Ministerio de Hacienda, Secretaría del Tesoro Nacional, “Rec Orçamentária” = Receitas correntes + Receitas de Capital + Deduções da Receita Corrente + Receitas Correntes Intra-Orçamentárias + Receitas de Capital Intra-Orçamentárias; FINBRA – *Finanças do Brasil. Dados Contábeis dos Municípios, 2000 y 2010* [en línea] www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais.

G. Segregación étnica y de los inmigrantes internacionales

Los indígenas y los inmigrantes internacionales también suelen tener patrones de localización distintivos en las ciudades. Con frecuencia su aglomeración en ciertas zonas tiene algunas funciones que les facilitan su inserción y desempeño en estas. Sin embargo, al examinar estas zonas, se advierten déficits de diversos tipos, lo que sugiere que aún persisten mecanismos de exclusión de estos grupos en las ciudades grandes.

1. Pueblos indígenas

Los pueblos indígenas de América Latina no han estado ajenos a los procesos territoriales característicos de la región, en especial, la acelerada urbanización y la localización preferente en núcleos urbanos de gran tamaño (metrópolis y megalópolis). Datos de los censos recientes han permitido identificar un proceso significativo de localización urbana de la población indígena, que abarca a poco más del 50% en los países con datos disponibles de la ronda de censos de 2010. Una adecuada consideración de esta situación implica desafíos profundos de política pública.

Varios estudios indican que la creciente vinculación de los pueblos indígenas con las ciudades plantea retos considerables, entre los que se destaca el riesgo de pérdida de su cultura e identidad. Para enfrentarlo, tratan de mantener su sistema sociocultural y conservar sus lazos con las comunidades de origen acudiendo a diversas estrategias, incluidas las que se relacionan con sus decisiones de localización en el espacio urbano (Camus, 2002; Del Popolo y otros, 2007). Asimismo, se han aportado evidencias que sugieren que, para una parte importante de las personas indígenas, el traslado a las áreas urbanas ha acarreado el agravamiento de sus condiciones de pobreza; la ubicación marginal, en zonas precarias, con riesgo ambiental y social y carentes de seguridad; la falta de oportunidades de acceso a empleos decentes y servicios básicos, como educación y salud; así como el riesgo permanente de ser presa de la explotación y el tráfico de personas, entre otros factores que amenazan el ejercicio de sus derechos en el ámbito urbano (CEPAL, 2007 y 2014).

Los diferentes aspectos que involucra el proceso de localización urbana de los pueblos indígenas, tales como los factores sociales y económicos que motivan su traslado, la localización espacial dentro de las ciudades y las relaciones con el entorno urbano, están mediados por factores culturales y dimensiones simbólicas, entre ellos la preservación e intensidad de los vínculos con sus territorios ancestrales y sistemas socioculturales de origen. Esto provoca que la estructura de relaciones espaciales que asume la población indígena en las ciudades sea compleja y heterogénea en los países, ciudades, pueblos indígenas e incluso en las generaciones.

La urbanización de la población indígena es un fenómeno dinámico, con implicancias diversas y complejas, algunas de las cuales son más bien favorables para esta. Al respecto, León (2003) reconoce que “(...) los procesos de urbanización indígena han sido decisivos para la movilidad social [de la población indígena] en sus diversas dimensiones (profesional, política, económica, intra e intergeneracional)”. Yanes (2004) plantea que “no son solo las ciudades las que están transformando a los indígenas, sino que estos también están transformando a las ciudades”, en una configuración que se ha llamado un proceso de “etnización de las ciudades” mediante el que los pueblos indígenas proporcionan a los centros urbanos “una composición social distinta, produciendo nuevas dinámicas culturales y políticas”.

Al llegar a las ciudades de la región, la población indígena y afrodescendiente tiende a localizar su residencia en sectores que se caracterizan por la pobreza, las malas condiciones de vivienda y de acceso a los servicios básicos, lo que configuraría para estos una situación de segregación socioespacial similar o mayor de la que experimenta el total de la población urbana. El fenómeno no ha sido suficientemente contrastado de manera empírica, aunque la posibilidad actual de utilizar datos censales sobre autorreconocimiento étnico desagregados permite avanzar en esta dirección. A continuación se aportan evidencias sobre algunas características de la localización urbana de las

personas indígenas y afrodescendientes y se analiza la existencia de segregación socioespacial en 12 ciudades de la región: Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Salvador (Brasil), San José (Costa Rica), Guayaquil y Quito (Ecuador), Ciudad de México (Méjico), Ciudad de Panamá (Panamá), Montevideo (Uruguay) y Caracas y Maracaibo (Venezuela (República Bolivariana de)).

El índice de segregación de Duncan brinda una primera aproximación al análisis acerca de cuán equidistribuidos se encuentran los indígenas o los afrodescendientes en el conjunto de la población de las respectivas ciudades²⁷. Un primer elemento que resalta es que, en general, la segregación de la población indígena es mayor que la de la afrodescendiente. Por ejemplo, en Quito los indígenas están un 40% más concentrados que si se distribuyeran equiproporcionalmente en el territorio, mientras que en el caso de la población afrodescendiente este valor es algo más de la mitad (22%). Las excepciones se registran en Colón (Panamá) y en San José (Costa Rica), mientras en otros casos no se observan diferencias significativas (Salvador y Montevideo).

Las ciudades donde, según este índice, la población indígena se encuentra más segregada son Guaranda (Ecuador), Limón (Costa Rica) y Maracaibo (Venezuela (República Bolivariana de)), con concentraciones que superan en un 60% la distribución aleatoria, mientras que en Belo Horizonte, Fortaleza, Río de Janeiro, São Paulo (Brasil) y Guayaquil (Ecuador) dichos valores fluctúan del 40% al 50%. Los mayores niveles de segregación de la población afrodescendiente son con valores por debajo del 30%, salvo Guaranda (Ecuador) donde se presenta un caso singular de alta y doble concentración étnica, indígena y afrodescendiente en ciertas zonas de la ciudad.

Cuadro V.4
América Latina (21 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME^a
para población indígena y afrodescendiente, censos de la ronda 2010

País y fecha censal	Ciudad	Denominación SUBDAME	Grupo étnico	
			Población indígena	Población afrodescendiente
Brasil, 2010	Belo Horizonte	Área de ponderación	0,4249	0,2375
	Fortaleza	Área de ponderación	0,5648	0,1337
	Río de Janeiro	Área de ponderación	0,4197	0,2312
	Salvador	Área de ponderación	0,2551	0,2469
	São Paulo	Área Ponderación	0,4636	0,2789
Costa Rica, 2011	Limón	Distrito	0,6578	0,2953
	San José	Distrito	0,1500	0,1726
Ecuador, 2010	Esmeraldas	Zona	0,3372	0,1768
	Guaranda	Zona	0,6350	0,5117
	Guayaquil	Zona	0,4652	0,2582
	Otavalo	Zona	0,2120	0,1433
	Quito	Zona	0,3967	0,2235
Méjico, 2010	Ciudad de Méjico	Municipio	0,1803	...
Panamá, 2010	Changuinola	Corregimiento	0,3145	0,3004
	Ciudad de Panamá	Corregimiento	0,3508	0,1671
	Colón	Corregimiento	0,1917	0,2591
	David	Corregimiento	0,2966	0,0677
Uruguay, 2011	Montevideo	Localidad	0,0612	0,0484
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Caracas	Parroquia	0,1619	0,1138
	Maracaibo	Parroquia	0,6025	0,1071
	Puerto Ayacucho	Parroquia	0,0588	0,0263

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

^a División inferior a las divisiones administrativas menores (DAME).

El análisis de segregación étnica utilizando el índice de Moran entregó resultados estadísticamente significativos en tres ciudades (Ciudad de Panamá, Maracaibo y San José), pero no así en los casos de Ciudad de Méjico y Caracas. En el caso de la primera ciudad, al igual que con el índice de Duncan, esto pudiera deberse a que la extensión de su división interna sea demasiado amplia para este análisis.

²⁷ El cálculo se realiza, en lo posible, al nivel de SUBDAME. Aunque en algunas ciudades hay datos con niveles de desagregación más detallados, el nivel de SUBDAME permite una visión más generalizada.

Cabe indicar que en las tres ciudades se encuentran espacios de alta concentración de población indígena, que se localizan en sus áreas periféricas y zonas centrales. Esto podría relacionarse con la época de llegada a las ciudades, la fuerza del vínculo cultural con sus comunidades y su integración a las distintas actividades en las ciudades, por lo que una parte de los grupos indígenas tiende a localizarse en áreas periféricas y otra en torno a zonas comerciales.

Al examinar las condiciones de vida de los lugares donde reside la población indígena y afrodescendiente en las ciudades examinadas se observa que tienden a estar más concentradas en zonas que tienen deficiencias en vivienda y educación. Se destaca que, en general, la población afrodescendiente estaría aún más segregada en estas áreas precarias de la ciudad.

2. Inmigrantes internacionales

Históricamente se ha observado una tendencia acentuada a la concentración espacial de los inmigrantes internacionales en las ciudades. Con frecuencia este fenómeno se asocia a la inserción por lo general desventajosa que tienen muchos migrantes en la sociedad de destino así como a la necesidad de disponer de acciones paliativas y correctivas para la integración social de estas poblaciones, como una forma de evitar su exclusión (Bayona, 2007).

En los estudios especializados se advierte sobre ciertos supuestos y aspectos invisibilizados por esta asociación directa de la agrupación de inmigrantes internacionales y la segregación (Mera, 2008, 2009 y 2011; Kaminker, 2011). En esta línea se destacan:

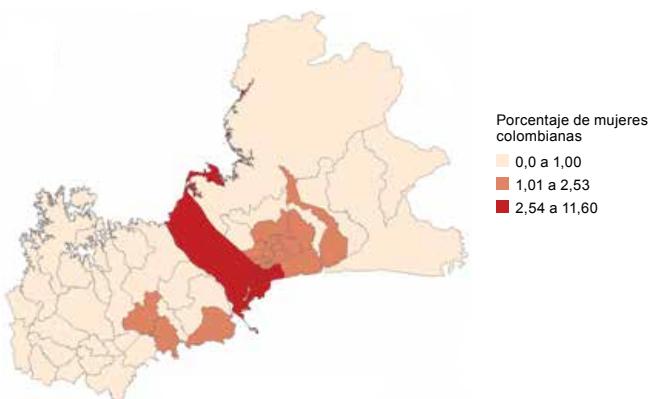
- El riesgo de naturalización de diferencias. Si bien ciertos grupos migratorios tienden a padecer situaciones específicas de desventajas, exclusión, xenofobia, racismo y discriminación, asociadas a su condición de extranjeros, los inmigrantes no necesariamente conforman grupos “étnicos” portadores de rasgos culturales y sociales homogéneos y, además, se diferencian de la sociedad de destino, pretendidamente también homogénea.
- La necesidad de superar los riesgos del nacionalismo metodológico y la consiguiente cautela en el uso exclusivo de categorías que visibilizan y diferencian centradas en la nacionalidad o el país de nacimiento. En ocasiones, estas devienen en una mirada que simplifica acerca de la aspiración de integrarlos a la sociedad, anulando sus diferencias y construyendo subordinaciones reproductoras de desigualdad.
- La necesidad de considerar que en los patrones de asentamiento de los inmigrantes internacionales se interrelacionan con mucha frecuencia factores internos de decisión (asociados a la conformación de redes sociales, la inserción laboral y hasta la adopción de estrategias comunitarias) con otros anclados en las posibilidades de superación de las desigualdades propias de la sociedad de destino, sobre todo en el acceso al empleo y a la vivienda.

En la región hay pocos estudios sobre la segregación espacial de los inmigrantes en las ciudades. Respecto del Uruguay, en Macadar y otros (2002, pág. 19) se concluye que Montevideo se asemeja a Buenos Aires por los “bajos niveles de segregación espacial por grupos de inmigrantes, ubicándose entre los menos étnicamente segregados del mundo”. En Costa Rica, Brenes (2003 y 2004, citado en Morales, 2008) afirma que la segregación espacial de los nicaragüenses en Costa Rica es relativamente moderada y muy similar a la de los hispanos residentes en zonas urbanas de los Estados Unidos, pero muy inferior a la que presenta la población afrodescendiente en ese país. En Chile, Arriagada (2011, págs. 217-218) concluye que los “guetos étnicos no existen en Santiago, por cuanto no se detectan hábitat ocupados exclusiva o predominantemente por extranjeros”.

En general, dichos estudios resaltan rasgos de vulnerabilidad de algunos grupos de inmigrantes, cuantifican demandas y definen prioridades para intervenciones de política, algunas de las cuales se rigen por la idea general de la necesaria integración y coinciden en evitar la exclusión (por ejemplo, en el mercado inmobiliario).

De acuerdo con la información de los censos, un rasgo característico de la localización de los inmigrantes internacionales en las ciudades grandes es su agrupación en áreas centrales. Esto ocurriría, por un lado, para aprovechar las ventajas de contar con una red de apoyo y, por otro, para explotar otras ventajas de localización, como de acceso al empleo, los servicios y el transporte público. Con todo, las condiciones de vida en que residen los inmigrantes en estas áreas centrales suelen ser más bien precarias, lo que relativiza, en parte al menos, los beneficios de esta localización. En el mapa V.4 se ilustra esta situación con el caso de las mujeres colombianas en Ciudad de Panamá.

Mapa V.4
Ciudad de Panamá: mujeres colombianas respecto del total de mujeres del corregimiento, censo de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de 2010.

H. Políticas públicas: experiencias y orientaciones generales para la región

Si bien son numerosas las políticas que pueden incidir sobre la segregación residencial socioeconómica, son pocas las disponibles para reducirla de manera directa y explícita. Las experiencias al respecto se concentran en los países desarrollados y en la región son escasas. Quienes ejecutan acciones públicas en la materia debieran estar conscientes de los efectos segregadores que estas producen e intervenir para evitarlos. Al mismo tiempo, las políticas tendrían que contener los efectos de la segregación residencial socioeconómica, por ejemplo mediante el aumento de la inversión pública en las zonas segregadas, y promover una mayor mezcla social tanto a través del territorio de las ciudades como en sus instituciones clave (en particular, la escuela), con incentivos y regulaciones específicas.

En América Latina existen pocos casos de políticas y programas destinados a reducir directamente la segregación residencial socioeconómica. Además, una fracción de la batería de instrumentos de política utilizados en los países desarrollados (véase el recuadro V.3) no está disponible o bien en términos prácticos no opera en la región. La noción misma de vivienda social como de propiedad pública destinada a la satisfacción del requerimiento habitacional de hogares vulnerables o con requerimientos especiales es inexistente en la región. En América Latina la vivienda social corresponde a aquella que se entrega de forma gratuita o subsidiada a la población de ingresos bajos. Debido a esto, la prioridad se centra en la reducción de sus costos, lo que produce un incentivo para la construcción masiva de vivienda social en la periferia, generando barrios nuevos pero con población que continúa siendo pobre y que sufre diversos problemas de equipamiento comunitario y accesibilidad. Al respecto, está bien documentado que dicha modalidad puede acentuar la segregación residencial socioeconómica (CEPAL, 2014, 2012 y 2010; Aguilar y Escanilla, 2011). Además, una vez entregada la vivienda el Estado pierde su potestad para seguir usándola en programas de reducción de la segregación residencial socioeconómica, aunque ciertamente puede regular de alguna manera su comercialización para contener, al menos en forma parcial, los procesos de mercado que inducen el aumento de la segregación residencial socioeconómica.

Recuadro V.3

Políticas para reducir la segregación residencial socioeconómica: la experiencia internacional comparada

La discriminación territorial positiva, sobre todo mediante la compensación de las carencias barriales en materia de servicios públicos y empleos, ha sido uno de los principales instrumentos para atenuar los efectos de la segregación residencial socioeconómica y reducirla en el largo plazo. Las orientaciones políticas de los gobiernos influyen en la concepción y aplicación de esta discriminación positiva. En Francia, por ejemplo, durante un gobierno socialista a principios de la década de 1980 se aplicaron las zonas de educación prioritaria para el fortalecimiento de los servicios públicos en las zonas segregadas; una quincena de años después, en un gobierno conservador, el objetivo fue la dinamización del empleo en estas zonas a través de las denominadas zonas francas urbanas (Pacto de reactivación para la ciudad de 1996), que daban ventajas y compensaciones a las empresas que lo hicieran.

El uso de la política habitacional también ha sido activo en esta materia y para algunos autores es el instrumento principal, aunque con frecuencia su efecto ha sido más bien el de agravar la segregación residencial socioeconómica: "Al parecer, una de las pocas políticas sociales que podría utilizarse de manera sistemática para combatir la segregación residencial –aunque bien podría agravarla— es la política habitacional" (Torres, 2004, págs. 50-51). En Francia, después de la Segunda Guerra Mundial se optó por la construcción de grandes conjuntos habitacionales que contuvieran viviendas para diferentes grupos sociales, incluyendo vivienda social (*habitation à loyer modéré*, HLM) para familias pobres o vulnerables. Pero finalmente buena parte de estos conjuntos perdieron esta mezcla social y quedaron estigmatizados como conjuntos de pobres dependientes del Estado. Incluso peor: investigaciones sociológicas y antropológicas concluyeron que la diversidad social en estos espacios no necesariamente implicaba relaciones sociales integradas o más armónicas. Tal como lo indican Jaillet, Perrine y Ménard (2008, pág. 31); en un artículo publicado en 1970, J.C. Chamboredon y M. Leamire demostraron que la proximidad (es decir, la mezcla) puede aumentar algunas veces el nivel de percepción de las diferencias sociales. Otra medida empleada en Francia ha sido la imposición de cuotas de vivienda social en cada municipio o distrito (*arrondissement*) metropolitano. Por ejemplo, la Ley de Orientación para la Ciudad (LOV) de 1991 en Francia ("ley antigüeto") obligaba a ciertas comunas a disponer al menos de un 20% de viviendas sociales, preveía programas específicos de construcción pública e imponía multas en caso de no cumplimiento de la cuota y además facultaba al Estado para vetar proyectos habitacionales privados sino se cumplían las cuotas. La promoción de la llegada o el retorno de la clase media a los barrios populares, normalmente bien localizados, también ha sido usada, por ejemplo en el marco del Pacto de Reactivación para la Ciudad (1996) o la Ley de Programación y de Orientación para la ciudad (Ley "Borloo" de 2003) y la creación de la Agencia Nacional de Renovación Urbana (ANRU) para mejorar el ciclo de demolición y construcción.

En los Países Bajos, uno de los países con menor segregación residencial socioeconómica (aunque con mayores niveles de segregación residencial étnica), la política de vivienda ha sido clave porque: i) garantizó de manera universal el derecho a la morada; ii) operó tempranamente con corporaciones habitacionales cuya prioridad es la protección de grupos vulnerables y no la maximización de la rentabilidad o la minimización del gasto; iii) incluyó en sus parámetros los umbrales mínimos de vivienda

social garantizados o promovidos por una participación muy activa de las municipalidades en el mercado inmobiliario; iv) intervino fuertemente el mercado habitacional, estableciendo alquileres y precios de venta máximos; v) efectuó planificación y gestión urbana articulada política y geográficamente (bajo la noción de racimos: toda urbanización nueva debe ser integral, no solo habitacional, y los servicios e infraestructura urbanos forman parte de los proyectos inmobiliarios), y vi) promovió el control político y ciudadano de los procesos de renovación urbana para evitar la expulsión de los pobres. Con todo, en los últimos años este país ha visto aumentar sus índices de segregación residencial socioeconómica, en parte por un nuevo enfoque de política pública que enfatiza la recuperación de áreas deterioradas y no prioriza la permanencia de la población local y se despreocupa de asegurar la mezcla social de los nuevos residentes (Smets y Salman, 2008)^a.

En los Estados Unidos se han aplicado diversas políticas, la mayoría destinadas a abatir la segregación residencial de tipo racial. En ese marco se han desplegado iniciativas que promueven la dispersión espacial de los pobres, en particular mediante la mudanza de familias de bajos ingresos residentes en barrios segregados hacia zonas más prósperas de la ciudad. Ejemplo de estos planes son *Moving to Opportunity* y *HOPE VI* (oportunidades de vivienda para todos), que distribuyen subsidios en familias pobres residentes en barrios pobres para el arriendo de viviendas privadas en barrios con bajos índices de pobreza. Además, la renovación de barrios problemáticos ha operado mediante medidas tales como el mejoramiento de los servicios sociales, de los programas locales en materias sensibles como la seguridad y el combate al crimen y al estigma territorial, la demolición de conjuntos habitacionales precarizados y su reemplazo por viviendas de mejor calidad para los residentes originales y nuevos residentes de clase media. Otra estrategia para la promoción de la mezcla social en el territorio urbano, en el Reino Unido, consiste en regulaciones de los proyectos inmobiliarios estableciendo umbrales mínimos de diversidad social en las viviendas ofrecidas para aprobación o acceso al financiamiento. Estas regulaciones permiten a las autoridades, en particular a las locales, negociar con los agentes inmobiliarios un porcentaje de viviendas sociales en los emprendimientos habitacionales a cambio del permiso de planificación (Feitosa y otros, 2012).

Cabe destacar que la experiencia con este tipo de políticas no significa que haya consenso sobre estas y su efecto real, como revela Feitosa y otros (2012, págs. 1.133-1.134): "Existen muchas opiniones divergentes en relación con el impacto de las políticas destinadas a minimizar la segregación. En algunos estudios se identifican varios logros y se destaca el éxito de muchas de estas políticas (Feins y Shroder, 2005), mientras en que en otros se ponen de relieve sus fallas y la necesidad de una reestructuración (Smets y den Uyl, 2008). Estas diferencias reafirman la pertinencia de evaluar y adaptar esas políticas de manera continua para alcanzar los resultados esperados. Y lo que es más importante, su diseño debe tener en cuenta las particularidades de las ciudades, con sus distintos patrones de segregación, composición de la población, niveles de privación, cultura, estructura de los mercados de vivienda y otras muchas características que exigen enfoques específicos".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Jaillet, E. Perrin y F. Menard, "Diversité sociale, segregation, mixité", *Recherches*, N° 180, París, PUCA, 2001; P. Smets y T. Salman, "Countering urban segregation: Theoretical and policy innovations from around the Globe", *Urban Studies*, vol. 45, N° 7, 2008; y F. Feitosa y otros, "Countering urban segregation in Brazilian cities: policy-oriented explorations using agent-based simulation", *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 39, N° 6, 2012.

^a Sin embargo, algunos analistas consideran que estas medidas podrían reducir la segregación residencial socioeconómica (Kamal-Chaoui y Sanchez-Reaza, 2012).

A su vez, la falta de mecanismos e instrumentos para asegurar la construcción de viviendas para familias pobres en los barrios de clase media o alta, impide romper con la selección del mercado determinada por el precio del suelo. Por otro lado, las debilidades del sistema escolar público erosionan considerablemente las opciones de reducir la segregación residencial socioeconómica por la vía de mantener familias en ascenso social (o incluso atraer a familias de clase media y alta) en barrios pobres pero con buenas escuelas (CEPAL, 2014; Rosetti, 2014). También se destacan las serias limitaciones del presupuesto público así como la falta de mecanismos de redistribución territorial de los ingresos locales, que también dificultan la posibilidad de que el despliegue de los gobiernos locales procure equilibrar las desigualdades de barrios ricos y pobres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto líneas de acción sobre la precariedad urbana que puedan contribuir a la reducción de la segregación residencial socioeconómica a través de cambios estructurales en los hábitat que ocupa la población, tales como: i) el mejoramiento de la calidad habitacional y la construcción de nueva viviendas; ii) la producción y el mejoramiento del acceso al suelo; iii) la provisión y el acceso a servicios básicos de infraestructura; iv) la dotación y el mejoramiento del espacio público barrial; v) la provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos. En este marco se han planteado cambios estratégicos que pueden contribuir al abordaje integral de la segregación residencial socioeconómica. De estos cambios cabe destacar la propuesta de un rediseño o nuevo enfoque de política urbana y habitacional para los países de la región, que supone un tránsito desde el concepto de vivienda como un bien (*commodity*) provisto por el mercado a otro donde, sin desmerecer su valor económico, se reconoce en la vivienda una significación mayor de carácter económico, social, cultural y familiar, que surge del derecho a una opción habitacional adecuada a las necesidades y posibilidades de cada hogar (Jordán y Martínez, 2009). Además, en trabajos recientes de la CEPAL se ha indagado sobre los vínculos de la segregación escolar (que está aumentando) y residencial, planteando que el tema de la segregación supera el ámbito residencial y que tanto en el diagnóstico como en las políticas cabe considerar las otras expresiones de segregación que existen en las ciudades de América Latina (CEPAL, 2014; Rosetti, 2014).

Un marco de referencia para la acción pública en esta materia en la región es el “Estatuto de la ciudad” del Brasil (2001). Este innova en muchos sentidos (por ejemplo, mediante la definición y reglamentación de los principios constitucionales relativos a la función social del suelo y la propiedad), define una nueva institucionalidad (el Ministerio de la Ciudad, 2003 y el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, Ley N° 11.124/05 de 2005) y aporta herramientas para la planificación y la gestión urbanas con varios ejes orientados a disminuir la segregación: generación de políticas integrales; gestión democrática de las ciudades; influencia y participación de movimientos sociales en la construcción de políticas urbanas; garantía de la función social del suelo; descentralización y radicación de asentamiento precarios, con zonas especiales de interés social (ZEIS). No obstante sus potencialidades y la alta valoración que generan en los especialistas urbanos, los resultados prácticos del Estatuto de la ciudad están lejos de ser satisfactorios aún (Ribeiro, 2013; Rolnik y Klink, 2011).

Los informes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han subrayado el caso de México con su programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que “apoya con subsidios federales obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos; mejorar el entorno físico; construir o mejorar centros de desarrollo comunitario, así como apoyar acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras” (Kamal-Chaoui y Sanchez-Reaza, 2012)²⁸. Sin embargo, el foco de las políticas destacadas por la OCDE ha sido el de mejoramiento de barrios más que el combate a la segregación residencial socioeconómica. No se han analizado con la debida atención los efectos sobre la segregación residencial socioeconómica que han tenido los programas de repoblamiento del centro y que han mostrado algunos resultados durante la primera década del siglo XXI (Salazar y Sobrino, 2010).

Está bien documentado que en Chile la política habitacional tuvo un éxito importante en la reducción del déficit habitacional a partir de la década de 1990. Sin embargo, esto fue oscurecido por el efecto de segregación de esta política, que se debió justamente a la construcción masiva de viviendas subsidiadas en la periferia. Lo anterior se tradujo en el traslado masivo de familias pobres hacia una periferia con precarias condiciones urbanas para recibirlas, lo que redundó en la aparición de guetos metropolitanos en la periferia (Sabatini, Mora y Polanco, 2013). Durante el siglo XXI, se recuperaron los programas de mejoramiento barrial y se comenzó a analizar del uso de mecanismos de

²⁸ Véase también el sitio de la SEDESOL [en línea] <http://www.sedesol.gob.mx/>.

cuotas de vivienda social en los proyectos inmobiliarios, pero finalmente esto no se concretó. En cambio, se procuró evitar la salida de beneficiarios de viviendas subsidiadas mediante la construcción de proyectos habitacionales en las mismas comunas que residían los beneficiarios.

La segregación está bien consolidada en Chile y genera gran preocupación. Las propuestas más recientes para abordarla combinan una amplia gama de medidas, muchas de las cuales no apuntan a la promoción de la diversidad social residencial sino al mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios pobres y segregados, aunque bajo una concepción de reestructuración urbana que se traduce en algunos cambios de envergadura mayor²⁹. Así, Aravena, de Gregorio y Poduje (2013) destacan cuatro ideas fuerza para contener y mitigar la segregación residencial socioeconómica: i) en materia de inversión es necesario pasar desde el apoyo a las personas al apoyo a los lugares y hacerlo mediante una inversión pública bien localizada, diseñada y mantenida en el tiempo; ii) focalización en los territorios que muestran altos índices de segregación, los que deben ser seleccionados mediante indicadores y procesos participativos donde se involucre a los municipios y los vecinos afectados; iii) integración de la periferia a la ciudad moderna, acercándola a los corredores de alto estándar y también llevando la ciudad moderna a la periferia, y iv) coordinación, quebrando la lógica sectorial y centralista, pero esperar a que se construya una nueva institucionalidad. Asimismo, se destacan nueve propuestas de corto plazo:

- i) crear un “gobierno para las ciudades”;
- ii) establecer zonas de equidad territorial (ZET);
- iii) crear una fuerza de tarea de corto plazo para las ZET;
- iv) traspasar recursos a los municipios para el mantenimiento de obras;
- v) abrir “grandes alamedas”;
- vi) llevar parte de la ciudad moderna a la periferia segregada;
- vii) establecer una tarifa de transporte rebajada para grupos vulnerables;
- viii) crear un banco de terrenos públicos, y
- ix) establecer cuotas e incentivos para la vivienda social.

Sabatini, Mora y Polanco (2013, pág. 26) proponen tres ejes de política para aminorar la segregación en Santiago de Chile: i) retención de grupos populares en áreas bien ubicadas y mixtas socialmente (sujetar familias pobres); ii) dispersión de vivienda económica (llevar a hogares populares a barrios consolidados), y iii) mejoramiento de la calidad de vida en los barrios populares (promover la llegada o retención de familias de clase media y alta en barrios y proyectos populares).

Las líneas matrices de las políticas dirigidas a reducir o contener la segregación residencial socioeconómica son acotadas³⁰. Para evitar su aparición, o al menos contenerla, se requiere de programas habitacionales que propicien la dispersión de viviendas destinadas a diferentes grupos sociales a través de la mancha urbana y aseguren una cantidad mínima para los diferentes grupos en cada zona de la ciudad. Al respecto, se ha resaltado que la promoción y facilitación de un patrón residencial no segregado por la política pública debe incorporar mecanismos de integración e intercambio social de los diferentes grupos, así como medidas para minimizar o compensar el eventual castigo de mercado sobre los precios habitacionales asociados a la diversidad social y habitacional. Por otra parte, cuando la segregación residencial socioeconómica ya está consolidada, las acciones que tienen efecto en el corto plazo implican necesariamente promover la reubicación de población, mediante el emplazamiento de vivienda social en barrios de clase media y acomodados (o el uso de parte del parque habitacional existente para ello) o, bien, a través de la atracción de personas y familias de clase media a barrios pobres (Kamal-Chaoui y Sanchez-Reaza, 2012, págs. 127-129).

²⁹ En palabras de sus autores, “llevando la ciudad moderna a la periferia” (Aravena, de Gregorio y Poduje, pág. 23).

³⁰ Cabe mencionar que existen posiciones donde no se concibe a la segregación residencial socioeconómica como un problema grave o, más bien, la entienden como un asunto insoluble, lo que se refleja en planteamientos como los siguientes: las ciudades están compuestas, casi por definición, por diversos barrios, cada uno con su función, naturaleza, estilo arquitectónico y atracción propios, así como con sus ventajas y desventajas para los diversos residentes y visitantes. En otras palabras, la ciudad indivisa es un mito y una utopía al mismo tiempo (Kempen, 2007, págs. 13-31 y págs. 14-15); o habida cuenta del carácter universal del proceso de diferenciación más amplio, la segregación espacial urbana resulta una invariable estructural. La idea de eliminarla, pese a las buenas intenciones, tiene un componente ideológico (Lefebvre, 1972, pág. 99). No obstante, aunque ha estado siempre presente en el contexto urbano, ha ido adoptando distintas formas a lo largo del tiempo. Según Bourdieu, conocer los elementos invariables y los variables es exactamente lo que la sociología “puede y debe hacer” (Bourdieu, 1996, pág. 28) y este es uno de sus aportes a la comprensión de la segregación espacial (Barbosa, 2001, pág. 6).

I. Comentarios finales

Al tenor de lo planteado en este capítulo se destacan ciertos elementos que asoman como centrales en el debate sobre la segregación residencial socioeconómica en ciudades de tamaño mayor de América Latina.

Un primer aspecto es que se verifica la hipótesis de que existe un mayor nivel de segregación residencial de los grupos de estrato alto. Los grupos de mayor nivel socioeconómico presentan las distribuciones territoriales más diferenciadas, por cuanto tienden a concentrarse en unas pocas zonas de la metrópolis, donde normalmente son mayoritarios. Sin contar con referencias empíricas verificables, es probable que se trate de una combinación interactiva de *habitus* defensivos y protectores de sus capitales, de actitudes y autovaloraciones de superioridad, de normas e intervenciones urbanas y de señales del mercado (costos del suelo y la vivienda).

En segundo término, si bien predominan las ciudades donde está disminuyendo la segregación residencial socioeconómica, lo que se expresa en el promedio simple a escala de la región, se advierte una sensibilidad de la tendencia a la variable usada. En particular, la tendencia descendente se explica por la trayectoria del Brasil, donde predomina con amplitud el descenso de la segregación residencial. De hecho, en las ciudades de los otros países de América Latina la tendencia que prevalece es más bien al aumento de la segregación cuando se considera al grupo pobre (nivel educativo o decil socioeconómico más bajo). Es decir, se observan procesos heterogéneos según las ciudades y variables de segmentación socioeconómica usadas y el grupo de interés.

Un tercer aspecto a destacar es la escala geográfica de medición. La hipótesis de que el descenso de la segregación sería más sostenido al medirse en escalas geográficas menores tiende a cumplirse de forma más nítida (sobre todo en el grupo de nivel socioeconómico alto). Pero nuevamente, el caso del Brasil tendría una incidencia decisiva (en sentido y magnitud). Sin embargo, como se ha señalado, en ese país la comparabilidad intertemporal de las divisiones administrativa menores (DAME) no está garantizada, lo que introduce una distorsión imposible de controlar y genera dudas sobre la validez de este resultado.

En cuarto lugar, respecto a la hipótesis de que la migración interna tendría un papel significativo en la reducción de la segregación, el análisis empírico descarta esta hipótesis para buena parte de las ciudades.

Finalmente, un quinto aspecto en el ámbito de las políticas activas para frenar o mitigar la segregación, es que la revisión de experiencias en la región tiene ciertos avances, pero en general más centrados en la mitigación de la pobreza y vulnerabilidad habitacional, que en la segregación propiamente de naturaleza poblacional. Esta parece posicionarse solo recientemente en la agenda pública y por tal motivo, existen desafíos profundos para su instalación y aplicación como parte medular de la política habitacional y urbana en los países de la región.

Bibliografía

- Aguilar, G. e I. Escanilla (2011), *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Porrúa.
- Andrade, L. y L. Silveira (2013), "Efeito-território. Explorações em torno de um conceito sociológico", *Civitas*, vol. 13, Nº 2, Porto Alegre.
- Aravena, A., J. de Gregorio e I. Poduje (2013), "Vía rápida para reducir la desigualdad propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades", *Informe de Políticas Públicas*, Nº 2.
- Arriagada, Camilo (2011), "Segregación residencial según dos modelos de urbanización y bienestar: estudio comparado de las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Toronto y Vancouver", *Notas de Población*, Nº 91 (LC/G.2484-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arroyo, M. (2001), "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas", *Papeles de Población*, año 7, Nº 30, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Barbosa, E. (2001), "Urban Spatial Segregation and Social Differentiation: Foundation for a Typological Analysis", documento presentado en el curso "International Seminar on Segregation in the City", Lincoln Institute, 26 a 28 de julio [en línea] <https://www.lincolnist.edu/education/83/International-Seminar-on-Segregation-in-the-City>.
- Bayona, Jordi (2007), "La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿una segregación fragmentada?", *Scripta Nova*, vol. XI, Nº 235 [en línea] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-235.htm>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe, Washington, D.C. [en línea] <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2784/Sostenibilidad%20Urbana%20.pdf?sequence=1>.
- Borsdorf, A. (2003), "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", *EURE*, vol. 29, Nº 86 [en línea] <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>.
- Bourdieu, P. (1986), "The forms of capital", *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*, J. E. Richardsun (ed.), Grenwood Press [en línea] <http://econ.tau.ac.il/papers/publicf/Zeltzer1.pdf>
- Camus, M. (2002), *Ser indígena en la ciudad de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carvalho, A. y otros (2013), "Um estudo das metodologias e funcionalidades dos índices de segregação", *Revista Brasileira de Estudos da População* (REBEP), vol. 30, Nº 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/46070/2012-96-Poblacion-WEB.pdf>.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- Chávez, A. y otros (2013), "Nouvelles tendances de la migration métropolitaine en Amérique Latine: est-ce que les aires métropolitaines gagnent ou perdent population à cause de la migration interne", documento presentado en la sesión 091 "Internal migration and urbanization: Overview", XXVII Conferencia de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Pusan, República de Corea [en línea] www.iussp.org/en/event/17/programme/paper/2698.
- De Mattos, C. (2010), "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº 47.
- Del Popolo, Fabiana y otros (2007), "Indigenous people and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", serie *Población y Desarrollo*, Nº 78 (LC/L.2799-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Feitosa, F. y otros (2012), "Countering urban segregation in Brazilian cities: policy-oriented explorations using agent-based simulation", *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 39, Nº 6.
- Flores, C. (2008), "Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education", tesis de doctorado (PhD), The University of Texas at Austin [en línea] <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/3843/floresc32578.pdf?sequence=2>.
- Fosset, M. (2004), "Racial Segregation in American Cities: A Brief Introduction to Theoretical Perspectives", Department of Sociology and Racial and Ethnic Studies Institute, Texas A&M University, College Station, Texas.

- Gómez, S. y C. Amitrano (2005), "Local da moradia na metropole e vulnerabilidade ao (emprego e) desemprego", *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*, E. Marques y H. Torres (orgs.), São Paulo, SENAC.
- Herrera, L., W. Pecht y F. Olivares (1976), "Crecimiento urbano en América Latina", Serie E, No.22, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ingram, G. (1998), "Patterns of metropolitan development: What have we learned?", *Urban Studies*, vol. 35, Nº 7, Edimburgo.
- Jaillet, M., E. Perrin y F. Menard (2008), "Diversité sociale, segregation, mixité", *Collection Recherches*, N° 180, París, PUCA.
- Janoschka, M. (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *EURE*, Nº 28, Santiago de Chile.
- Jordán, R. y R. Martínez (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas", *Documento de Proyecto*, Nº 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, R., J. Rehner y J. Samaniego (2010), "Regional Panorama. Latin America: Megacities and Sustainability", *Documento de Proyecto* (LC/W.289), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kamal-Chaoui, L. y J. Sanchez-Reaza (eds.) (2012), "Urban Trends and Policies in OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, Nº 2012/01, París, OECD Publishing [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fhn1ctjr8-en>.
- Kaminker, Sergio Andrés (2011), "La dimensión racial en el análisis de la segregación residencial urbana en Puerto Madryn, Chubut", *Papeles de Trabajo del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Sociocultural*, Nº 22 [en línea] http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082011000200004&lng=es&nrm=iso.
- Kaztman, R. (2009), "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/1/36981/2009_08_sem_cohesion-social_Ruben_Kaztman.pdf.
- (2007), "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1.
- (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1999) (coord.), "Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay" (LC/MVD/R.180/E), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Kaztman, R. y A. Rematoso (2005), "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo", *Revista de la CEPAL*, Nº 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kempen, R., van (2007), "Divided cities in the 21st century: challenging the importance of globalization", *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 22, Nº 1.
- León, Guadalupe (2003), "Ecuador. Etnicidad, pobreza y exclusión de los indígenas inmigrantes en Quito, Guayaquil y Tena", *Exclusión Social y estrategias de vida de los indígenas urbanos en Perú, México y Ecuador*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lombardi, M. y D. Veiga (1989), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Macadar, Daniel y otros (2002), "Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?", Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, inédito.
- Marpsat, M. (1999), "La módélication des "effets de quartier" aux États-Unis. Une revue des travaux récents", *Population*, vol. 54, Nº 2.
- Martori, J. y K. Hoberg (2004), "Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona", *Geo Crítica. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. VIII, Nº 169, Universidad de Barcelona [en línea] www.ub.edu/geocrit/sn/sn-169.htm.
- Massey, D. y N. Denton (1988), "The dimensions of residential segregation", *Social Forces*, vol. 67, Nº 2.
- Matas, J. (1975), *Aspectos del diseño de ciudades en la historia*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Información y Documentación Universitaria (CIDU).
- Mera, Gabriela (2011), "Pensar las categorías, pensar al Estado. Reflexiones en torno al concepto de segregación espacial de los inmigrantes", *Migraciones Internacionales Contemporáneas: Estudios para el debate*, Cynthia Pizarro (coord.), Ediciones CICCUS.

- (2009), “De problema estatal a problema sociológico. Políticas migratorias y discursos científicos en torno a la distribución espacial de los inmigrantes en las ciudades”, *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración*, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) [en línea] http://paraguay.sociales.uba.ar/files/2011/07/Mera_01.pdf.
- (2008), “Pensar las categorías, pensar al Estado. El concepto de “segregación espacial” de los inmigrantes en los estudios migratorios” [en línea] http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/mera_segregacion.pdf.
- Metzger, John T. (2000), “Planned abandonment: the neighborhood life-cycle theory and national urban policy”, *Housing Policy Debate*, vol. 11, Nº 1.
- Mollenkopf, J. H. y M. Castells (eds.) (1991), *Dual City. Restructuring New York*, Nueva York, Russel Sage Foundation.
- Morales, Abelardo (2008), “Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas”, serie *Población y Desarrollo*, Nº 85 (LC/L.2929-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/34570/lcl2929-P.pdf>.
- Musterd, S. (2005), “Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, Nº 3.
- Naciones Unidas (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>.
- (2008), *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Migration and Development* (ESA/P/WP.206), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [en línea] www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, París, OECD Publishing.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2008), *Estado de las Ciudades del Mundo, 2008/2009: ciudades armoniosas*, Nairobi.
- Pacione, M. (2009), *Urban Geography. A Global Perspective*, Nueva York, Routledge.
- Polese, M. y R. Stren (2000), *The Social Sustainability of Cities*, University of Toronto Press.
- Reardon, S. y D. O’Sullivan (2004), “Measures of spatial segregation”, *Sociological Methodology*, vol. 24, Nº 1.
- Ribeiro, L. (2013), “Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico -metodológica para estudio comparativo”, Río de Janeiro, Observatório das Metrópoles/Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia [en línea] http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=818&Itemid=164.
- Ribeiro, L. y M. Koslinksi (2009), “Efeito-metrópole e acesso às oportunidades educacionais”, *EURE*, vol. 35, Nº 106, Santiago de Chile.
- Ribeiro, L. y E. Telles (2000), “Rio de Janeiro: emerging dualization in a historically unequal city”, *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, P. Marcuse y R. Kempen, Londres, Blackwell.
- Ribeiro, L., J. Rodrigues y F. Corrêa (2010), “Segregação residencial e emprego nos grandes espaços urbanos brasileiros”, *Cadernos Metrópole*, Nº 23, São Paulo.
- Roberts, B. y R. Wilson (eds.) (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Rodgers, D., J. Beall y R. Kanbur (2012), *Latin American Urban Development into the Twenty First Century Towards a Renewed Perspective on the City*, Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, J. (2013), “La migración interna en las grandes ciudades ciudades en América Latina: efectos sobre el crecimiento demográfico y la composición de la población”, *Notas de Población*, Nº 96 (LC/G.2573-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012), “¿Policentrismo o ampliación de la centralidad histórica en el Área Metropolitana del Gran Santiago? Evidencia novedosa proveniente de la encuesta Casen 2009”, *EURE*, Nº 38, Santiago de Chile.
- (2011), “Migración interna en ciudades de América Latina: Efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial”, *Notas de Población*, Nº 93 (LC/G.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009a), “La captación de la migración interna mediante censos de población: la experiencia de la ronda de 2000 y sus lecciones para la ronda de 2010 en América Latina y el Caribe”, *Notas de Población*, Nº 88 (LC/G.2409-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009b), “Dinámica demográfica y asuntos urbanos y metropolitanos prioritarios en América Latina: ¿qué aporta el procesamiento de microdatos censales?”, *Notas de Población*, Nº 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).

- (2001), "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando? ¿importa?", serie *Población y Desarrollo*, Nº 16 (LC/L.1576-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).
- Rolnik, R. y J. Klink (2011), "Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?", documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro [en línea] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquelrolnik.pdf.
- Romero, J. L. (1976), *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Rossetti, M. (2014), "La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad", serie *Políticas Sociales*, Nº 199 (LC/L.3845), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabatini, F. y G. Cáceres (eds.) (2004), *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social*, Santiago de Chile, Lincoln Institute, Pontificia Universidad Católica.
- Sabatini, F., P. Mora e I. Polanco (2013), "Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas", *Espacio Público*, Nº 7.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *EURE*, vol. 27, Nº 82, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Salazar, C. y J. Sobrino (2010), "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, Nº 3.
- Sampson, R. (2012), *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Sassen, S. (1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Smets, P. y T. Salman (2008), "Countering urban segregation: Theoretical and policy innovations from around the Globe", *Urban Studies* vol. 45, Nº7.
- Solís, P. e I. Puga (2011), "Efectos del nivel socioeconómico de la zona de residencia sobre el proceso de estratificación social en Monterrey", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Nº 77, El Colegio de México.
- Torres, H. (2008), "Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American megacities" (UN/POP/EGM-URB/2008/10), documento presentado en United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development, Nueva York, 21-23 de enero [en línea] http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P10_Torres.pdf.
- (2004), "Segregação residencial e políticas públicas. São Paulo na década de 1990", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, Nº 54.
- Welti, C. (ed.) (1997), *Demografía I*, México, D.F., Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- White, M. (1983), "The measurement of spatial segregation", *American Journal of Sociology*, vol. 88, Nº 5.
- Yanes Rizo, Pablo Enrique (2004), "Urbanización de los pueblos indígenas y etnización de las ciudades. Hacia una agenda de derechos y políticas públicas", *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, P. Yanes, V. Molina y O. González (coords.), México, D.F., Universidad de la Ciudad de México y Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
- Zubrinsky, C. (2003), "The dynamics of residential segregation", *Annual Review of Sociology*, Nº 29.

Anexo 1

Ficha técnica de estudio de la segregación residencial socioeconómica

Medidas de la segregación residencial socioeconómica: índice de disimilitud de Duncan; índices de exposición e índice I global de Moran (véase el recuadro V.2).

Variables de segmentación social: nivel educativo, que considera solo a los jefes de hogar y opera en tres categorías: bajo, medio y alto; índice socioeconómico ad hoc, e ingresos¹.

- i) *Índice de nivel socioeconómico.* Se basa en la combinación de bienes de consumo (IB), mayoritariamente electrodomésticos, y el hacinamiento, entendido como la densidad poblacional media por dormitorios utilizados exclusivamente para dormir (IH). La densidad de personas por dormitorios tiene por objeto representar el espacio físico disponible para las personas dentro de un hogar o vivienda.

Para los bienes (IB) genera un índice ponderado específico para cada ciudad en cuatro pasos: 1) se obtiene el índice de penetración del bien en cada ciudad, que corresponde al porcentaje de hogares que cuenta con este y que en condiciones de normalidad debiera tener una asociación estrecha con el valor del bien (a mayor costo menor penetración); 2) se calcula el complemento en 100 de este índice de penetración, que puede denominarse índice de escasez, y que se obtiene mediante una resta (100 – porcentaje de penetración); este índice constituye la base del ponderador asociado a la tenencia de cada bien; 3) se suman estos ponderadores de penetración y después se recalculan para su normalización y asegurar que los hogares con todos los bienes reciban un puntaje de 1.000; 4) finalmente, se suman los ponderadores estandarizados y se obtiene un índice cuantitativo cuyo recorrido teórico es de 0 (hogares que carecen de los bienes considerados en el índice) a 1.000 (hogares que cuentan con todos los bienes). Los bienes usados dependieron de la batería de preguntas aplicadas en cada censo. Con todo, se analizaron previamente sus distribuciones para asegurar que fueran normales (disponibilidad creciente con el nivel socioeconómico), usando para ello otras variables de nivel socioeconómico como el ingreso y la educación del jefe de hogar.

Para el índice de hacinamiento (IH), se determina el valor máximo registrado en cada ciudad (en este caso, solo se consideraron las viviendas particulares ocupadas, que son más del 99% del total de viviendas ocupadas en los países analizados). En el caso de existir viviendas con 0 dormitorios, se les asigna el valor máximo hallado previamente, pues se considera que por definición presentan un hacinamiento elevado. Despues, el índice de hacinamiento que será usado en combinación con el de bienes se construye mediante un algoritmo que permite asegurar un recorrido teórico de 0 a 1.000, registrando 0 los hogares con el nivel de hacinamiento más alto del país y tendiendo a 1.000 aquellos con el menor hacinamiento. El algoritmo es: $IH = 1.000 - (1.000 * \text{Densidad personas por dormitorio} / \text{Máximo valor de densidad personas por dormitorio de la ciudad})$. Para finalizar, en cada hogar o vivienda se suman ambos índices obteniéndose así el puntaje total (PT) que se distribuye de 0 a 2.000. Este índice permitió definir deciles basados en la distribución del índice de cada ciudad.

- ii) *Ingreso per cápita.* Los ingresos normalmente no son captados en los cuestionarios censales de población y vivienda. Sin embargo, en algunos países de la región sí se recogen, como ocurre en tres países de la muestra analizada (Brasil, México y Panamá). Sin embargo, en México se modificó la forma de captar esta información de 2000 a 2010, lo que impidió la comparabilidad intercensal.
- iii) *Nivel educativo.* Corresponde al último nivel educativo alcanzado por los jefes de hogar de 25 años y más, clasificados en tres grupos: básico (educación primaria o menos); intermedio (educación secundaria, concluida o no) y superior (universitaria o técnica, concluida o no).

Variable de segmentación sociocultural: condición étnica (indígenas, afrodescendientes y otros); condición migratoria internacional.

¹ La fuente de los datos de las variables que se presentan a continuación es CELADE-División de Población de la CEPAL, bases de microdatos censales disponibles para la ronda de censos 2000 y 2010. Por ende, los resultados en materia de ingresos y otras variables socioeconómicas no son directamente comparables con los usados en otros capítulos de este *Panorama Social de América Latina 2014* y cuya fuente son en muestras de hogares.

Estimación del efecto de la migración sobre la segregación residencial socioeconómica: procedimiento ad hoc elaborado por el CELADE-División de Población de la CEPAL basado en los valores factuales y contrafactuales de las matrices de indicadores de flujo (Rodríguez, 2011).

Ciudades seleccionadas: ciudades con más de 1.000.000 de habitantes (con la excepción de Cuenca en el Ecuador, que tiene menos de 500.000 habitantes), constituidas por varios municipios y con censos de las rondas de 2000 y 2010.

Escalas geográficas: se consideran tres escalas geográficas: 1) grandes zonas de la ciudad, centro, periferia y otros²; 2) divisiones administrativas menores (DAME), y 3) SUBDAME, que varían entre países pero pueden llegar hasta manzanas en los casos de mayor desagregación. En el cuadro V.A1.1, se pueden encontrar las DAME componentes de las ciudades estudiadas.

Cuadro V.A1.1
América Latina (ciudades seleccionadas): divisiones administrativas menores (DAME)
que componen las ciudades estudiadas

Ciudad	Territorios a escala DAME
Buenos Aires (Argentina)	Distritos escolares I a XV Partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.
Belo Horizonte (Brasil)	Polo: Belo HorizonteSubpolos o zonas industriales periféricas: Betim, Contagem y Sete Lagoas. Periferia elitizada (nueva periferia): Nova Lima y Lagoa Santa. Periferia tradicional cercana: Pedro Leopoldo, Caeté, Sabará, Confins, Mateus Leme, Juatuba, Igarapé, Santa Luzia, Sarzedo, São José da Lapa, São Joaquim da Bica, Rio Acima, Raposos, Esmeraldas, Ibirité, Ribeirão das Neves, Mario Campos y Vespasiano. Periferia tradicional lejana: Brumadinho, Itaúna, Florestal, Itabirito, Barão de Cocais, Santa Bárbara, Pará de Minas, Matozinhos, Jaboticutabas, Prudente de Moraes, Itaguará, Taguatinga de Minas, Fortuna de Minas, Bonfim, Inhaúma, Rio Manso, Belo Vale, Baldim, Nova União, Capim Branco, Funilândia, Moeda, Itatiáu y São José da Varginha.
Brasilia (Brasil)	Polo: Brasilia Periferia tradicional cercana: Águas Lindas de Goiás, Cabeceira Grande, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto y Valparaíso de Goiás. Periferia tradicional lejana: Buritis, Unaí, Abadiânia, Água Fria de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Mimoso de Goiás y Pirenópolis.
Curitiba (Brasil)	Polo: Curitiba Zonas industriales periféricas: Araucária y São José dos Pinhais. Periferia tradicional cercana: Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras y Rio Branco do Sul. Periferia tradicional lejana: Adrianópolis, Agudos do Sul, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Lapa, Quitandinha, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná y Doutor Ulysses.
Recife (Brasil)	Polo: Recife Subpolos: Jaboatão dos Guararapes y Olinda. Periferia tradicional cercana: Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Moreno, Paulista y São Lourenço da Mata. Periferia tradicional lejana: Araçoiaba, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá e Itapissuma.
Río de Janeiro (Brasil)	Polo: Río de JaneiroSubpolo: Niterói Zonas industriales periféricas: Duque de Caxias, Nova Iguaçu y São Gonçalo. Periferia elitizada: Maricá Periferia tradicional cercana: Belford Roxo, Itaguaí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Queimados y São João de Meriti. Periferia tradicional lejana: Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Paracambi, Seropédica y Tanguá.
Salvador (Brasil)	Polo: Salvador Subpolo: Camaçari Periferia elitizada: Lauro de Freitas Periferia tradicional cercana: Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Madre de Deus, Mata de São João, São Francisco do Conde, Simões Filho y Vera Cruz. Periferia tradicional lejana: São Sebastião do Passé, Mata de São João y Pojuca.

² De acuerdo a criterios de cercanía al centro (contrapunto del centro y la periferia) y de composición social (para procurar distinguir, en lo posible, la periferia tradicional más bien pobre y la nueva periferia con enclaves de riqueza). En la mayoría de las ciudades hay tres o cuatro grandes zonas, puesto que la zona céntrica (en algunas ciudades compuesta por varias DAME, pero en otras, como las del Brasil y Caracas, Guayaquil, Montevideo, Panamá y Quito está integrada solo por la DAME central porque concentra una parte significativa de la población de la ciudad) suele ser seguida de una zonal pericentral o segundo anillo, y la periferia es seccionada en una zona tradicional cercana y otra zona nueva lejana. En unas pocas ciudades se introdujo una quinta categoría denominada periferia elitizada, justamente para examinar el fenómeno de la paulatina ocupación de espacios periféricos por parte de grupos socioeconómicos acomodados.

El uso de estas grandes zonas tiene dos propósitos. El primero es ordenar el debate sobre las transformaciones metropolitanas y la discusión de la vigencia del contrapunto sociodemográfico del centro y periferia urbana, incluida la polémica sobre la diversificación social de la periferia. El segundo es facilitar el análisis comparativo de ciudades, puesto que todas comparten una estructura del centro y periferia básica. Desde luego, el uso de estas grandes zonas tiene algunos riesgos, como la invisibilización de procesos a escalas más desagregadas (se controla usando otras escalas geográficas en el análisis), y la dependencia de los resultados obtenidos con la definición territorial de las grandes zonas. Esta definición territorial, en todo caso, se basó en información oficial y antecedentes aportados por expertos nacionales.

Cuadro V.A1.1 (conclusión)

Ciudad	Territorios a escala DAME
São Paulo (Brasil)	Centro: São Paulo Subcentro: Guarulhos, Osasco, Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul. Periferia elitizada: Barueri, Cotia, Mogi das Cruzes y Santana de Parnaíba. Periferia tradicional cercana: Arujá, Caeiras, Carapicuíba, Diadema, Embu, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Itaquaquecetuba, Mairiporã, Mauá, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Isabel, Suzano y Taboão da Serra. Periferia tradicional lejana: Biritiba-Mirim, Cajamar, Embu-Guaçu, Francisco Morato, Guararema, Itapecerica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitibá, Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis, São Lourenço da Serra y Vargem Grande Paulista.
San José (Costa Rica)	Central: San José, Goicochea, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Heredia (Cantón Central), Santo Domingo (Heredia), Belén (Heredia), Flores (Heredia) y San Pablo (Heredia). Periferia cercana: Escazú, Desamparados, Aserrí, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Moravia, Alajuela, Cartago y La Unión (Cartago). Periferia lejana: Mora, Atenas (Alajuela), Poás (Alajuela), Paraíso (Cartago), Alvarado (Cartago), Oreamuno (Cartago), El Guarco (Cartago), Barva (Heredia), Santa Bárbara (Heredia), San Rafael (Heredia) y San Isidro (Heredia).
Cuenca (Ecuador)	Ciudad central: Cuenca Primer contorno: Paccha, Ricaurte, Sinincay, Turi y Valle. Periferia interior: Baños, Llacao, Nulti, San Joaquín, Santa Ana, Sayausi, Sídcay y Tarqui. Periferia exterior: Cumbe, Chaucha, Checa (Jidcay), Chiquintad, Molleturo, Octavio Cordero Palacios, Quingeo y Victoria del Portete.
Guayaquil (Ecuador)	Ciudad central: Guayaquil Primer contorno: Juan Gómez Rendón (Progreso), Morro y Eloy Alfaro (Durán). Periferia interior: Posorja Periferia exterior: Puna y Tenguel.
Quito (Ecuador)	Ciudad central: Quito Primer contorno: Conocoto y Cumbaya. Periferia interior: Alangasi, Amaguaña y Calderon (Carapungo). Periferia exterior: Atahualpa (Habaspampa) y Calacali.
Ciudad de México	Ciudad central: Coyoacán, Iztacalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Primer contorno: Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuitláhuac, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Cuautitlán Izcalli. Periferia interior: Iztapalapa, Tlahuac, Tizayuca, Acolman, Amecameca, Atenco, Cocotitlán, Coyotepec, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tultepec, Tultitlán, Zumpango y Tonanitla. Periferia exterior: Milpa Alta, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Ecatezingo, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlaotxoc, Tepetlixpa, Tequixquiac, Villa del Carbón y Valle de Chalco Solidaridad.
Guadalajara (México)	Ciudad central: Guadalajara Primer contorno: Zapopan Periferia interior: Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Tonala. Periferia exterior: Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y El Salto.
Monterrey (México)	Ciudad central: San Pedro Garza García, Monterrey y San Nicolás de los Garza. Primer contorno: Apodaca, Guadalupe, Santa Catarina y Santiago. Periferia interior: Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo y Juárez. Periferia exterior: Ciénaga de Flores, General Zuazua y Salinas Victoria.
Toluca (México)	Ciudad central: Toluca y Metepec. Primer contorno: Lerma, Mexicaltzingo, Ocoyoacac y San Mateo Atenco. Periferia interior: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Rayón, San Antonio la Isla y Xonacatlán. Periferia exterior: Otzolotepec, Temoaya y Zinacantepec.
Ciudad de Panamá	Arraiján, La Chorrera, Panamá y San Miguelito.
Lima (Perú)	Ancón, Ate, Barranco, BellaVista, Breoa, Callao, Carabayllo, Carmen de la Legua Reynoso, Chaclacayo, Chilca, Chorrillos, Cieneguilla, Comas, El Agustino, Independencia, Jesús María, La Molina, La Perla, La Punta, La Victoria, Lima, Lince, Los Olivos, Lurigancho, Lurín, Magdalena del Mar, Magdalena Vieja, Miraflores, Pachacamac, Pucusana, Puente Piedra, Punta Hermosa, Punta Negra, Ricardo Palma, Rimac, San Bartolo, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, San Luis, San Martín de Porres, San Miguel, Santa Anita, Santa Eulalia, Santa María del Mar, Santa Rosa, Santiago de Surco, Surquillo, Ventanilla, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.
Santo Domingo (República Dominicana)	Central: Santo Domingo de Guzmán Periferia cercana: Santo Domingo Este y Santo Domingo Oeste. Periferia lejana: Los Alcarrizos, Pedro Brand, Santo Domingo Norte, Bajos de Haina, Boca Chica y San Antonio de Guerra.
Montevideo (Uruguay)	Centro: Montevideo Periferia de altos ingresos: Colinas de Solymar, Paso de Carrasco, San José de Carrasco, Lomas/Médanos Solymar, Parque Carrasco, Shangrilá, El Pinar, Solymar, El Bosque, Lagomar, Altos de la Tahona, Barra de Carrasco, Colinas de Carrasco, Barrio Asunción, Lomas de Carrasco, Carmel y Quintas del Bosque. Periferia de bajos ingresos: Seis Hermanos, Aeropuerto Internacional de Carrasco, Costa y Guillamón, Fraccionamiento sobre Ruta 74, Villa Paz S.A., Monte Grande, Safici (Parque Postel), Santiago Vázquez, Villa Porvenir, Villa Crespo y San Andrés, Villa Felicidad, Villa Aeroparque, Villa San Cono, Joaquín Suárez, Toledo, Las Piedras, Barrio Cóbola, Fraccionamiento Camino del Andaluz, Villa San José, Villa San Felipe, Delta del Tigre y Villas, Juan Antonio Artigas, Progreso, Pajías Blancas, La Paz, Jardines de Pando, Santa Mónica, Abayubá, Viejo Molino - San Bernardo, Barrio La Lucha, Colonia Nicolich, Pando, Villa El Tato, Parada Cabrera, Fraccionamiento Progreso, Playa Pascual, Olmos, Estanque de Pando, Rural, Villa Hadita, Instituto Adventista y Cerámicas del Sur.
Caracas (Venezuela (República Bolivariana de))	Ciudad central: Libertador (distrito capital) Primer contorno: Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre. Periferia interior: Carrizal, Guaiacipuro, Los Salias, Plaza y Zamora. Periferia exterior: Cristóbal Rojas, Independencia y Paz Castillo.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Cuadros complementarios

Cuadro V.A2.1
América Latina (8 países seleccionados): indicadores demográficos y sociales de las ciudades seleccionadas según grandes zonas, censos de 2000 y 2010
(En porcentajes)

País	Zona del área metropolitana	Hogares deciles socioeconómicos extremos (porcentaje)										Tasas de crecimiento media anual (por cien, exponenciales)												
		Jefes de hogar de 25 y más años con educación:		baja (básica o menos)		alta (superior o más)		Decil 10		Decil 10		Población total		Población urbana		Jefes alta educación		Jefes baja educación		Decil 1		Decil 10		
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
Brasil	Ciudades	100,0	100,0	63,1	47,4	14,0	21,0	a	a	1,3	1,4	-2,9	4,0	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Centros	58,1	56,5	57,5	40,8	17,4	28,1	8,6	8,0	13,2	14,9	1,0	1,1	-3,4	5,3	-0,7	2,2							
	Periferia	19,6	20,5	75,1	57,6	6,1	9,7	12,9	14,6	6,8	6,0	1,8	2,0	-2,6	7,5	1,5	2,0							
Costa Rica	Aglomerado San José	100,0	100,0	50,2	41,7	20,3	26,6	10,0	10,0	9,8	10,0	0,8	2,3	-1,7	2,5	-0,0	0,2							
	Central	38,9	35,9	40,5	32,6	27,3	33,5	8,8	9,0	13,6	12,0	0,1	0,6	-2,0	1,9	0,2	-1,2							
	Periferia cercana	45,5	47,1	54,4	44,9	16,4	23,3	10,7	10,3	7,9	9,4	1,2	3,1	-1,8	3,2	-0,3	1,6							
	Periferia lejana	15,5	16,9	63,9	53,2	12,8	20,2	11,3	11,3	5,1	7,2	1,6	5,0	-1,7	4,1	0,0	3,1							
Ecuador	Ciudades	100,0	100,0	41,5	39,5	21,3	26,3	a	a	2,0	2,0	-0,5	2,3	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Centros	81,3	79,1	36,8	34,7	24,1	29,5	b	b	8,8	13,8	b	14,2	1,7	c	-0,6	2,2	b	b	b	b	b	b	
	Periferia	6,9	8,0	64,1	60,1	8,2	11,9	a	a	13,8	4,1	3,6	a	-1,0	4,7									
México	Ciudades	100,0	100,0	44,8	32,8	19,4	23,7	a	a	1,7	1,6	-3,0	2,0	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Centros	41,7	35,5	38,9	28,0	27,4	33,4	5,6	5,5	15,8	16,4	0,2	0,1	-3,2	2,0	-0,2	0,4							
	Periferia	23,4	28,6	55,1	37,1	8,4	13,7	16,8	14,0	3,6	5,0	4,0	4,4	-3,8	5,5	-1,7	3,6							
Panamá	Aglomerado de Panamá	100,0	100,0	30,0	24,1	21,7	27,1	a	a	2,1	2,1	-2,2	2,2	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Centro	78,5	75,6	28,1	22,4	23,6	29,2	9,5	9,0	11,8	12,3	1,8	1,7	-2,3	2,1	-0,6	0,4							
	Periferia	21,5	24,4	37,1	29,6	14,4	20,4	11,4	13,0	2,5	2,6	3,4	3,7	-2,3	3,5	1,3	0,3							
República Dominicana	Aglomerado Santo Domingo	100,0	100,0	44,7	40,8	25,1	26,1	a	a	2,3	3,5	-0,9	0,4	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Central	33,0	27,9	36,6	33,4	35,3	37,0	7,2	8,8	19,3	19,1	0,5	0,5	-0,9	0,5	2,0	-0,1							
	Periferia cercana	38,6	37,9	42,9	38,2	24,5	26,8	8,6	8,9	7,5	8,5	2,1	5,3	-1,1	0,9	0,3	1,3							
	Periferia aislada	28,3	34,3	57,3	50,5	13,1	15,2	13,0	12,5	2,5	3,3	4,2	5,1	-1,3	1,5	-0,5	2,7							
Uruguay	Aglomerado Montevideo	100,0	100,0	49,9	30,4	16,8	26,7	a	a	0,3	0,4	-3,3	3,1	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	
	Central	80,6	77,1	47,3	27,5	18,7	30,6	8,3	9,2	11,3	9,3	-0,0	-0,0	-3,6	3,3	0,7	-1,3							
	Periferia aislada	4,8	6,7	41,0	22,6	18,3	27,8	7,9	5,9	12,3	20,8	2,5	2,5	-4,0	2,8	-2,0	3,5							
	Periferia pobre	14,7	16,2	69,0	48,1	4,4	6,6	19,6	17,5	2,0	9,1	0,9	1,6	-2,4	2,6	-0,8	10,0							
Venezuela (República Bolivariana de)	Aglomerado Caracas	100,0	100,0	56,4	31,0	20,4	20,6	a	a	0,8	0,8	-6,0	0,1	-0,7	0,2	-1,0								
	Ciudad central	49,4	48,1	57,9	30,7	17,0	17,7	9,1	5,8	5,4	0,6	0,6	-6,3	0,4	-0,1	-0,7								
	Primer contorno	24,9	23,8	46,7	27,5	32,7	30,6	8,6	8,8	20,8	18,8	0,4	0,4	-5,3	-0,7	0,2	-1,0							
	Periferia interior	13,8	14,4	59,4	32,1	18,0	20,2	9,9	8,8	9,1	10,9	1,3	1,3	-6,1	1,1	-1,2	1,8							
	Periferia exterior	11,9	13,7	68,6	37,5	9,3	12,5	16,9	17,3	4,3	9,2	2,3	2,4	-6,1	3,0	0,3	7,5							

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

a) El cálculo no procede porque los deciles 1 y 10 son constantes por su elaboración para cada ciudad.

b) No se pudo calcular el indicador socioeconómico porque el censo de 2001 no incluyó preguntas de equipamiento en el hogar.

c) No cabe calcularlo porque la definición urbana y rural es administrativa y las diferentes zonas definidas tienen, en general, porcentajes urbanos dicotómicos (100% y 0%).

Cuadro V.A2.2a

**América Latina (18 ciudades seleccionadas), saldo migratorio total y por grupos de edad y de educación,
quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010^a**
(En números absolutos)

Ciudades y definiciones territoriales	Total jefes de hogar	Migración neta, censos de la década de 2010										Migración neta, censos de la década de 2000						
		Grupos de edad			Educación (jefes de hogar de 25 años y más)			Total jefes de hogar			Grupos de edad			Educación (jefes de hogar de 25 años y más)				
		0-14	15-29	30-59	60 y más	Bajo	Medio	Alto	Total	0-14	15-29	30-59	60 y más	Bajo	Medio	Alto		
Belo Horizonte	49 630	11 159	-1 273	51 084	-1 057	877	4 539	5 406	721	101 067	22 037	13 888	67 011	17 141	3 027	17 171	2 638	1 307
Brasilia	98 583	30 855	3 904	70 269	22 377	2 032	10 519	7 554	11 386	157 928	35 344	26 516	93 030	36 072	2 310	20 949	6 592	7 296
Curitiba	46 230	13 218	-283	37 218	8 960	334	3 493	3 824	5 544	111 213	31 458	18 408	57 427	32 023	3 355	18 028	7 887	5 000
Recife	-14 150	-7 565	4 265	-240	9 476	-169	-3 182	-2 414	-1 792	-1 401	-3 646	-2 370	4 091	-3 774	652	-1 849	-1 382	-621
Río de Janeiro	-80 350	-37 206	-22 563	22 737	-59 456	-21 068	-9 053	-12 400	-15 331	-26 815	-29 216	-9 923	49 131	-48 928	-17 096	-1 722	-14 842	-12 337
Salvador	2 371	-4 191	-3 077	19 967	-13 832	-687	-2 451	-244	-1 243	21 040	98	-1 649	24 981	-3 671	1 379	152	-869	411
São Paulo	-182 803	-73 037	-76 789	101 741	-161 487	-46 268	-32 685	-26 369	-13 860	-227 394	-122 272	-77 713	127 162	-227 127	49 716	-66 259	-31 598	-22 709
San José	-7 108	-3 817	-5 337	7 016	-7 843	-944	-3 719	-1 448	1 310	15 792	2 222	-190	13 438	1 900	644	1 448	362	435
Cuenca	8 997	1 865	555	7 446	642	354	882	645	264	15 009	3 772	2 140	10 059	2 281	529	1 954	1 127	496
Guayaquil	-7 487	-6 196	-3 328	7 152	-10 586	-725	280	-2 373	-3 966	44 694	7 790	6 078	27 502	6 712	4 402	6 397	1 616	-774
Quito	23 284	5 664	-1 179	29 875	-5 986	574	1 928	2 571	1 084	52 370	12 365	3 613	43 726	2 925	2 106	5 823	4 669	1 069
Ciudad de México	-149 018	-74 140	-45 799	25 156	-105 627	-22 748	-17 716	-25 888	-26 671	-59 159	-44 943	-39 800	62 883	-74 127	-8 115	-7 966	-16 027	-17 777
Guadalajara	2 107	2 641	-9 440	19 841	-9 162	868	-531	1 256	2 162	-7 234	-2 524	-7 713	10 106	-9 914	287	-2 697	-1 114	659
Monterrey	45 753	7 589	4 560	33 821	7 112	260	1 953	2 042	3 099	62 064	12 500	7 231	42 184	10 563	2 086	3 972	3 626	3 586
Toluca	40 599	13 670	8 261	8 630	21 768	1 880	2 178	2 298	8 524	1 441	2 254	554	-3 974	4 169	692	-77	50	2 004
Ciudad de Panamá	71 069	25 307	2 266	35 527	28 937	4 339	5 983	9 336	5 452	82 321	26411	6 083	41 270	30 298	4 670	7 808	9 347	4 462
Montevideo	3 851	2 047	-2 681	15 759	-6 926	-2 341	-1 247	-2 072	-1 403	12 897	1 317	-818	18 032	-2 477	-1 840	74	-934	-1 363
Caracas	-72 083	-24 031	-15 427	-19 376	-32 979	-4 301	-5 612	-11	-4 675	28 246	-11 600	5 156	28 880	-8 699	2 909	-8 785	-4 633	373

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

^a La suma de los grupos de edad coincide con la suma de la población total (en rigor, mayores de cuatro años y que pueden calificarse como migrantes internos, es decir, que respondieron las preguntas relevantes y residían en el país al momento del censo y desde cinco años antes de este). En cambio, la suma de los saídos de jefes de hogar por grupo educativo no coincide con el saldo del total de jefes de hogar, puesto que este último incluye a todos los jefes de hogar y en las categorías educativas se consideró solo a aquéllos de 25 años y más.

Cuadro V.A2.2b

**América Latina (18 ciudades seleccionadas): tasas de migración neta total y por grupos de edad
y de educación, quinquenios previos a los censos de las rondas de 2000 y 2010**
(Promedios anuales, por 1.000 personas)

Ciudades y definiciones territoriales	Total	Migración neta, censos de la década de 2010										Migración neta, censos de la década de 2000						
		Grupos de edad										Grupos de edad						
		Total jefes de hogar	0-14	15-29	30-59	60 y más	Bajo	Medio	Alto	Total jefes de hogar	0-14	15-29	30-59	60 y más	Bajo	Medio	Alto	
Belo Horizonte	2,0	0,3	-0,3	7,1	-0,1	0,3	0,4	1,0	-1,5	5,2	2,6	3,6	10,8	2,2	1,8	3,5	0,7	0,5
Brasília	5,9	4,0	1,2	13,8	3,1	1,5	2,8	2,1	7,8	12,5	7,1	9,4	21,2	7,7	3,0	6,6	4,6	12,7
Curitiba	3,2	1,2	-0,1	9,0	1,4	0,2	0,9	0,6	2,5	9,3	6,8	7,5	15,3	6,7	3,4	7,1	6,6	5,5
Recife	-0,8	-1,4	-1,5	0,0	-1,3	-0,1	-1,0	-1,5	-3,1	-0,1	-0,8	-0,8	0,8	-0,7	0,5	-0,5	-1,4	-1,8
Río de Janeiro	-1,4	-2,4	-2,6	1,6	-2,4	-2,7	-1,6	-2,7	-4,3	0,5	-2,4	-1,1	3,5	-2,4	-2,8	-0,9	-4,3	-5,4
Salvador	0,1	-1,6	-1,1	4,0	-1,9	-0,4	-1,3	-1,1	-3,4	-1,5	-0,6	-0,6	5,2	-0,7	1,4	-0,5	-1,4	0,2
São Paulo	-2,0	-3,5	-5,1	4,0	-4,0	-4,4	-3,4	-4,6	-3,0	2,8	-6,2	-4,9	5,1	-6,8	-6,8	-5,6	-7,4	-7,1
San José	-0,7	-1,2	-3,1	2,3	-1,8	-0,8	-2,8	-2,4	-0,4	1,8	0,9	-0,1	5,0	0,5	0,8	0,8	-0,1	-0,2
Cuenca	4,0	2,9	1,1	10,3	0,8	1,4	2,1	1,3	-2,8	8,2	7,7	4,8	17,1	3,8	2,7	5,2	6,2	0,8
Guayaquil	-0,6	-1,8	-1,3	2,1	-2,3	-0,7	-0,1	-2,1	-6,6	4,6	3,0	2,8	9,0	1,9	4,7	5,7	1,1	-2,6
Quito	2,7	2,1	-0,7	11,3	-1,8	0,7	0,7	-0,5	-1,5	7,4	5,9	2,3	19,3	1,1	3,2	5,2	3,2	-1,7
Ciudad de México	-1,6	-2,8	-2,7	1,0	-2,7	-2,3	-2,1	-2,4	-4,6	-0,7	-2,0	-2,2	2,4	-2,4	-1,3	-0,9	-2,0	-4,4
Guadalajara	0,1	0,5	-2,2	3,4	-1,2	0,5	-0,3	0,6	1,6	-0,5	-0,6	-2,0	1,9	-1,8	0,2	-1,5	-0,9	0,9
Monterrey	2,5	1,5	1,3	6,6	0,9	0,1	1,3	1,0	2,3	4,2	3,1	2,3	8,6	1,9	1,8	2,8	2,8	4,4
Toluca	4,8	6,2	4,3	3,4	6,5	2,9	2,7	2,9	18,4	0,2	1,4	0,3	-1,7	1,8	1,6	-0,1	0,1	8,6
Ciudad de Panamá	10,9	12,7	1,7	19,6	10,7	6,1	13,0	10,4	10,8	15,7	17,5	5,5	25,3	14,9	10,1	18,5	14,1	14,4
Montevideo	0,5	0,7	-2,5	9,0	-2,3	-1,6	-2,0	-2,2	1,8	0,6	-0,7	10,0	-0,9	-1,3	0,1	-1,3	-3,6	
Caracas	-4,3	-4,7	-5,9	-3,8	-4,5	-2,3	-4,2	-5,1	-4,8	1,7	-2,5	1,5	5,9	-1,3	1,8	-3,7	-4,8	0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.3a

América Latina (22 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) para tres grupos de educación, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal

País	Ciudad	Educación baja			Educación media			Educación alta		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Argentina	Buenos Aires	0,234	0,239	0,004	0,143	0,084	-0,058	0,422	0,414	-0,009
Brasil	Belo Horizonte	0,235	0,171	-0,064	0,140	0,061	-0,079	0,377	0,320	-0,057
	Brasilia	0,200	0,157	-0,043	0,138	0,057	-0,081	0,278	0,258	-0,020
	Curitiba	0,254	0,208	-0,046	0,144	0,061	-0,083	0,355	0,324	-0,031
	Recife	0,131	0,096	-0,035	0,075	0,062	-0,013	0,255	0,261	0,006
	Río de Janeiro	0,207	0,162	-0,045	0,081	0,029	-0,052	0,324	0,298	-0,026
	Salvador	0,108	0,074	-0,034	0,088	0,037	-0,051	0,154	0,143	-0,011
Costa Rica	São Paulo	0,111	0,070	-0,041	0,050	0,046	-0,004	0,193	0,172	-0,021
	San José	0,177	0,176	0,000	0,091	0,088	-0,003	0,212	0,189	-0,023
Ecuador	Cuenca	0,326	0,317	-0,009	0,232	0,165	-0,067	0,322	0,306	-0,016
	Guayaquil	0,025	0,031	0,005	0,014	0,015	0,001	0,035	0,053	0,019
	Quito	0,041	0,039	-0,003	0,017	0,019	0,002	0,032	0,044	0,011
México	Ciudad de México	0,120	0,145	0,024	0,065	0,087	0,023	0,258	0,259	0,001
	Guadalajara	0,082	0,092	0,009	0,037	0,061	0,025	0,180	0,203	0,023
	Monterrey	0,081	0,111	0,030	0,122	0,162	0,041	0,207	0,197	-0,010
	Toluca	0,194	0,194	0,000	0,081	0,041	-0,039	0,297	0,303	0,006
Panamá	Ciudad de Panamá	0,086	0,074	-0,012	0,027	0,031	0,004	0,109	0,077	-0,031
Perú	Lima	0,156	0,166	0,010	0,073	0,117	0,044	0,306	0,285	-0,021
República Dominicana	Santo Domingo	0,103	0,106	0,003	0,050	0,044	-0,005	0,202	0,195	-0,007
Uruguay	Montevideo	0,101	0,131	0,030	0,051	0,033	-0,019	0,129	0,150	0,021
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	0,120	0,070	-0,051	0,057	0,073	0,015	0,220	0,169	-0,051
	Maracaibo	0,098	0,090	-0,007	0,047	0,050	0,003	0,177	0,154	-0,022
Promedio simple (con el Brasil)		0,145	0,133	-0,012	0,083	0,065	-0,018	0,229	0,217	-0,012
Promedio simple (sin el Brasil)		0,130	0,132	0,002	0,074	0,071	-0,002	0,207	0,200	-0,007

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.3b
América Latina (18 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME^a para tres grupos de educación, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal

País	Ciudad	Educación baja			Educación media			Educación alta		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Brasil	Belo Horizonte	0,328	0,258	-0,069	0,213	0,124	-0,089	0,559	0,477	-0,082
	Brasilia	0,368	0,294	-0,074	0,238	0,179	-0,058	0,644	0,514	-0,130
	Curitiba	0,324	0,267	-0,057	0,185	0,139	-0,047	0,531	0,456	-0,075
	Recife	0,295	0,208	-0,088	0,182	0,125	-0,057	0,531	0,479	-0,052
	Río de Janeiro	0,301	0,242	-0,059	0,158	0,131	-0,027	0,512	0,470	-0,042
	Salvador	0,289	0,207	-0,081	0,184	0,130	-0,053	0,597	0,487	-0,110
	São Paulo	0,277	0,212	-0,065	0,138	0,110	-0,028	0,488	0,453	-0,035
Costa Rica	San José	0,237	0,239	0,001	0,113	0,111	-0,002	0,309	0,280	-0,029
Ecuador	Cuenca	0,342	0,334	-0,009	0,239	0,181	-0,057	0,375	0,363	-0,012
	Guayaquil	0,285	0,286	0,001	0,111	0,121	0,010	0,451	0,457	0,006
	Quito	0,297	0,306	0,009	0,134	0,136	0,002	0,372	0,397	0,025
México	Ciudad de México	0,136	0,150	0,014	0,070	0,087	0,017	0,269	0,260	-0,009
	Monterrey	0,086	0,111	0,025	0,126	0,162	0,037	0,209	0,197	-0,012
	Guadalajara	0,094	0,094	0,000	0,042	0,063	0,021	0,196	0,203	0,007
	Toluca	0,291	0,194	-0,097	0,138	0,041	-0,097	0,435	0,303	-0,132
Panamá	Ciudad de Panamá	0,286	0,284	-0,002	0,123	0,145	0,022	0,408	0,393	-0,015
República Dominicana	Santo Domingo	0,180	0,181	0,002	0,097	0,090	-0,008	0,372	0,351	-0,022
Uruguay	Montevideo	0,320	0,345	0,025	0,141	0,133	-0,008	0,448	0,472	0,024
Promedio simple (con el Brasil)		0,259	0,229	-0,030	0,141	0,121	-0,020	0,422	0,381	-0,041
Promedio simple (sin el Brasil)		0,231	0,223	-0,008	0,118	0,114	-0,004	0,352	0,329	-0,023

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

^a División inferior a las divisiones administrativas menores (DAME).

Cuadro V.A2.4a

América Latina (17 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) para los deciles de menor y mayor nivel socioeconómico, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal

País	Ciudad	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Brasil	Belo Horizonte	0,203	0,187	-0,016	0,341	0,233	-0,108
	Brasilia	0,177	0,158	-0,019	0,290	0,216	-0,074
	Curitiba	0,287	0,294	0,007	0,328	0,288	-0,040
	Recife	0,083	0,084	0,001	0,282	0,241	-0,040
	Río de Janeiro	0,210	0,162	-0,049	0,320	0,240	-0,080
	Salvador	0,107	0,103	-0,004	0,159	0,129	-0,030
	São Paulo	0,159	0,131	-0,028	0,183	0,119	-0,064
Costa Rica	San José	0,121	0,133	0,011	0,239	0,177	-0,062
México	Ciudad de México	0,264	0,241	-0,023	0,294	0,283	-0,011
	Guadalajara	0,218	0,241	0,024	0,195	0,233	0,038
	Monterrey	0,197	0,189	-0,008	0,263	0,260	-0,003
	Toluca	0,305	0,297	-0,008	0,321	0,299	-0,021
Panamá	Ciudad de Panamá	0,038	0,080	0,041	0,197	0,192	-0,004
República Dominicana	Santo Domingo	0,112	0,086	-0,026	0,343	0,298	-0,045
Uruguay	Montevideo	0,161	0,120	-0,041	0,133	0,086	-0,047
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	0,120	0,132	0,013	0,352	0,340	-0,012
	Maracaibo	0,064	0,115	0,051	0,192	0,193	0,001
Promedio simple (con el Brasil)		0,166	0,162	-0,004	0,261	0,225	-0,035
Promedio simple (sin el Brasil)		0,160	0,163	0,003	0,253	0,236	-0,017

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.4b
**América Latina (16 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME,
 en los deciles de menor y mayor nivel socioeconómico, censos de las décadas
 de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal**

País	Ciudad	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Brasil	Belo Horizonte	0,294	0,266	-0,028	0,486	0,324	-0,162
	Brasilia	0,334	0,302	-0,033	0,632	0,387	-0,245
	Curitiba	0,371	0,341	-0,030	0,493	0,390	-0,103
	Recife	0,220	0,192	-0,028	0,575	0,427	-0,147
	Río de Janeiro	0,312	0,265	-0,048	0,512	0,389	-0,123
	Salvador	0,265	0,205	-0,060	0,605	0,467	-0,138
	São Paulo	0,348	0,300	-0,047	0,439	0,315	-0,124
Costa Rica	San José	0,251	0,249	-0,002	0,339	0,241	-0,098
México	Ciudad de México	0,282	0,255	-0,027	0,303	0,290	-0,013
	Guadalajara	0,243	0,250	0,007	0,213	0,233	0,020
	Monterrey	0,202	0,189	-0,013	0,263	0,260	-0,003
	Toluca	0,453	0,307	-0,146	0,461	0,299	-0,161
Panamá	Ciudad de Panamá	0,291	0,250	-0,042	0,581	0,589	0,008
República Dominicana	Santo Domingo	0,264	0,245	-0,020	0,556	0,514	-0,042
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	0,199	0,209	0,010	0,451	0,431	-0,021
	Maracaibo	0,350	0,379	0,029	0,434	0,416	-0,018
Promedio simple (con el Brasil)		0,292	0,263	-0,030	0,459	0,373	-0,086
Promedio simple (sin el Brasil)		0,282	0,259	-0,023	0,400	0,364	-0,036

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.5a

Brasil y Panamá (8 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de división administrativa menor (DAME) en los deciles de menor y mayor nivel de ingresos, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal

País	Ciudad	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Brasil	Belo Horizonte	0,199	0,143	-0,056	0,407	0,389	-0,018
	Brasilia	0,221	0,184	-0,037	0,276	0,29	0,014
	Curitiba	0,273	0,199	-0,074	0,362	0,347	-0,015
	Recife	0,142	0,094	-0,048	0,314	0,334	0,019
	Río de Janeiro	0,186	0,114	-0,072	0,381	0,366	-0,015
	Salvador	0,123	0,079	-0,044	0,16	0,155	-0,005
	São Paulo	0,126	0,049	-0,077	0,243	0,238	-0,006
Panamá	Ciudad de Panamá	0,054	0,04	-0,014	0,21	0,179	-0,031
Promedio simple		0,166	0,113	-0,053	0,294	0,287	-0,007

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.5b

Brasil y Panamá (8 ciudades seleccionadas): índice de disimilitud a escala de SUBDAME en los deciles de menor y mayor nivel de ingresos, censos de las décadas de 2000 y 2010 y cambio absoluto intercensal

País	Ciudad	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010	2000	2010	Cambio absoluto 2000-2010
Brasil	Belo Horizonte	0,275	0,209	-0,067	0,587	0,572	-0,015
	Brasilia	0,341	0,256	-0,085	0,678	0,628	-0,05
	Curitiba	0,316	0,254	-0,062	0,574	0,528	-0,046
	Recife	0,22	0,164	-0,055	0,595	0,579	-0,016
	Río de Janeiro	0,276	0,225	-0,051	0,62	0,612	-0,009
	Salvador	0,237	0,192	-0,044	0,62	0,591	-0,028
	São Paulo	0,292	0,211	-0,081	0,58	0,585	0,005
Panamá	Ciudad de Panamá	0,238	0,217	-0,021	0,48	0,425	-0,055
Promedio simple		0,238	0,19	-0,055	0,519	0,492	-0,031

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Cuadro V.A2.6

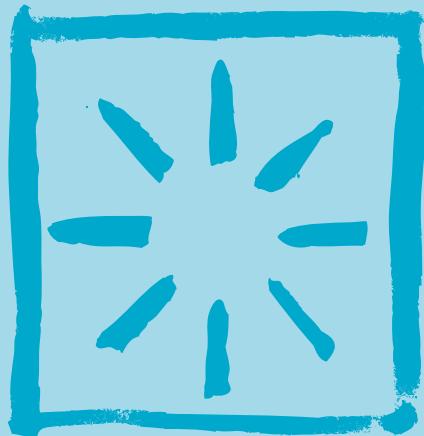
América Latina (14 ciudades seleccionadas): coeficientes de exposición de deciles socioeconómicos extremos a escala de división administrativa menor (DAME) y SUBDAME, censos de la ronda de 2010

País	Ciudad	Indicador	Escala	Escala
Brasil	Belo Horizonte	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,36	0,29
		Aislamiento	0,64	0,71
	Brasilia	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,37	0,26
		Aislamiento	0,63	0,74
Curitiba	Curitiba	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,51	0,45
		Aislamiento	0,49	0,55
	Recife	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,42	0,31
		Aislamiento	0,58	0,69
Río de Janeiro	Río de Janeiro	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,42	0,31
		Aislamiento	0,58	0,69
	Salvador	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,47	0,30
		Aislamiento	0,53	0,70
São Paulo	São Paulo	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,37	0,27
		Aislamiento	0,63	0,73
	San José 2	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,45	0,38
		Aislamiento	0,55	0,62
Méjico	Ciudad de México	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,41	
		Aislamiento	0,59	
	Guadalajara	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,43	
		Aislamiento	0,57	
Monterrey	Monterrey	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,44	
		Aislamiento	0,56	
	Toluca	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,38	
		Aislamiento	0,62	
Panamá	Ciudad de Panamá	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,45	0,21
		Aislamiento	0,55	0,79
República Dominicana	Santo Domingo	Índice de exposición	DAME	SUBDAME
		Interacción	0,43	0,26
		Aislamiento	0,57	0,74

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

Nota: El índice de aislamiento fue calculado para el decil 10, es decir, el más rico.

Capítulo VI



Tendencias recientes del gasto social y la inversión social en la juventud

Introducción

A. El gasto social en América Latina

1. Tendencias recientes y de largo plazo

B. La inversión social en juventud: volumen y distribución sectorial

1. La inversión social y sus clasificaciones
2. Procedimiento adoptado para estimar la magnitud de la inversión social en la juventud
3. Panorama de la inversión social en juventud en América Latina

C. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

En este capítulo se abordan las mediciones tradicionales¹ del gasto social destinadas a reflejar su prioridad dentro del gasto total en el marco del ciclo económico, actualmente caracterizado por una desaceleración a nivel mundial, y sus consecuencias en la disminución del crecimiento a nivel regional, después de registrarse repuntes menores tras la crisis financiera internacional de 2008 y 2009. Asimismo, se analiza el nivel de prociclicidad del gasto social y si se han mantenido las tendencias más recientes de su comportamiento contracíclico. Además, se analizan brevemente la distribución sectorial del gasto público social, su evolución de largo y mediano plazo, los cambios en su composición y los rasgos de ciclicidad de sus componentes.

Debido al énfasis que tiene la edición de 2014 del *Panorama Social de América Latina* en analizar a fondo los diferentes tipos de brechas, la segunda parte del capítulo está dedicada al tema de la inversión pública social dirigida a los segmentos juveniles y destaca el desequilibrio que se observa entre los gastos destinados a este grupo poblacional respecto del total de la población. Esta sección es una adaptación resumida de diversos aportes efectuados por la CEPAL al *Tercer Informe Iberoamericano de Juventud*, presentado recientemente en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Responsables de Juventud, celebrada en Burgos (España), del 17 al 19 de septiembre de 2014 (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

A. El gasto social en América Latina

En 2012 y 2013 se observa una tendencia a la baja de la velocidad de crecimiento del gasto social respecto de años anteriores. Esta tendencia ocurre después de tres años de esfuerzos significativos por aumentar el gasto público social y el referente a funciones económicas y de administración general del Estado para encarar la crisis financiera internacional y sus secuelas. En el ámbito social, el incremento correspondiente a los primeros años de la década se destinó a reforzar los programas de lucha contra la pobreza, a desarrollar programas de empleo de emergencia y a poner en marcha o ampliar seguros de desempleo y programas de fomento productivo destinados a crear nuevos empleos. A su vez, tales medidas actuaron favorablemente sobre la demanda interna de los países. Hoy, las tasas de expansión del gasto social son menores, en el contexto de la necesidad de reducción del déficit fiscal en que incurrieron algunos países para enfrentar la crisis de 2008 y 2009, del escaso dinamismo de la economía internacional y del consiguiente impulso al reforzamiento de la inversión en los sectores no sociales.

1. Tendencias recientes y de largo plazo

Pese a los diversos vaivenes que ha sufrido el ciclo económico en el reciente lustro, incluida la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, el leve repunte de las economías en los años siguientes y la desaceleración mundial que ya se observó desde 2012, la tendencia regional hasta 2013 ha consistido en un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares.

¹ Mediciones basadas en las estadísticas oficiales de los países, organizadas según las clasificaciones funcionales (según su destino) o administrativas (según su origen) del gasto. Se puede encontrar información más detallada en el recuadro VI.1.

Ese aumento también se reflejó en la prioridad macroeconómica del gasto social: a comienzos de los años noventa, el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) se situaba en un 13,8%, con un incremento sistemático pero modesto en los diversos bienios analizados hasta alcanzar el 16,7% en 2006-2007 y alzarse fuertemente al 19,1% del PIB regional en 2012-2013 (véase el gráfico VI.1). En el último año considerado, la región (21 países) destinó casi 685.000 millones de dólares al área social (a precios de 2005). El año 2012 comenzó a marcar un punto de leve inflexión en la tendencia del gasto social, que había registrado un crecimiento de carácter sistemático tanto en términos absolutos como relativos. Esta variación de la tendencia da lugar a un incremento cada vez menor del gasto público social, debido tanto a la persistencia de los déficits fiscales en los que incurrieron diversos gobiernos para afrontar la crisis financiera internacional como a los menores márgenes de recaudación que se proyectan por la desaceleración registrada en el crecimiento de la mayoría de los países, con contadas excepciones, entre las que se cuentan varios países de Centroamérica y el Caribe (véase CEPAL, 2014a).

Gráfico VI.1
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución y participación del gasto público social en el gasto total, 1990-1991 a 2012-2013^b
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

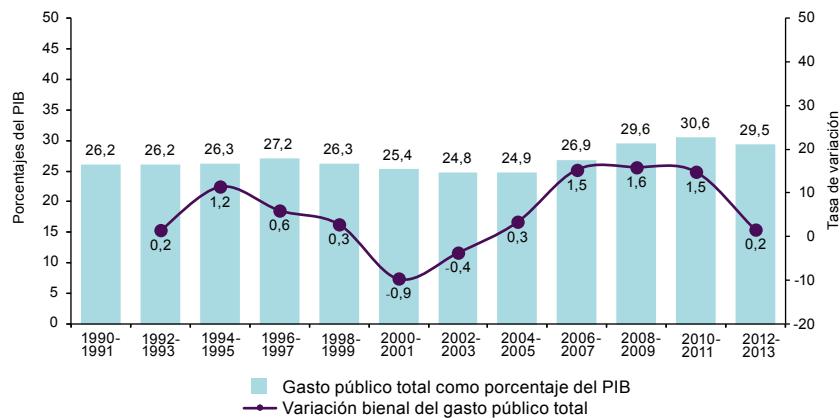
^b Promedio ponderado de los países.

Hasta mediados de 2000, la evolución del gasto público social había sido marcadamente procíclica, como se verá más adelante, pero incluso antes de comenzar el segundo lustro de la década, varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos por reforzar los programas sociales, en particular los de lucha contra la pobreza. El cambio en el comportamiento del gasto social regional también se debe a medidas que se fueron implementando progresivamente para hacer frente a diversos choques externos: el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en 2008; el proceso de alza de los productos básicos de exportación que se había iniciado en 2003; la crisis financiera mundial, que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y el año 2009, y la más reciente incertidumbre internacional, acompañada por una desaceleración del crecimiento económico mundial.

Estos tres momentos influyeron en diversa medida en la política fiscal y social. Al reforzamiento anotado de algunos grandes programas sociales (de lucha contra la pobreza y de fortalecimiento de la protección social, principalmente en el pilar solidario o no contributivo) se sumaron medidas de reorientación del gasto (y de los impuestos) para evitar los efectos regresivos del aumento de precios de los productos básicos, en particular en 2007 y 2008. Más tarde, ya iniciada la crisis financiera, los gobiernos tomaron diversas medidas de estabilización de la demanda interna, mediante el aumento del gasto público no social (en especial a través de la inversión en infraestructura) y, sobre todo, del gasto social, poniendo en marcha programas de empleo, de fomento productivo (créditos a microempresas) y de vivienda. Cabe destacar que los rezagos en la formulación y la aprobación

legislativa de proyectos de inversión y los diversos problemas de capacidad de implementación retrasaron la ejecución de inversiones en algunos países, mientras que las respuestas en el ámbito del gasto social fueron más ágiles. Lo anterior también estuvo acompañado por el aumento de la prioridad fiscal del gasto social dentro del gasto público total, que pasó lentamente de un 51,8% en 1990-1991 a un 59,4% en 2000-2001, para repuntar posteriormente de forma sistemática hasta llegar al 65,4% en 2012-2013. Sin embargo, conviene señalar que algunas fluctuaciones y aumentos en la prioridad fiscal del gasto social obedecieron más bien a contracciones del gasto público no social y, por tanto, a disminuciones relativas del gasto público total, principalmente entre 1999 y 2003, y luego a partir de 2010 (véase el gráfico VI.2).

Gráfico VI.2
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución del gasto público total
y sus tasas de variación bienal, 1990-1991 a 2012-2013^b
(En porcentajes del PIB y tasas porcentuales de variación)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras del gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

A partir de 2010, diversos países iniciaron reformas fiscales, tanto por el lado del ingreso como del gasto, para consolidar sus finanzas públicas, ya que después de aproximadamente un lustro (entre 2003 y 2008) de superávit primarios y reducción de la deuda pública, las medidas que incluyeron el aumento del gasto público para enfrentar los efectos de corto y mediano plazo de la crisis financiera internacional produjeron un déficit en las cuentas públicas ante la caída o estancamiento del PIB. Aunque las cifras de 2010 muestran que en ese año se mantuvo la tendencia contracíclica de expansión de las erogaciones fiscales, se registró un mayor incremento del gasto público social y, en varios casos, se produjeron caídas del gasto público orientado a funciones económicas y administrativas. A nivel regional, en 2010 los recursos públicos sociales crecieron un 7,9% respecto del bienio de la crisis internacional y los no sociales un 7,2%. En 2011 ambos conceptos crecieron, pero los recursos públicos no sociales registraron tasas mayores.

Los datos parciales de 2012 y 2013 muestran una tendencia a la disminución de la expansión del gasto social (3,5%) y una contracción de los sectores no sociales ya que, principalmente en el primero de estos años, el gasto público no social se habría reducido (-5,2%). Esta tendencia, aunque aminorada, persistiría en 2013.

Entre los países cuyos datos para 2012 o 2013 están disponibles, las reducciones absolutas del gasto público social habrían ocurrido solo en México y Venezuela (República Bolivariana de), que registraron caídas absolutas en la cuantía de sus gastos públicos sociales en 2012. Por su parte, Colombia, Cuba y el Perú registraron disminuciones en 2011 respecto del año anterior (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1

**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público total, gasto público social
y gasto público no social, 2008-2013^a**

(En porcentajes del PIB y tasas porcentuales de variación anual)

	Gasto público total						Gasto público social						Gasto público no social										
	2008-2009			2010			2010-2009 (porcentajes del PIB)			2010			2008-2009			2010			2011				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013			
Argentina	40,9	26,0	11,7	11,5	14,9	24,3	24,5	23,3	22,9	...		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	36,5	36,8	35,0	34,4	...	12,2	12,3	11,7	
Brasil	25,4	25,4	26,8	
Chile	21,8	21,9	21,4	21,7	21,6	14,6	14,7	14,3	14,7	14,7	14,7	14,7	7,2	7,2	7,1	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	6,9	6,9	
Colombia	19,3	19,7	17,7	18,8	19,7	13,4	13,7	12,3	13,1	13,7	13,7	13,7	5,9	6,0	5,4	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	6,0	6,0	
Costa Rica	56,0	57,7	53,1	53,5	...	20,9	22,6	23,1	35,1	35,1	30,5	30,4	30,4	30,4	30,4	30,4	30,4	30,4	
Cuba	76,8	70,0	66,7	40,7	42,2	36,5	36,1	27,8	30,2
Ecuador	29,3	30,8	32,0	32,7	...	7,1	8,1	8,1	8,3	22,2	22,7	23,9	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4	24,4
El Salvador	22,8	24,0	25,8	24,4	...	13,2	13,4	14,7	14,8	9,6
Guatemala	14,6	14,9	15,2	14,5	14,3	7,5	7,9	7,6	7,5	7,6	7,6	7,6	7,1	7,0	7,6	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	6,7	6,7
Honduras	23,3	23,1	11,5	12,0	11,8	11,1
Jamaica
México	19,5	20,2	20,1	18,5	...	10,6	11,3	11,4	10,7	8,9	8,9	8,7	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
Nicaragua	23,2	12,6	10,6
Panamá	28,4	13,3	18,6	18,2	17,3	15,1
Paraguay	33,2	32,3	34,2	46,4	...	13,4	13,3	15,0	17,8	19,8	19,8	19,0	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2
Perú	18,3	19,2	18,0	18,8	...	9,4	9,4	8,8	9,4	8,9	9,8	9,2	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
República Dominicana	51,1	50,7	49,9	20,4	19,2	18,8	30,7	31,5	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1
Trinidad y Tabago	35,2	12,1	23,1
Uruguay	31,8	32,1	32,5	23,5	24,2	24,1	8,3	7,9	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Venezuela (República Bolivariana de)	30,4	23,9	32,2	29,9	...	18,8	17,3	22,8	21,2	11,6	6,6	9,4	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
América Latina y el Caribe	30,4	30,3	30,9	29,5	...	18,3	18,8	19,0	19,1	12,1	11,5	12,0	10,5

Cuadro VI.1 (conclusión)

	Gasto público total				Gasto público social <i>(tasas de variación anual)</i>				Gasto público no social						
	2008-2009	2010	2011	2012	2013	2008-2009	2010	2011	2012	2013	2008-2009	2010	2011	2012	2013
Argentina
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,7	0,0	3,4	6,7	0,0	3,4	6,7	0,0	3,4
Brasil	7,4	2,7	6,6
Chile	5,6	3,3	7,0	3,8	...	5,9	3,0	8,3	4,1	...	5,0	3,9	4,5	3,1	...
Colombia	7,2	-4,3	10,8	9,0	...	7,2	-4,3	10,8	9,0	...	7,2	-4,3	10,8	9,0	...
Costa Rica	7,4	-3,8	6,0	12,9	4,5	7,5	4,2	9,2	4,9
Cuba	-6,0	-2,1	6,9	-11,2	-20,6	11,7
Ecuador	8,4	12,1	7,3	17,8	7,8	7,7	5,4	13,6	7,2
El Salvador
Guatemala	6,4	-1,7	2,3	0,2	1,6	5,1	13,5	-5,1	-0,7
Honduras	1,6	6,9	-3,7
Jamaica
Méjico	6,4	3,5	-4,4	9,4	5,0	-2,4	2,9	1,6	-7,1
Nicaragua
Panamá	50,9	8,4	4,8
Paraguay	7,8	10,4	34,0	10,0	17,7	17,2	6,4	5,4	47,1
Perú	9,0	-0,3	13,2
República Dominicana	8,6	3,1	12,2
Trinidad y Tabago
Uruguay	10,7	8,6	12,9	6,9	4,3	13,9
Venezuela (República Bolivariana de)	-24,0	40,4	-1,6	-10,8	37,3	-1,8	-45,3	48,6	-1,3
América Latina y el Caribe	7,7	5,6	1,1	7,9	4,9	3,5	3,1	...	7,2	7,4	5,2

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

a Las cifras de gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en el uso de la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

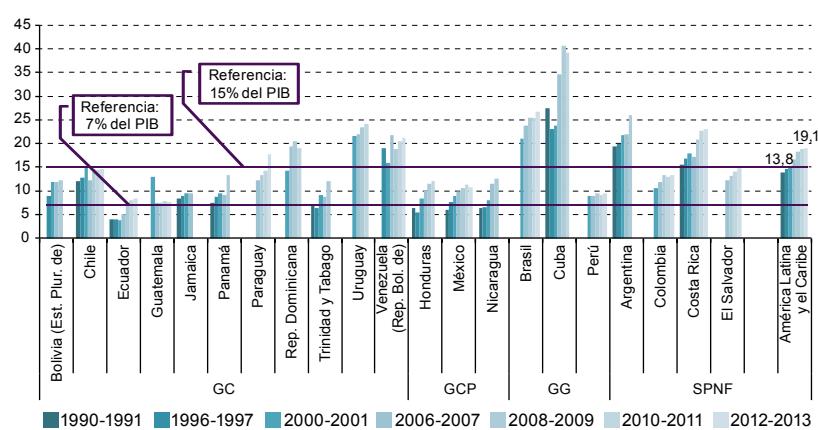
Con todo, las variaciones absolutas del gasto social no dan necesariamente cuenta de los esfuerzos que hacen los países por sostener este gasto. Entre 2011 y 2012, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Paraguay y el Perú aumentaron la prioridad macroeconómica del gasto social (en el caso de Chile, Colombia y el Perú, revirtiendo el proceso del año anterior). Los pocos datos disponibles sobre 2013 indican que esta última tendencia se mantendría, aunque con un aumento en la participación en el PIB bastante más modesto (en Colombia y Guatemala aumentó levemente el gasto social como porcentaje del PIB, mientras que en Chile el porcentaje se mantuvo inalterado).

a) La evolución de largo plazo del gasto social en los países

En la región existen notables diferencias de un país a otro, no solo en cuanto a la cantidad de recursos que efectivamente pueden movilizar hacia los sectores sociales, sino también respecto del esfuerzo macroeconómico que representa el presupuesto público social. Naturalmente, la capacidad de dar mayor prioridad macroeconómica al gasto social depende de un sinnúmero de variables económicas, políticas y sociales. Una de las variables determinantes son los ingresos fiscales, que imponen un cierto límite al presupuesto total. No obstante el alza a nivel regional del gasto como porcentaje del PIB, del 13,8% en 1990-1991 al 19,1% en 2012-2013, se registra una gran heterogeneidad, tanto de los niveles iniciales de gasto social en porcentajes del PIB como de los niveles actuales. En 1990-1991 (o el período más cercano con datos disponibles), países como el Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Trinidad y Tabago destinaron menos del 7% del PIB a los sectores sociales; por el contrario, la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) destinaron a esos sectores un 15% o más.

Salvo en períodos específicos, todos los países han hecho esfuerzos tanto por aumentar la proporción del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social) como su prioridad macroeconómica, impulsando en muchos casos el aumento de la participación del gasto social en el PIB. Al final del período analizado, la prioridad macroeconómica del gasto social había registrado aumentos significativos en casi todos los países. En 2012-2013 (o el período más cercano con datos disponibles), ya no había ningún país en la región que destinara menos del 7% del PIB a los sectores sociales. Solo el Ecuador, Guatemala, Jamaica y el Perú registraban gastos sociales con valores inferiores al 10% de sus respectivos PIB. Además de los países cuyo gasto social ya superaba el 15% del PIB a inicios de la década de 1990, se han sumado a ese grupo el Paraguay y la República Dominicana (véase el gráfico VI.3).

Gráfico VI.3
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013
(En porcentajes del PIB)



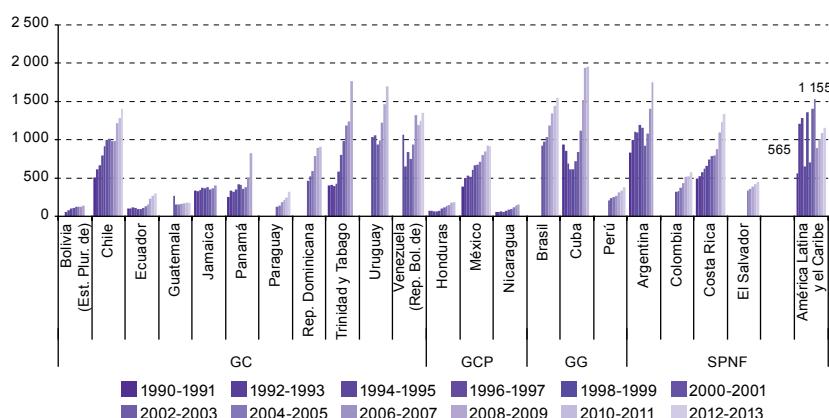
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Nota: GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

Pese a que persisten diferencias en cuanto a la prioridad macroeconómica del gasto social, vale la pena destacar los países que hicieron esfuerzos proporcionalmente mayores para aumentar estos gastos. En términos del producto interno bruto, en la Argentina la prioridad macroeconómica del gasto público social se incrementó un 9,2% del PIB entre 1990 y 2009; en Cuba aumentó 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2011; en Panamá, 10,4 puntos porcentuales hasta 2012; en el Paraguay, 8,9 puntos porcentuales entre 2003 y 2012, y en la República Bolivariana de Venezuela, 8,7 puntos porcentuales entre 1997 y 2012. En contraste, el incremento del esfuerzo macroeconómico del gasto en Chile, El Salvador, Guatemala, Jamaica y el Perú fue poco significativo si se comparan los datos más recientes disponibles (usualmente del bienio 2012-2013) con los iniciales de la serie (1990-1991 o el período más cercano con datos disponibles).

Sin embargo, el gasto social expresado en porcentajes del PIB esconde una heterogeneidad aún mayor en cuanto a la cantidad de recursos que realmente se destinan a los sectores sociales, dependiente en buena parte del nivel de desarrollo económico de cada país (véase el gráfico VI.4). En 1990-1991, el gasto social per cápita de la región era de 565 dólares a precios de 2005 y, después de 22 años, se duplicó hasta llegar a 1.155 dólares en 2012-2013. Sin embargo, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua, el gasto per cápita aun no supera los 200 dólares, mientras que en la Argentina, Cuba, Trinidad y Tabago y el Uruguay el gasto per cápita supera los 1.600 dólares.

Gráfico VI.4
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita, 1990-1991 a 2012-2013
(En dólares de 2005)



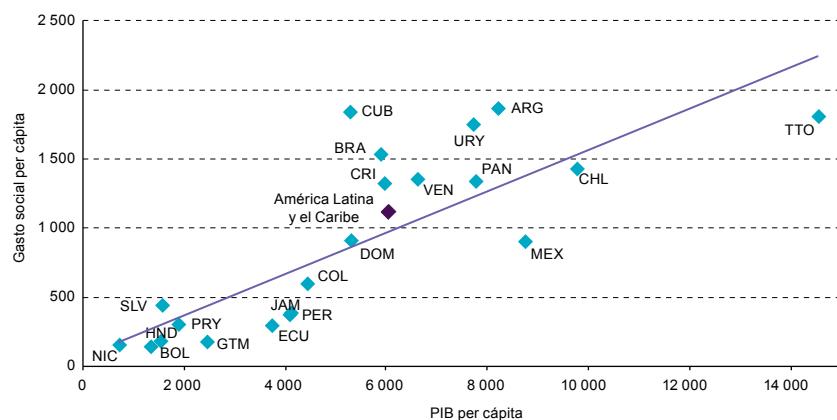
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Nota: GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

La heterogeneidad que se observa tanto en lo referente a la prioridad macroeconómica del gasto social como en los niveles de gasto per cápita no permite visualizar con claridad si estas diferencias se deben principalmente al tamaño de las economías de los países, que supone una restricción significativa para movilizar recursos a lo social, o corresponde a decisiones y procesos colectivos que han permitido o no aumentar la valoración de los servicios sociales como parte principal del papel del Estado, así como expandir razonablemente el presupuesto público en general.

Con el objeto de identificar si existe relación entre el PIB per cápita y el gasto social per cápita, en el gráfico VI.5 se muestra la relación entre ambas variables. La recta de regresión trazada puede servir como punto de referencia para identificar los países que realizan esfuerzos acordes a su nivel de desarrollo económico y los que movilizan proporcionalmente más recursos, aunque no debe tomarse como patrón normativo del nivel de gasto social asociado al PIB.

Gráfico VI.5
América Latina y el Caribe (21 países): relación entre el PIB per cápita y el gasto público social per cápita, 2012-2013^a
(En dólares de 2005)



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

^a Biénio 2012-2013 o el más reciente cuyos datos estén disponibles (usualmente 2010-2011).

Como se observa en el gráfico, hay países que, en el contexto regional, movilizan recursos haciendo un esfuerzo superior al promedio y a lo esperado según su nivel de desarrollo económico (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Esto no significa que movilicen demasiados recursos, ya que el análisis se restringe a la región, caracterizada en las últimas décadas por bajos niveles de recaudación y de inversión social asociados a la instalación de modelos económicos de tendencia más liberal. Por otra parte, también se puede observar un conjunto de países que, en ese mismo contexto, movilizan menos recursos de lo esperado según el PIB per cápita que registran (véanse los países bajo la recta de regresión en el gráfico VI.5). En estos países, sería deseable construir nuevos pactos sociales y fiscales que permitiesen elevar de forma responsable tanto los niveles de recaudación fiscal como los niveles de gasto para destinar a funciones económicas y sociales (véase CEPAL, 2014b). Esto produciría evidentes sinergias entre el desarrollo social, el crecimiento de la capacidad económica de los hogares, el fortalecimiento de la demanda interna, el aumento de la calificación de la fuerza de trabajo y el incremento de la competitividad de los países, entre otras cosas. En el mediano plazo, la interacción virtuosa de estos factores formaría bases sustentables para un desarrollo económico sostenido y menos vulnerable a las vicisitudes de la economía internacional.

b) Prociclicidad del gasto social

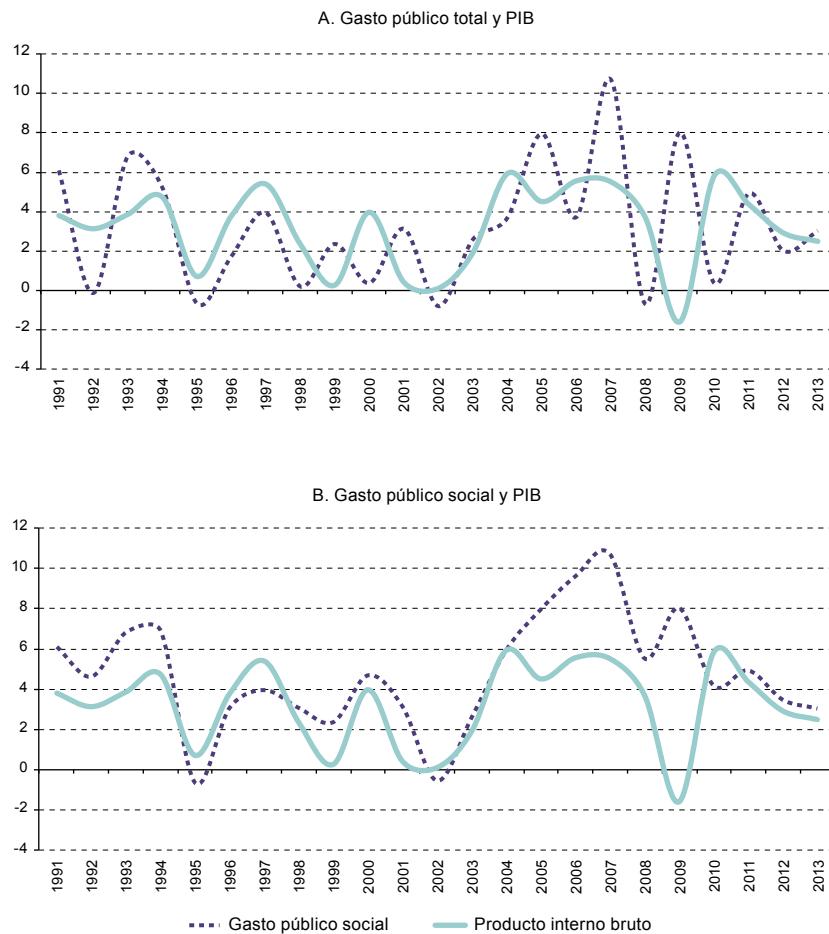
Como consecuencia de las medidas adoptadas por los países de la región para enfrentar el alza de los precios de los alimentos y otros productos básicos, las destinadas posteriormente a paliar los efectos de la crisis financiera internacional y las que se han llevado a cabo para reactivar las economías internas, se observa en los últimos años una cierta independencia en las fluctuaciones del gasto social respecto del ciclo económico.

Gran parte del comportamiento procíclico del gasto social se debe a que los incrementos, estancamientos y caídas del gasto público total a nivel regional obedecieron al ciclo económico, de manera que, a pesar de los esfuerzos por aumentar la prioridad fiscal del gasto social, este acompañó el comportamiento del gasto público total. A inicios de los años noventa, el gasto público total era relativamente más bajo que en la actualidad, pero el gasto social se había contraído mucho (véanse los gráficos VI.1 y VI.2). Así, las expansiones del gasto público, con algunas excepciones, fueron bastante moderadas y respondieron al ciclo económico, con caídas en términos absolutos en contextos en que el crecimiento del PIB disminuía, aunque no se registraron episodios de caída del PIB a nivel regional.

De esta forma, hasta alrededor de 2004 se aprecia una alta prociclicidad del gasto público total, en algunos períodos con cierto rezago respecto del momento de crecimiento o de contracción económica (véase el gráfico VI.6A).

Esta “sobrerreacción” del gasto público frente al ciclo económico está asociada a los diversos ajustes experimentados por el gasto en funciones no sociales (principalmente en sectores económicos y funciones de la administración general del Estado). En este caso, las oscilaciones son muy marcadas, sobre todo entre 1991 y 2004, y siguen los vaivenes del ciclo económico.

Gráfico VI.6
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución agregada del gasto público total, del gasto público social y del PIB, 1991-2013^b
(Tasas porcentuales de variación anual)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Las cifras de gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en el uso de la clasificación económica del gasto.

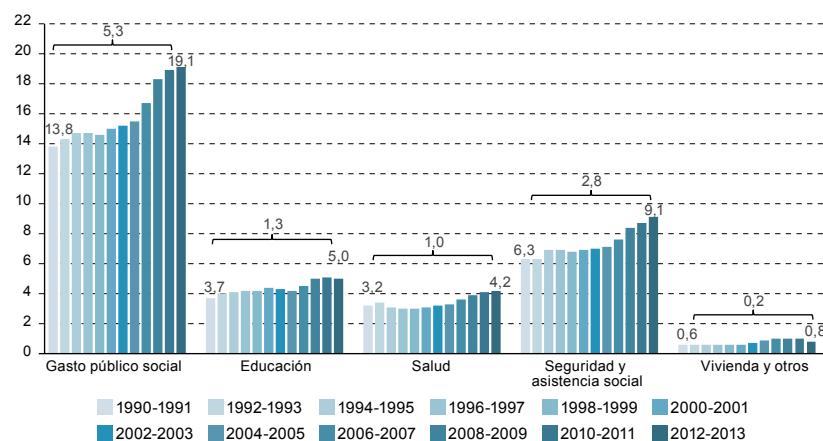
Por otra parte, desde inicio de la década de 1990, los gobiernos hicieron grandes esfuerzos por aumentar y defender el gasto público social, aunque la responsabilidad fiscal los llevó a moderar su expansión en momentos de desaceleración del crecimiento. Esto hizo que el gasto social también fuera altamente procíclico en relación con las expansiones del PIB (elasticidades mayores que 1), pero algo menos procíclico ante frenos de la tasa de crecimiento (elasticidades menores o iguales a 1) (CEPAL, 2012). Sin embargo, ya a partir de 2005 se aprecia un comportamiento en ocasiones contracíclico, que apuntó a defender y fortalecer los recursos destinados a los sectores sociales, por los motivos indicados. Esto se muestra claramente en el gráfico VI.6B ya que, en especial entre 2005 y 2012, el gasto social aumentó, incluso en un momento de franca contracción del PIB (año 2009), cuando además se aceleró su tasa de crecimiento.

Sin embargo, como ya se ha señalado, los datos más recientes indican que la tendencia a sostener y aumentar el gasto social comienza a frenarse, a causa de la incertidumbre respecto del dinamismo futuro de la economía a nivel mundial y los persistentes déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos en una buena parte de los países, que podrían afectar los ingresos fiscales e incrementar su déficit. Esto sugiere cierta probabilidad de que el gasto social vuelva a recuperar su comportamiento procíclico en el transcurso de 2013 y los años venideros, si no se toman medidas para fortalecerlo con base en un aumento de las recaudaciones fiscales fundamentado en un perfeccionamiento efectivo de los sistemas de recaudación tributaria.

c) La evolución del gasto sectorial

Como se indicó al inicio de esta sección, a nivel regional se registró un aumento sistemático del gasto social como porcentaje del PIB en todos los períodos. Sin embargo, conviene examinar la composición del gasto por sectores sociales (educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda y otros) (véase el gráfico VI.7).

Gráfico VI.7
América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución del gasto público social
por sectores, 1990-1991 a 2012-2013^b
(En porcentajes del PIB)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de los países.

El crecimiento sectorial no ha sido uniforme. Por una parte, hay una diversa valoración de la inversión social de los distintos sectores, pero, por otra, el crecimiento sectorial registrado también depende del grado de desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación, así como de las presiones que diversos grupos sociales pueden ejercer sobre el Estado para expandir más velozmente cierto tipo de gastos, de los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales y del nivel de envejecimiento de la población.

En términos generales, el aumento del gasto público social de 5,3 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento de la seguridad social y la asistencia social. El progresivo envejecimiento de la población de una buena parte de los países de la región ha provocado el incremento paulatino de los recursos destinados a pagar las prestaciones de la seguridad social. Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (en este caso, públicos o mixtos), paulatinamente se han introducido en una mayor cantidad de países mecanismos solidarios de financiamiento del pago de la seguridad social, más allá de los mecanismos solidarios de redistribución que existen en esos sistemas.

Asimismo, aunque no se dispone de información desagregada sobre lo que corresponde a la seguridad social frente a la protección social no contributiva, los antecedentes indican que, principalmente en la década de 2000, se ampliaron diversos programas de asistencia social, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares, de carácter condicionado o no. En la Argentina, entre 2000 y 2007 los recursos destinados a la asistencia social aumentaron casi un 85% (aun considerando la caída cercana al 20% ocurrida en 2002); en el Brasil (gobierno federal), esos recursos se triplicaron en el mismo período; en Chile, solo subieron un 5,5% (se registraron caídas considerables en 2003, 2004 y 2006); en Colombia, se elevaron casi al doble entre 2004 y 2007, y, en Costa Rica, crecieron más del 75% desde 2002. A pesar de esta expansión, conviene tener presente que, en estos y otros países en que la información de este tipo de erogaciones está disponible, en 2007 el gasto público en asistencia social solo representaba entre un 10% y un 35% del agregado general de seguridad y asistencia social.

A raíz de la crisis financiera internacional, se implementaron diversos programas de emergencia y otras medidas para evitar la contracción de las economías reales (CEPAL, 2010). Esto explicaría buena parte del incremento del gasto social del último quinquenio, de 0,8 puntos porcentuales del PIB. Esta alza se concentró principalmente en la seguridad social y en la asistencia social (dos tercios del aumento total). Dado que los compromisos en seguridad social suelen presentar una menor elasticidad respecto del ciclo económico, es probable que la subida esté relacionada con el fortalecimiento o puesta en marcha de programas de asistencia social (incluido el refuerzo de la lucha contra la pobreza mediante transferencias condicionadas y no condicionadas) destinados a las personas y hogares más vulnerables a la contracción económica, así como de pilares solidarios de los sistemas de seguridad social (o, de forma más general, de los sistemas de protección social).

El otro aumento importante de los últimos 22 años tuvo lugar en el sector de la educación (1,3 puntos porcentuales del PIB). Esta subida está vinculada a la expansión de la cobertura y del acceso a la educación primaria en los países más pobres, así como de la educación secundaria en los restantes (en términos de la infraestructura y, sobre todo, del gasto corriente, asociado en su mayor parte al aumento de la dotación de docentes) y, en menor medida, al crecimiento de las coberturas en la oferta pública postsecundaria.

Esta situación ha ido en desmedro de la expansión del sector de la salud, ya que se registra un incremento relativamente leve de su prioridad macroeconómica (un punto porcentual del PIB). Ante las contracciones presupuestarias de este sector, suelen sacrificarse las inversiones o reinversiones en infraestructura, la renovación de equipos y la reposición de insumos médicos, lo que suscita problemas en el sector público de la salud, que afectan la cobertura y, principalmente, la calidad de las prestaciones, situaciones que tardan en normalizarse.

Por último, el sector que recibió menos atención es el de la vivienda (que incluye el agua potable, saneamiento, equipamiento comunitario y, desde hace poco tiempo, el medio ambiente), pese a la persistencia de grandes bolsas de marginalidad habitacional y segregación en prácticamente todos los países y ciudades principales (véase el capítulo V). Incluso se ha registrado una contracción en el último bienio, en parte asociada a su expansión en el período previo, por su uso como herramienta de creación de empleo y dinamización de las economías internas, en particular del sector de la construcción.

Lo anterior dificulta el desarrollo y mantención de programas de radicación (en general a partir de programas de saneamiento) y de erradicación de poblaciones marginales y afecta tanto a la población de menores recursos como, indirectamente, al sector de la salud, por las mayores dificultades para controlar vectores de enfermedades infectocontagiosas que se propagan fácilmente en ausencia de sistemas de acceso a agua potable, alcantarillado y tratamiento de desechos.

La escasa inversión en esta área también ha impedido o restado impulso a las iniciativas de preservación del medio ambiente, tanto por la vía del establecimiento de zonas de conservación de la biodiversidad como de las necesarias medidas de regulación de la actividad humana, en particular la productiva, para impedir el deterioro y la contaminación del entorno.

Recuadro VI.1**Actualización del gasto social**

Para la actualización del gasto social de la presente edición del Panorama Social de América Latina, se obtuvieron datos de la clasificación funcional del gasto público hasta 2013, en concordancia con las series totales y sectoriales difundidas en ediciones anteriores. Se consiguió información hasta 2012 y 2013 en 13 de los 21 países considerados, y se ha optado por publicar esas cifras por la importancia de contar con datos recientes, aun cuando su carácter sea provisional, estimativo o parcial. Los datos se actualizaron durante el tercer trimestre de 2014 y el cierre de este proceso se hizo a principios de octubre.

En la mayoría de los casos, se logró reunir datos sobre la ejecución presupuestaria de la administración central y, en varios de ellos, se accedió a las cifras correspondientes al gasto efectivo de entidades con organización presupuestaria autónoma, gobiernos locales y empresas públicas no financieras. Aunque las diferencias en la cobertura institucional dificultan la comparación entre los países, se optó por publicar la información con la cobertura más amplia disponible para cada país, salvo cuando esta presentara restricciones significativas para la construcción de una serie relativa al período comprendido entre 1990 y 2013. Esto se debe a que el interés primordial de la Comisión es ofrecer, en la medida de lo posible, la mayor cantidad de información de gastos públicos sociales, para representar adecuadamente el esfuerzo de los Estados en esta materia.

A continuación, se clasifican los países según la cobertura institucional de las series de gasto social utilizadas:

Cobertura institucional	Países
Sector Público (SPNF+EPF)	Costa Rica
Sector público no financiero (GG+EPNF)	Argentina, Colombia y El Salvador
Gobierno General (GC+GL)	Brasil, Cuba y Perú
Gobierno central (GCP+EA)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Gobierno central resupuestario (GCP)	Honduras, México y Nicaragua

Donde SPNF: sector público no financiero; EPF: empresas públicas de carácter no financiero; GG: Gobierno general; EPNF: empresas públicas no financieras; GC: gobierno central; GL: gobiernos locales; GCP: gobierno central presupuestario; EA: entidades estatales autónomas.

Dado que la adopción del sistema clasificadorio del Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional, armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993, es reciente en varios países, la serie entre 1990 y 2013 no siempre es compatible a nivel de subfunciones o subgrupos. La mayoría de los países publican la clasificación funcional agregada y utilizan clasificaciones propias.

Dentro de los problemas en la continuidad de las cifras, en algunos casos particulares, se encuentra la falta de información en la serie completa o en ciertos años o funciones. Por ejemplo, no se dispone de datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) entre 1990 y 1994, de Colombia entre 1990 y 1999 y de El Salvador entre 1990 y 1992. Por otra parte, la serie desde 2004 hasta 2009 no es estrictamente comparable con los años anteriores por un cambio metodológico. En Guatemala, se optó por no incorporar los datos entre 1990 y 2009, dado que después de ese año se produjo un cambio metodológico significativo. Por otro lado, en Nicaragua no están disponibles las cifras referentes

a la seguridad social. En otros países, no ha sido posible construir la serie completa por falta de información relativa a períodos intermedios: Jamaica y Trinidad y Tabago entre 1997 y 1999. La República Dominicana publica dos series de gasto público social, una correspondiente al período entre 1990 y 2002 y otra entre 2003 y 2010, con diferencias metodológicas que no permiten un empalme homologable a nivel de sectores pero sí a nivel de totales. Por último, cabe señalar que en la República Bolivariana de Venezuela se dispone de las series correspondiente al gasto público social del gobierno central de 1991 a 2012. Los datos de México corresponden al gasto programable del sector público presupuestario de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal disponible hasta 2012.

Como en las ediciones anteriores, en el *Panorama Social de América Latina 2014* se presentan los datos del gasto social a partir de promedios bienales. Los indicadores que se publican son el gasto público social total y de las funciones o sectores que lo componen —educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, saneamiento y otras funciones no incluidas en las categorías anteriores— como porcentaje del PIB, en dólares por habitante (per cápita) y como porcentaje del gasto público total. En el caso de este último indicador, se utiliza información oficial de los países sobre gasto público total, pero estas cifras pueden diferir de las publicadas a partir de otros sistemas clasificatorios (como la clasificación económica o la clasificación administrativa de los gastos), tanto por la inclusión o no del pago de intereses de la deuda pública como por el uso de diferentes opciones metodológicas en la categorización de las erogaciones.

En 2014, del mismo modo que en las últimas publicaciones de 2012 y 2013, se incluye el cambio que los países han hecho del año base del PIB. Esto implica reestimaciones del nivel del PIB y, por tanto, las cifras pueden no ser comparables con las publicadas en años anteriores. Todos los cálculos en dólares constantes del gasto social están en dólares de 2005.

Para el cálculo de las relaciones porcentuales se utilizan las cifras a precios corrientes de cada año en cada país. Estas proporciones luego se aplican a las series de PIB en dólares de 2005, que permiten derivar el gasto social per cápita expresado en esa moneda. Esto puede dar lugar a algunas variaciones con respecto al dato en moneda constante reportado por los países, lo que depende del grado de apreciación/depreciación cambiaria implícito en la paridad oficial de la moneda de cada país en relación con 2005, así como también de los datos de población en que se basen los cálculos por habitante.

Los datos en moneda corriente sobre el gasto público total y social y la desagregación sectorial del gasto público social son cifras oficiales proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales, que según el país, son direcciones, departamentos, secretarías o subsecretarías de planeación, de presupuestos o de políticas sociales de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. También se obtuvieron datos de ejecución presupuestaria de las contadurías generales de la nación, tesoros nacionales y, ocasionalmente, bancos centrales, institutos nacionales de estadísticas y sistemas de información social y económica de los países.

El producto interno bruto en dólares constantes de 2005 corresponde a cifras oficiales de la CEPAL y las cifras de población provienen de las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

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

B. La inversión social en juventud: volumen y distribución sectorial²

En América Latina, alrededor del 13,8% de la inversión social pública estaría destinada directa o indirectamente a los jóvenes, es decir, el equivalente a 102.000 millones de dólares a precios de 2005, alrededor del 2,65% del PIB regional. En el conjunto de todos los países, existiría un déficit de casi el 47% en la participación del gasto en juventud si se tomara como parámetro una distribución equitativa de dicho gasto por grupos etarios.

La estimación de la inversión social en juventud llevada a cabo por los países latinoamericanos, a diferencia de las clasificaciones tradicionales del gasto público, presenta una carencia en su sistematización a nivel regional, lo que dificulta su comparación. Si bien existen estudios previos sobre el tema (CEPAL/UNFPA, 2011), resultan evidentes la escasez de información y la falta de visibilidad de la población juvenil en las ejecuciones presupuestarias nacionales.

En ese sentido, en el presente capítulo se intenta consolidar de manera sintética los datos disponibles de inversión social en juventud, diferenciando las erogaciones entre los sectores de educación, salud, asistencia social y vivienda. Asimismo, se ofrece un marco conceptual en el que se describen las principales características y clasificaciones de la inversión social, así como los procedimientos adoptados para la estimación del gasto en cada uno de los sectores (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

1. La inversión social y sus clasificaciones

Una de las definiciones más extendidas, utilizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), considera la inversión social como los beneficios y las contribuciones financieras, tanto de tipo público como privado, que se destinan a hogares e individuos con el fin de ayudarlos en situaciones que afecten adversamente su bienestar (OCDE, 2007). Desde el ámbito público, a diferencia de las políticas compensatorias, que actúan sobre los efectos o una vez que el riesgo ya se ha concretado (por ejemplo, los gastos en salud asociados a la curación y rehabilitación en lugar de a la prevención), la inversión social lo que busca es preparar, prevenir, apoyar y dotar a los individuos en lugar de indemnizar a quienes resulten afectados por las desregulaciones del mercado, entre otras cosas. Esto resulta especialmente necesario en el caso de las consecuencias socioeconómicas negativas que las políticas neoliberales han provocado en la población latinoamericana y que, además de no garantizar un crecimiento notable y continuo, han ampliado las brechas sociales (Urteaga, 2013).

Desde este punto de vista, los gastos públicos no se conciben como un costo para la economía, sino como una serie de inversiones necesarias para garantizar un crecimiento duradero, fuerte y compartido y para responder a las nuevas necesidades sociales, además de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La estrategia de inversión social define prioridades con el fin de acompañar a los individuos a lo largo de sus trayectorias vitales, centrándose en los grupos que son objeto de exclusión en la sociedad en general (entre ellos, las mujeres, los y las jóvenes y los niños y niñas) y en ámbitos básicos para el desarrollo humano (educación, salud, empleo y vivienda, entre otros).

Como se ha indicado, la inversión social puede comprender erogaciones tanto del sector público como del privado. No obstante, el gasto público y en particular el gasto público social abarcan la mayor parte de esa inversión. De este modo, aunque no significan estrictamente lo mismo, a los efectos de estimar la magnitud de la inversión

² La presente sección corresponde a un extracto del capítulo II del Tercer Informe Iberoamericano de Juventud (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Este capítulo, junto con otros, corresponde a un proyecto conjunto entre la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), desarrollado en 2014, sobre estimaciones de la inversión social destinada a la juventud.

social en juventud, en este capítulo se considera el gasto público social en este grupo poblacional. Por su parte, el gasto público social puede definirse como el conjunto de recursos destinados por el Estado para la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, vivienda y previsión (Espíndola y Martínez, 2007).

Por medio del presupuesto público anual, los gobiernos dan a conocer sus prioridades y objetivos a través de los montos estimados de sus ingresos y destinados a sus gastos. Es decir, el presupuesto muestra la forma en la que el gobierno extrae recursos de la sociedad y los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, los gobiernos revelan sus verdaderas preferencias y prioridades (Guerrero y Valdés, 2001).

En ese sentido, los jóvenes pueden constituir la población objetivo de ciertas políticas públicas y así resultar beneficiados directamente por la asignación de recursos exclusivos a este sector, o bien pueden obtener beneficios por medio de los efectos positivos de políticas en las que los jóvenes no figuran como el grupo objetivo, pero sí su entorno. Es posible identificar cuatro tipos de gasto social, que difieren con respecto a la manera en que la población joven percibe los beneficios:

i) Directo

La inversión social que se plasma en políticas y programas cuya población objetivo son los y las jóvenes como sus beneficiarios directos. El criterio básico de elegibilidad de estos programas es precisamente la condición de ser joven. En esta categoría se incluyen, entre otros, los programas de capacitación, los programas de empleo juvenil y los de prevención de embarazos adolescentes. Dependiendo de los objetivos del programa, la población beneficiada puede comprender a una parte o al total de las personas cuyas edades se ajustan a la definición de juventud adoptada por cada país³.

ii) Ampliado

La inversión social que se realiza mediante programas que no están destinados específicamente a la población juvenil sino a una población más amplia de la que forman parte y por ello son beneficiarios junto a otros grupos etarios. El gasto (corriente y de inversión) en educación que el Estado destina a los matriculados en los distintos niveles (principalmente en alta secundaria, en la educación postsecundaria y en la terciaria) constituye la inversión social en jóvenes más cuantiosa. Otros programas como los de seguros de desempleo, los de capacitación para el empleo y los de formalización de trabajadores por cuenta propia pueden clasificarse dentro de esta forma de inversión. Estos programas no se llevan a cabo en todos los países latinoamericanos y los recursos destinados a ellos son bastante menores que los gastos del Estado en los ciclos o niveles regulares de la educación.

iii) Indirecto

Otra fracción del gasto público que puede considerarse parte de la inversión social beneficia a los y las jóvenes de manera indirecta y solo en la medida en que formen parte de los hogares receptores de los recursos asignados por los programas. Se trata principalmente de programas dirigidos a hogares, como por ejemplo los de superación de la pobreza, o subsidios como los de vivienda e infraestructura deportiva y comunitaria en general. En la mayoría de los países latinoamericanos, los más frecuentes y más significativos en términos del monto de recursos asignados son los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas o de corresponsabilidad. Son programas no contributivos de protección social que benefician a las familias en situación de pobreza o de pobreza extrema y están dirigidos en la mayoría de los casos a familias con niños. Estos programas pretenden reducir la pobreza y su reproducción en el largo plazo, incrementando los logros educativos y elevando los niveles de salud.

iv) General

También cabe considerar como parte de la inversión en los jóvenes los programas cuyos productos y resultados no van dirigidos específicamente a ellos ni a sus familias, sino a sus zonas de residencia o donde realizan sus actividades (comunidades y uniones vecinales, por ejemplo). En esta categoría se encuentran las inversiones públicas, como mejoramiento de barrios, inversiones en infraestructura comunitaria de agua y saneamiento, recintos deportivos o áreas verdes. Resultan particularmente relevantes las iniciativas de la comunidad en colaboración con las autoridades locales para mejorar la seguridad ciudadana.

³ En este capítulo se consideran jóvenes las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 29 años. Esta definición operacional es la adoptada por la CEPAL en los diversos documentos sobre juventud. Se trata del intervalo que abarca a la mayoría de las personas consideradas jóvenes en las leyes sobre juventud vigentes en los países latinoamericanos.

Junto con esta clasificación, que hace referencia al grupo beneficiado, existen clasificaciones de tipo económico que permiten ordenar todo el conjunto de información requerida de manera uniforme en relación con los ingresos y gastos del gobierno. La importancia de estas clasificaciones radica en la utilidad que tienen para la interpretación y elaboración del presupuesto, ya que facilitan el análisis de la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito nacional (Guerrero y Valdés, 2001). En el nivel específico de las finanzas públicas, los tres enfoques más utilizados son el económico, el administrativo y el funcional, es decir, los que, refiriéndose al gasto público, responden a las preguntas: ¿en qué se gasta?, ¿quién gasta? y ¿para qué se gasta?, respectivamente (Guerrero y Valdés, 2001). Las respuestas a estas tres interrogantes permiten conocer en detalle el modo en que se gestiona una parte de los recursos públicos.

2. Procedimiento adoptado para estimar la magnitud de la inversión social en la juventud

Como se señalaba anteriormente, debido a la ausencia de estudios exhaustivos sobre inversión social en la juventud diferenciada por sectores, la metodología y las fuentes utilizadas para obtener la información en este capítulo que permite estimar la magnitud del gasto social presentan variaciones en los distintos ámbitos considerados: educación, salud, asistencia social y vivienda. Por ese motivo, a continuación se dan a conocer en detalle las especificaciones de los procedimientos adoptados para el cálculo en cada sector.

Si bien dentro de la definición de inversión social que ofrece la OCDE se incluyen los beneficios y contribuciones realizadas por el sector privado, el relevamiento de los datos sobre financiamiento y gasto privado social presenta mayores dificultades, de modo que para la elaboración de este capítulo solo se dispuso de información relativamente homogénea de los recursos que el Estado destina a los sectores sociales.

En el caso del gasto en educación, se utilizaron los datos provenientes de la distribución funcional del gasto público que proveen los países y que forma parte de la base de datos de gasto público social de la CEPAL⁴. Esa partida comprende el gasto anual realizado por el sector público en los distintos niveles de educación y, en la mayoría de los países, corresponde al gasto realizado por el gobierno central.

Para estimar la magnitud del gasto total en educación destinado a la juventud se utilizaron los datos sobre tasas brutas de matrícula en los niveles educativos seleccionados y la distribución de esas tasas entre establecimientos públicos y privados. Así pues, salvo el monto total de gasto público en educación, la información utilizada proviene de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Estos datos permitieron distribuir el total del gasto público en educación reportado por la CEPAL entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad, mediante la participación relativa del gasto público en los tres niveles de educación ya mencionados dentro del total de gasto público en educación según la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO. Los montos de gasto se estimaron separadamente para los jóvenes matriculados en alta secundaria y los matriculados en educación terciaria técnica o universitaria. A partir del porcentaje de jóvenes matriculados en establecimientos públicos, se obtuvieron las estimaciones de gasto per cápita en ambos niveles.

Los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO⁵ no abarcan todos los años y, en el caso de Honduras y Nicaragua, no fue posible efectuar estimaciones. Ambos países se excluyeron del análisis de la inversión en educación. Además, el hecho de que solo haya información desagregada de gasto y de matrícula en el nivel postsecundario para algunos años y para un número muy reducido de países constituye una limitación aún mayor.

Se realizaron estimaciones para alrededor de 2000, 2004, 2008 y alrededor de 2012, el último año con datos disponibles para la mayoría de los países. Los años seleccionados permiten examinar los cambios en la magnitud de la inversión social en juventud en tres subperiodos, caracterizados por distintos ritmos de crecimiento de las economías, los cambios en la prioridad otorgada por los países a los distintos componentes de la inversión social y sus efectos sobre la disponibilidad de recursos públicos, particularmente en el período posterior a la crisis de 2008 y 2009.

⁴ Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

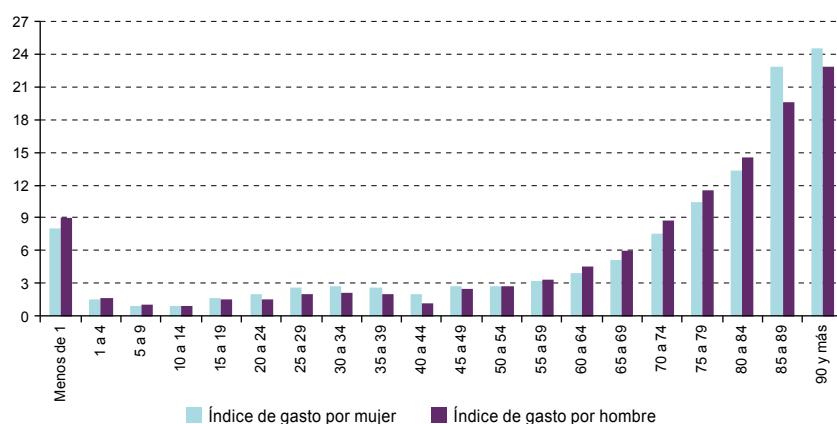
⁵ Véase [en línea] <http://data UIS.unesco.org/>.

La estimación de la inversión social en salud de los jóvenes se realizó también utilizando un marco contable común de gasto público, pero en este caso se usó la información que contiene la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶ y no la de gasto público en salud de la CEPAL. Al igual que en el caso de la educación, se comparó el monto de gasto público en relación con el producto interno bruto, que proviene de ambas fuentes. Se constató que, en la mayoría de los países latinoamericanos, el gasto público en salud registrado por las oficinas nacionales de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) es mayor que la partida de gasto en salud de los gobiernos centrales. Por ello, se optó por utilizar los datos reportados por la OPS.

A diferencia de lo que sucede con la inversión en educación, en el caso de la salud no se dispone de datos suficientes para estimar año a año la forma en que se distribuye el gasto entre las personas de distintas edades. Por ello, se utilizaron estudios realizados para países de la OCDE que presentan estimaciones sobre la distribución del gasto público en salud por grupos etarios.

Según esos estudios, el gasto en salud se distribuye siguiendo un patrón o perfil característico, en que la edad y el sexo de las personas son los factores determinantes principales del gasto per cápita. Como se observa en el gráfico VI.8, el gasto en salud por persona se caracteriza por ser relativamente alto desde los controles ligados a la gestación y el nacimiento hasta el fin del primer año de vida (asociado a los altos gastos por embarazo y parto), para luego descender hasta alcanzar los niveles más bajos entre los 10 y los 14 años. A partir de esa edad, el gasto por persona crece y lo hace más rápidamente entre las mujeres, debido principalmente al gasto que entraña la maternidad. Despues de los 50 años, el gasto público en salud por persona aumenta, siendo mayor el dirigido a los varones, y en las edades más avanzadas lo hace a una tasa creciente.

Gráfico VI.8
Canadá: perfil de gasto en salud según edad y sexo
(Índice de gasto promedio del grupo entre 10 y 14 años=1)



Fuente: Canadian Institute for Health Information (CIHI), National Health Expenditure Trends, 1975 to 2013 [en línea], https://secure.cihi.ca/free_products/NHETrendsReport_EN.pdf

Este perfil de gasto en salud se utilizó para obtener las estimaciones de los recursos públicos destinados a los y las jóvenes. Como se indicó, entre los 15 y 29 años el mayor gasto de las mujeres en comparación con el de los hombres se asocia a la maternidad, de modo que los datos se corrigieron para tomar en consideración la mayor incidencia de la maternidad adolescente y a edades más tempranas (antes de los 15 años) en los países latinoamericanos, fenómeno que ha sido destacado en otros documentos sobre juventud elaborados por la CEPAL (CEPAL/OIJ, 2008) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (Rodríguez, 2014).

Con este mismo perfil, se estimaron los montos totales y per cápita que destinan los países latinoamericanos a la salud. Al no haber otros antecedentes disponibles, se supuso que el patrón de gasto por edad y sexo se había

⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS), Observatorio mundial de la salud [en línea] <http://apps.who.int/gho/data/?theme=main>.

mantenido relativamente constante desde inicio de la década pasada. Por lo tanto, los cambios en la participación del gasto en salud de los jóvenes en el gasto público total, así como los cambios en el gasto per cápita que se presentan más adelante, responden prácticamente en su totalidad a los cambios en la cantidad de recursos destinados a la salud por el sector público y en muy escasa medida a cambios en la estructura por edad y sexo de la población.

El gasto anual en salud por cada joven registra cifras bajas, inferiores a 500 dólares anuales en paridad de poder adquisitivo (PPA) en casi todos los países, sobre todo si se compara con el gasto público por joven en educación, que en la mayoría de los casos supera los 1000 dólares anuales. La diferencia se debe a que en el caso de la educación las cifras per cápita se refieren a los jóvenes que regularmente hacen uso de los recursos invertidos (los matriculados en los establecimientos educacionales públicos, beneficiarios efectivos del gasto), pero en el caso de la salud los montos per cápita se refieren al total de jóvenes de 15 a 29 años de edad (beneficiarios potenciales del gasto). No se dispone de datos sobre el número de beneficiarios efectivos de los sistemas de salud, pero estos son una fracción muy baja del total de beneficiarios potenciales, especialmente entre los jóvenes, que según el perfil del gasto utilizan una pequeña parte del total de recursos públicos destinados a salud. Los recursos por joven atendido en los servicios hospitalarios y de atención primaria (entre los que han hecho uso de esos servicios públicos) mostrarían cifras mucho mayores que las mencionadas arriba y en un rango más comparable con el gasto público en educación por joven.

A causa de lo anterior, para comparar sobre una misma base el gasto per cápita en salud con el correspondiente a educación es necesario considerar en este último caso el gasto per cápita entre el total de jóvenes, asistan o no a un establecimiento educacional. Cabe además notar que si bien en ambos casos la estimación del gasto dirigido a los jóvenes se hace sobre la base del total de gasto público en el sector (y en el nivel, en el caso de la educación), que incluye gastos de capital, según antecedentes parciales en el ámbito de la salud este rubro es mucho más significativo en el sector educativo, cuya significación ronda como máximo el 10%.

El gasto en asistencia social prestada a los jóvenes, debido a su propia naturaleza, es muy variable entre países y también a lo largo del tiempo, y está constituido en su mayor parte por distintos programas, frecuentemente de combate contra la pobreza, que benefician de manera directa o indirecta a los jóvenes. A diferencia de la inversión en educación y en salud, no se dispone de un marco contable relativamente homogéneo que reúna la mayor parte de los programas a través de los cuales el Estado asigna los recursos asistenciales a distintos grupos de la población. El gasto en asistencia social normalmente integra una misma partida con el gasto en previsión, que representa una fracción del PIB muy distinta en los diferentes países, dependiendo de la cobertura de sus sistemas de previsión social.

Por tanto, la estimación de la inversión en asistencia social a los jóvenes se llevó a cabo por medio del análisis de programas de transferencias condicionadas, que son los más frecuentes en los países latinoamericanos y respecto de los cuales la CEPAL ha reunido y sistematizado la información necesaria para analizar, sobre bases comparables, la magnitud de los recursos que destinan los países de la región a asistencia social (Cecchini y Martínez, 2011)⁷.

Si bien estos programas se iniciaron hace más de una década, algunos países no contaban entonces con este tipo de asistencia social no contributiva o dedicaban recursos muy reducidos a los programas existentes. Por ello, solo se presentan estimaciones del monto de la inversión social asistencial del año más reciente para el que se contó con antecedentes sistematizados, a saber, 2009.

El otro componente de la inversión social corresponde al gasto público en vivienda, que, además de los programas de construcción de viviendas, incluye las inversiones en servicios básicos de agua y saneamiento y otros gastos en mejoramiento de la infraestructura comunitaria (dotación de electricidad, polideportivos y sedes sociales, entre otros). Se dispone de un marco contable para estimar la magnitud agregada de este componente del gasto funcional en los distintos países, pero no de antecedentes sobre su distribución según grupos etarios. Hay, sin embargo, estudios relativos a algunos países que indican cómo se distribuye el gasto público de distintos programas de vivienda social según nivel de ingreso de los hogares beneficiados (BID, 2011). El nivel relativamente alto de focalización de los recursos de esos programas de vivienda e infraestructura urbana indica que el grueso de ese gasto beneficia a los hogares de los tres primeros quintiles de ingreso y que, dentro de este 60% del total de hogares, alrededor del 70% beneficia a los hogares del primer quintil. El 30% restante se distribuye entre los dos quintiles siguientes. Para estimar

⁷ Véase también [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/>.

la magnitud de la inversión social en vivienda e infraestructura que corresponde a la juventud, se supuso que ese gasto beneficiaba a los jóvenes que residían en los hogares que formaban parte de los tres primeros quintiles de más bajos ingresos de la población. El gasto por joven en ese componente de la inversión social se obtuvo dividiendo el monto total destinado por cada país a programas de vivienda e infraestructura por el número total de jóvenes de entre 15 y 24 años beneficiados por los recursos (alrededor del 27% del total de personas pertenecientes al 60% de hogares más pobres).

3. Panorama de la inversión social en juventud en América Latina

Considerando que la medición de la inversión social en América Latina varía de un país a otro y que las cifras que se presentan a continuación son una subestimación de los montos reales de inversión social realizados en todos los niveles del Estado, se puede decir a modo de ilustración que la inversión social total equivalía al 19,1% del PIB, rondando los 660.000 millones de dólares, alrededor de 2012. Al respecto, uno de los aspectos notables de la región es la gran variabilidad en las prioridades macroeconómicas del gasto público social, que comprende una horquilla desde poco más del 8% del PIB (como en los casos de Guatemala y la República Dominicana) hasta más del 35% (Cuba), aunque el distinto grado de descentralización de las ejecuciones presupuestarias en los diversos países y el reporte más habitual de los gastos de los gobiernos centrales sugieren la conveniencia de tomar con precaución la comparación entre ellos.

Del total de gasto público en inversión social, las estimaciones indican que la región destina alrededor de 102.000 millones de dólares a programas sociales cuyos beneficiarios directos o indirectos son los jóvenes (183.000 millones de dólares a precios de 2005, expresados en PPA). La participación del gasto en inversión social destinada a la población juvenil en el gasto público social asciende al 13,8%, equivalente al 2,65% del PIB de los países latinoamericanos considerados (véase el cuadro VI.2).

Cuadro VI.2
América Latina (19 países): inversión social en jóvenes, alrededor de 2012
(En porcentajes)

País	Inversión en jóvenes como porcentaje del gasto social	Inversión en jóvenes como porcentaje del PIB	Jóvenes como porcentaje de la población total
Argentina	11,9	3,3	24,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	24,2	2,8	28,2
Brasil	10,6	2,8	25,7
Chile	15,5	2,3	24,9
Colombia	12,5	1,6	26,3
Costa Rica	14,4	3,3	27,4
Cuba	26,0	9,7	20,4
Ecuador	31,4	2,6	26,7
El Salvador	12,1	1,6	30,2
Guatemala	19,1	1,8	28,4
Honduras	...	0,5	29,9
México	18,0	2,1	26,4
Nicaragua	...	1,4	30,2
Panamá	21,5	3,7	25,1
Paraguay	25,8	2,8	28,9
Perú	17,9	1,9	27,3
República Dominicana	17,8	1,4	26,8
Uruguay	13,0	3,3	22,1
Venezuela (República Bolivariana de)	19,2	4,0	26,7
América Latina	13,8	2,65	26,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social y cálculos sobre la base de transferencias condicionadas y cifras del Instituto de Estadística de la UNESCO, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

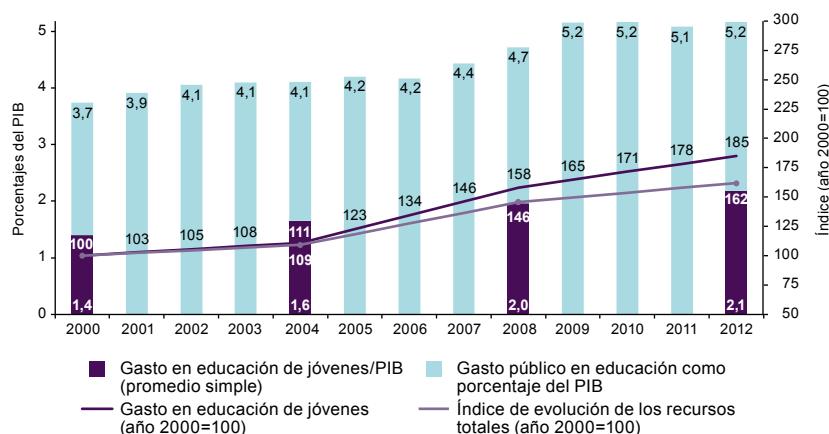
A continuación, se presenta un detalle de la inversión social en juventud según los datos disponibles sobre los sectores de educación, salud, asistencia social y vivienda. Finalmente, se analiza el gasto público anual por cada joven y el monto máximo de recursos de los que podría beneficiarse un joven que fuera beneficiario de todos los programas simultáneamente.

a) Educación

Como se señaló anteriormente, la inversión social en juventud se concentra precisamente en el ámbito educativo. Así, casi el 60% de los recursos que se destinan directa o indirectamente a la juventud corresponden al financiamiento del sistema educativo, en particular, a la cobertura y funcionamiento del nivel educativo conocido como “alta secundaria”, cuya función es impartir algún tipo de conocimiento especializado y herramientas básicas de formación para el trabajo, de la educación postsecundaria no terciaria (programas de formación técnica y profesional) y de la educación terciaria (profesional universitaria).

Al menos desde la década de 2000, cuando la mayoría de los países optaron decididamente por fortalecer el gasto público social e intentar, en la medida de lo posible, desligarlo del ciclo económico, el gasto en educación ha crecido en forma sistemática, una tendencia que se ha visto reforzada por el aumento constante de los niveles de matrícula, especialmente en secundaria. Así, si bien el gasto total en educación equivalía al 3,7% del PIB (como promedio simple), en 2012 llegó al 5,2%, en un contexto de crecimiento relativamente sostenido, salvo por los efectos de la crisis internacional (véase el gráfico VI.9). A raíz de la crisis, la mayoría de los países optaron por políticas contracíclicas que sostuvieron e incluso aumentaron los recursos en el ámbito educativo, aunque posteriormente tuvieron que hacer ajustes, como muestra la caída de la participación del gasto destinado a educación en el PIB durante 2011 respecto de los años precedentes.

Gráfico VI.9
América Latina (17 países)^a: gasto público total en educación y gasto en educación de jóvenes como porcentaje del PIB e índices de evolución
(En porcentajes y base año 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

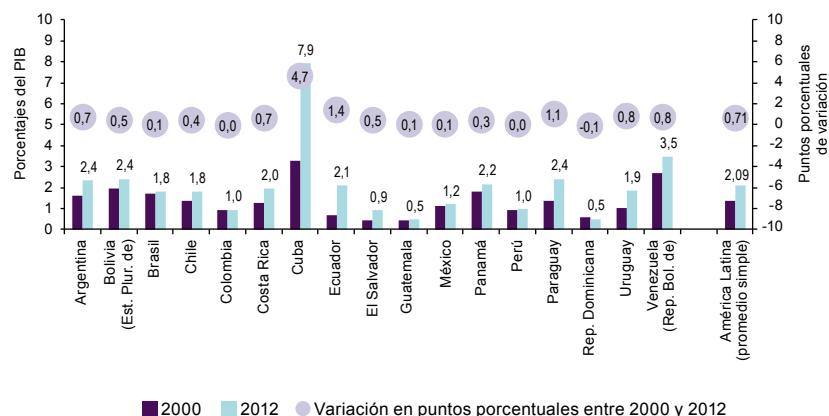
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Naturalmente, el gasto público en educación destinado a los sectores juveniles es menor que el gasto total en educación, pero ha seguido la misma trayectoria de crecimiento sostenido, aunque no existen antecedentes suficientes para observar si ha habido oscilaciones asociadas al ciclo económico. En 2012, la inversión pública en educación equivalía a casi el 2,1% del PIB (promedio simple), pero su participación aumentó 0,7 puntos porcentuales desde 2000. Además, las líneas del gráfico indican que el gasto en educación juvenil ha seguido

un ritmo de expansión en ocasiones mayor que el ritmo de aumento de los recursos totales en educación, ya que estas expansiones de recursos han beneficiado en mayor proporción a los niveles de alta secundaria y terciaria. Esto se debe a que, salvo el nivel preescolar, los niveles primario y de baja secundaria ya se habían expandido (tanto en términos de matrícula como de gasto), principalmente durante los años noventa (los dos últimos son obligatorios en la mayoría de los países de la región, situación que no ocurre con el nivel superior de la secundaria).

Según se observa en el gráfico VI.10, en prácticamente todos los países la prioridad macroeconómica del gasto público en educación orientado hacia los jóvenes (es decir, el gasto como proporción del producto interno bruto) aumentó, con la excepción de Colombia y el Perú, donde se mantuvo constante, y la República Dominicana, donde disminuyó levemente. Como se mencionó anteriormente, en términos de promedio simple en la región, esta prioridad aumentó 0,7 puntos porcentuales del PIB. En ese contexto, destaca el incremento de la prioridad macroeconómica de este gasto observado en Cuba (4,7 puntos porcentuales, del 3,3% del PIB al 7,9% del PIB), seguido por el Ecuador (1,4 puntos porcentuales) y por el Paraguay (1,1 puntos porcentuales).

Gráfico VI.10
América Latina (17 países)^a: gasto público en educación de jóvenes
como porcentaje del PIB, alrededor de 2000 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

^a Excluye Honduras y Nicaragua.

En buena medida, el aumento de la prioridad macroeconómica del gasto en educación juvenil estuvo en línea con el aumento de la prioridad macroeconómica del gasto público total y con el incremento de la prioridad del gasto en educación dentro del gasto público (en general, en desmedro de los gastos en funciones económicas y administrativas). Sin embargo, tal como se ha señalado, el gasto en educación juvenil también creció en cierta medida en términos absolutos, debido a la mayor importancia que se le otorgó dentro del gasto total destinado a educación entre 2000 y 2012, como muestra el cuadro VI.3. Los resultados indican que, en todos los países, hubo un aumento absoluto de los recursos educacionales destinados a la alta secundaria, la educación postsecundaria técnica y profesional y la educación terciaria.

Lo anterior se puede apreciar de alguna manera al analizar el gasto público en educación por estudiante joven en establecimientos públicos. Aun considerando que, en una buena parte de los países, el número de jóvenes matriculados aumentó en forma significativa a lo largo de 12 años, los gastos per cápita se incrementaron un 41% en ese período (en dólares PPA), un aumento equivalente a 1.207 dólares PPA anuales por estudiante (en dólares constantes de 2005, este incremento fue de poco más de 650 dólares), según se observa en el cuadro VI.3. Este gasto por estudiante joven solo disminuyó en Colombia, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en parte porque el aumento de la matrícula pública superó el aumento absoluto de los recursos. Por otro

lado, el gasto por estudiante público se duplicó —en algunos casos con creces— en países como la Argentina, Chile, Cuba, el Ecuador, Panamá y el Uruguay, incluso en un contexto de expansión absoluta de los niveles de matrícula pública.

Cuadro VI.3

América Latina (17 países)^a: gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB, como porcentaje del gasto público en educación, y por joven^b, alrededor de 2000 y 2012

País					Por joven			
	Gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB		Gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del gasto público en educación		(en dólares constantes de 2005)		(en dólares PPA de 2005)	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	1,6	2,4	32,6	35,3	1 137	2 263	2 601	5 176
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,0	2,4	37,8	46,2	288	364	1 041	1 314
Brasil	1,7	1,8	35,5	31,3	1 627	2 060	2 919	3 696
Chile	1,4	1,8	35,4	42,9	2 095	5 749	3 514	9 644
Colombia	0,9	1,0	28,6	31,4	1 212	928	2 600	1 991
Costa Rica	1,3	2,0	26,5	26,3	1 884	2 511	3 676	4 900
Cuba	3,3	7,9	37,8	49,7	2 467	5 388	2 467	5 388
Ecuador	0,7	2,1	39,1	44,3	439	1 174	615	647
El Salvador	1,6	1,9	14,8	24,1	523	831	1 040	2 779
Guatemala	0,5	0,5	16,9	16,0	1 013	1 007	1 923	1 912
México	1,1	1,2	33,2	32,4	2 417	2 112	3 696	3 229
Panamá	1,8	2,2	37,8	51,4	1 304	3 318	2 504	6 369
Paraguay	0,9	1,0	28,6	52,1	722	1 068	2 222	3 288
Perú	2,1	2,4	32,2	34,1	560	981	1 242	2 175
República Dominicana	0,6	0,5	24,6	21,0	353	372	6 567	8 373
Uruguay	1,0	1,9	39,4	41,9	862	1 997	1 589	3 682
Venezuela (República Bolivariana de)	2,7	3,5	27,8	32,4	5 269	3 156	9 551	5 721
América Latina (promedio simple)	1,5	2,1	31,1	36,1	1 422	2 075	2 927	4 134

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Indicadores de gasto social en América Latina y el Caribe y cálculos sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

^a Excluye Honduras y Nicaragua.

^b Jóvenes que asisten a establecimientos públicos.

De todas maneras, cabe considerar que el ritmo de expansión de la matrícula en la alta secundaria, pero sobre todo en los niveles superiores (postsecundaria no universitaria y terciaria) no necesariamente se traduce en un aumento al mismo ritmo de los niveles de matrícula pública. De hecho, en la mayoría de los países, junto con la expansión del acceso a la alta secundaria y los niveles superiores, se produjo una reducción proporcional de los niveles de matrícula pública, lo que en cierta medida podría explicar el significativo aumento del gasto por estudiante público observado en el cuadro VI.4. Así, en tres de los cuatro países que vieron disminuir su gasto por estudiante (Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)) se observa en forma concomitante una expansión de la proporción de la matrícula pública y no solo el crecimiento absoluto de la misma.

Por último y como se puede apreciar en el cuadro VI.4, en una buena parte de los países el aumento de recursos por estudiante ha superado el incremento del PIB per cápita, una tendencia que ilustra el esfuerzo de los diversos gobiernos por incrementar los recursos de la educación pública, en este caso especialmente en los niveles medio superior y superior.

Cuadro VI.4
América Latina (17 países)^a: gasto público en educación por joven como porcentaje del PIB per cápita y porcentaje de jóvenes matriculados que asisten a establecimientos educacionales públicos, alrededor de 2000 y 2012
(En porcentajes)

País	Gasto público en educación por joven como porcentaje del PIB per cápita		Jóvenes que asisten a establecimientos públicos como porcentaje del total de jóvenes matriculados	
	2000	2012	2000	2012
Argentina	25,3	33,0	75,5	71,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	29,4	28,3	71,9	83,1
Brasil	36,9	35,9	66,1	59,0
Chile	32,0	60,9	51,7	25,3
Colombia	39,4	21,8	50,4	63,2
Costa Rica	45,3	43,8	62,3	63,7
Cuba	82,3	103,7	100,0	100,0
Ecuador	16,9	32,8	70,0	66,7
El Salvador	20,5	27,4	48,6	55,7
Guatemala	48,4	43,4	37,5	32,0
México	31,2	24,2	75,0	76,5
Panamá	31,8	44,4	85,6	77,5
Paraguay	48,6	62,0	58,8	51,9
Perú	22,5	23,0	66,1	55,4
República Dominicana	7,5	6,3	74,9	65,7
Uruguay	17,3	26,6	89,3	83,3
Venezuela (República Bolivariana de)	100,3	49,2	60,6	70,6
América Latina (promedio simple)	37,4	39,2	67,3	64,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

^a Excluye Honduras y Nicaragua.

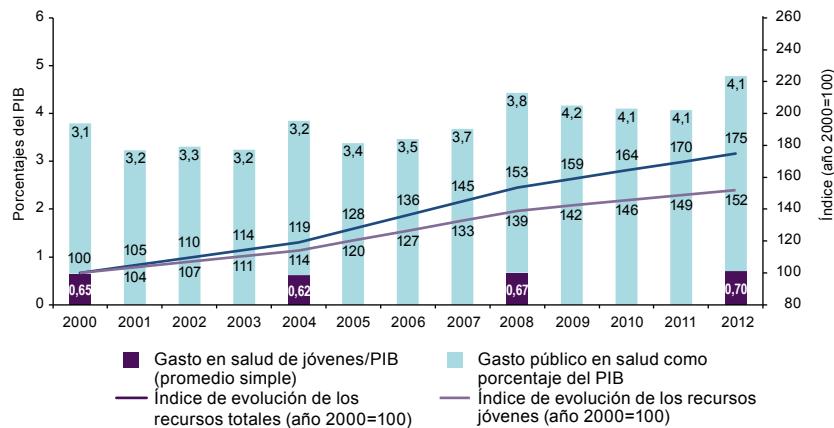
b) Salud

Como se ha mencionado anteriormente, comparativamente los jóvenes son el segmento poblacional o grupo etario que goza de mejor salud. Esto no significa que no sufran los efectos de los problemas sanitarios que afectan al resto de la población, pero en general están en mejores condiciones físicas para enfrentar las enfermedades infectocontagiosas, aunque también pueden desarrollar males congénitos o contraer enfermedades crónicas y degenerativas, además de estar sujetos a las necesidades particulares de salud sexual y reproductiva que presentan en esta etapa del ciclo vital.

Los principales eventos de salud que afectan a la juventud y que requieren atención de tipo especializado son, para el caso de las mujeres jóvenes, el embarazo y la maternidad, especialmente en edades tempranas (adolescencia), y en los varones los problemas asociados al abuso del alcohol y las drogas, la accidentabilidad, las consecuencias de la violencia y la prevención y el tratamiento del virus de inmunodeficiencia humana (VIH).

De esta forma, comparativamente con el resto de la población, los recursos que el Estado destina a la salud juvenil parecen un poco bajos, pero también la demanda es considerablemente menor. En el gráfico VI.11, se muestran los niveles de gasto público en salud a nivel regional (como promedio simple) y el destinado a los jóvenes en algunos puntos del tiempo en que se dispuso de la información necesaria para realizar las estimaciones: mientras el gasto público total en salud alrededor de 2000 alcanzaba en promedio el 3,1% del PIB, el gasto destinado a los jóvenes solo equivalía al 0,65% (menos del 18% del gasto total en salud). La evolución del gasto social tiene ciertos rasgos de prociclicidad, como se puede observar en el período comprendido entre 2003 y 2004 y posteriormente entre 2010 y 2012 (con un nivel máximo en 2009 asociado a la fuerte contracción del PIB en algunos países y en alguna medida a políticas contracíclicas en gasto de inversión en salud, que no se mantuvieron posteriormente). Con todo, el gasto en salud aumentó un 1% del PIB entre 2000 y 2012.

Gráfico VI.11
América Latina (19 países)^a: evolución del gasto público en salud total y en jóvenes como porcentaje del PIB e índices de la evolución del monto absoluto de recursos totales y en jóvenes
(En promedios simples de porcentajes y de índices con base 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social e información de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Sin embargo, si bien el gasto asociado a prestaciones de salud otorgadas a la población juvenil aumentó entre 2000 y 2012 (un 12%, expresado como porcentaje del PIB), el ritmo de crecimiento fue menor que el del gasto total en salud, situación que hizo que el primero perdiese participación en el segundo, representando en 2012 solo el 17,3% del gasto público total en salud (como promedio simple de los países), según se observa en el cuadro VI.5.

Cuadro VI.5

América Latina (19 países): gasto en salud en jóvenes como porcentaje del gasto público total en salud y como porcentaje del PIB, y gasto público total y per cápita en salud de jóvenes^a, alrededor de 2000 y 2012

País	Gasto en salud de jóvenes como porcentaje del gasto público total en salud		Gasto en salud de jóvenes como porcentaje del PIB		Gasto público total en salud de jóvenes (en millones de dólares de 2005)		Per cápita	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
					(en dólares constantes de 2005)	(en dólares constantes PPA de 2005)		
Argentina	14,9	13,6	0,7	0,8	1 227,8	2 243,9	132	225
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,1	20,1	0,7	0,8	60,1	110,0	26	38
Brasil	19,4	16,4	0,6	0,7	4 317,1	8 059,9	88	158
Chile	15,7	14,5	0,5	0,5	531,9	836,6	142	194
Colombia	19,6	17,5	0,9	0,9	1 127,3	1 843,2	103	147
Costa Rica	18,4	17,6	1,0	1,3	167,3	366,1	159	278
Cuba	13,4	10,4	0,7	0,8	246,5	495,0	97	215
Ecuador	19,5	17,6	0,2	0,5	72,2	279,8	21	68
El Salvador	18,6	19,5	0,7	0,8	105,8	157,2	66	83
Guatemala	20,2	20,3	0,5	0,5	106,4	170,6	35	40
Honduras	20,9	21,4	0,8	0,9	57,8	115,5	33	49
México	20,5	17,5	0,5	0,6	3 889,7	5 750,6	132	184
Nicaragua	22,2	21,5	0,6	1,0	34,7	77,6	23	43
Panamá	19,0	16,0	1,0	0,8	125,8	236,6	149	248
Paraguay	19,7	19,9	0,6	0,9	50,7	99,3	34	51
Perú	20,4	18,2	0,6	0,5	363,5	693,2	49	85
República Dominicana	19,5	17,7	0,4	0,5	122,1	253,6	51	93
Uruguay	12,4	10,9	0,8	0,6	131,4	165,0	169	219
Venezuela (República Bolivariana de)	19,7	17,9	0,5	0,3	596,9	538,9	89	67
América Latina (promedio simple)	18,6	17,3	0,6	0,7	13 335	22 493	84	131
							161	250

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social e información de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).

^a Jóvenes entre 15 y 29 años de edad.

Ahora bien, el incremento absoluto de recursos ha sido significativo, toda vez que el crecimiento económico se ha mantenido relativamente sostenido en la región, con la salvedad fundamental de los efectos de la crisis financiera internacional, que en términos de caída o freno del producto interno bruto tuvo su impacto principalmente en 2009. Entre 2000 y 2012, el gasto en salud destinado a los jóvenes se incrementó en términos absolutos un 68,7%, aunque esa subida fue inferior a la del gasto total en salud, que aumentó, como partida presupuestaria, alrededor de un 75% como promedio simple de los países (véanse las líneas del gráfico VI.11).

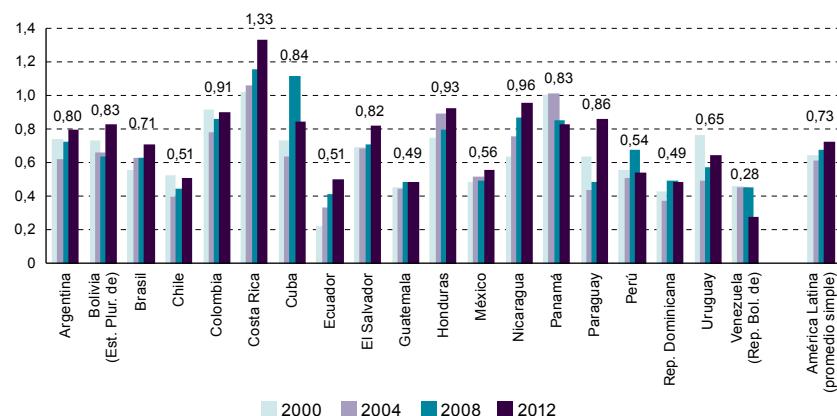
En forma consistente con los procesos de transición demográfica y el envejecimiento poblacional, los países que destinan una proporción menor del gasto en salud a prestaciones orientadas a la juventud son precisamente Cuba y el Uruguay (menos del 11% del gasto total en salud), aunque en términos de la participación en el PIB presentan diferencias considerables, influidas por el nivel del PIB. Por el contrario, países menos envejecidos destinan una proporción más significativa del gasto en salud a la juventud (por encima del 19% del gasto en salud), como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay, según se observa en el cuadro VI.5.

Si bien como fracción del gasto público total en salud y como fracción del PIB las cifras pueden ser relativamente bajas, en términos absolutos constituyen montos significativos: en 2012 se habrían gastado aproximadamente 22.500 millones de dólares (a precios de 2005) en prestaciones de salud a los jóvenes (véase el cuadro VI.5).

Naturalmente, la heterogeneidad en niveles absolutos de los montos de gasto es significativa, en parte debido al tamaño de la población juvenil, por lo que es adecuado hacer un análisis comparando la población beneficiaria potencial: los y las jóvenes entre 15 y 29 años. En 2012, el gasto anual per cápita en salud por joven era de 250 dólares PPA (a precios de 2005), un valor un 55% superior al reportado a comienzos del milenio. Solo un país redujo el monto per cápita de gasto en salud destinado a los jóvenes: la República Bolivariana de Venezuela. Por otro lado, es destacable que países como el Brasil, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana registraran incrementos per cápita significativos en 12 años, del 75% o más. En el Ecuador, casi se triplicó el gasto per cápita en salud orientado a la juventud. Pese a estos incrementos, los países mencionados en general no están ubicados entre los que más recursos destinan a la salud juvenil (gasto per cápita), salvo Costa Rica. Los países que en 2012 destinaban 400 o más dólares PPA por joven a este tipo de prestaciones eran, además del país mencionado, la Argentina, Panamá y el Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que la mayoría de los países han hecho esfuerzos por aumentar la significación del gasto juvenil, expresada como prioridad macroeconómica del gasto en salud orientado a los jóvenes (como porcentaje del PIB), lo que se debe principalmente al incremento general de los presupuestos de salud a nivel nacional de los países latinoamericanos (véase el gráfico VI.12).

Gráfico VI.12
América Latina (19 países): gasto público en salud per cápita por joven como fracción del PIB por habitante, 2000, 2004, 2008 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social e información de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).

Recuadro VI.2

Análisis de las responsabilidades compartidas en los recursos destinados a la respuesta al VIH en América Latina

El virus de inmunodeficiencia humana (VIH) afecta a 1,6 millones de personas en la región, con una prevalencia del 0,4% entre la población general. De estas personas, en torno al 60% son hombres y aproximadamente el 75% vive en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de). La prevalencia en grupos específicos es muy superior a la de la población general, especialmente entre los hombres que tienen contacto sexual con personas de su mismo sexo y entre las mujeres transexuales. Asimismo, la población adulta joven es una de las más vulnerables al contagio del VIH: al menos un tercio de las nuevas infecciones se producen entre los jóvenes de entre 15 y 24 años.

En el ámbito de las políticas, la cobertura de tratamiento antirretroviral en América Latina es heterogénea en los diversos países y dentro de ellos. Por ejemplo, en la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), más del 60% de las personas afectadas están cubiertas, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia la cobertura es inferior al 20%. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se estima que en diciembre de 2012 el universo total de la población cubierta era de 725.000 personas. No obstante, a pesar de los avances en la política pública, la epidemia se sigue propagando, con más de 200 nuevas infecciones de VIH por día.

En cuanto a los recursos, se estima que en 2013 hubo 2.800 millones de dólares disponibles para financiar la respuesta a la epidemia en los países de la región. La mayor parte, un 70%, se destina al tratamiento de las personas que viven con el VIH^a, mientras que aproximadamente un 20% se destina a actividades de prevención de la transmisión. Uno de cada 100 dólares gastados se destina a programas preventivos dirigidos a las poblaciones en mayor riesgo.

En la Declaración política sobre el VIH y el SIDA, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2011, se hace un llamado a intensificar el esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA. Uno de los componentes destacados es la importancia de la “responsabilidad compartida” entre los gobiernos y la cooperación internacional (párrafos 86 a 95). Se

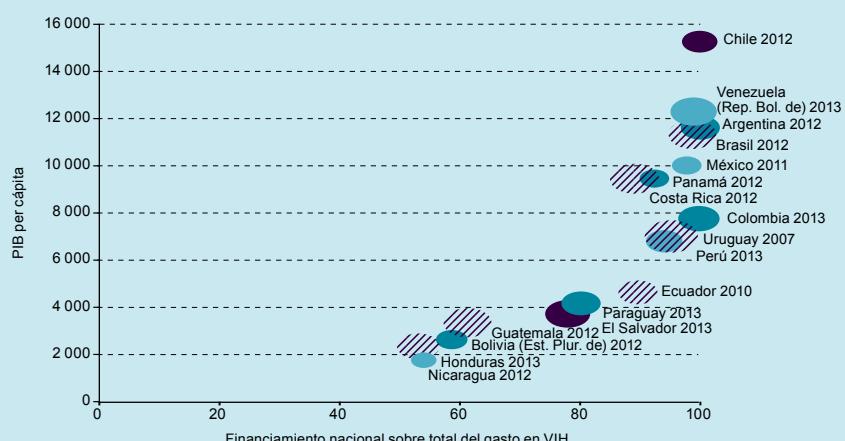
pide que la comunidad internacional mantenga el compromiso de cofinanciar la respuesta, para permitir la reducción de la epidemia en países que no disponen de los recursos necesarios y, al mismo tiempo, se exhorta a los gobiernos de los países que sí disponen de recursos a que asuman el liderazgo en la respuesta al VIH.

Los recursos disponibles para el VIH se han incrementado continuamente en los últimos años, con un aumento del 14% entre 2010 y 2011. De estos recursos, la región financia un 94% de la respuesta al VIH con fondos nacionales, mientras que un 6% proviene de donantes internacionales. Así, comparando con otras regiones con países de ingresos medio y bajo, América Latina está a la vanguardia a nivel mundial en términos del financiamiento de la respuesta al VIH con fondos nacionales, pero este liderazgo no abarca a los programas preventivos dirigidos a las poblaciones en mayor riesgo.

Así, es posible afirmar que en su conjunto, la región no depende de los donantes para sostener la respuesta al VIH. Sin embargo, los promedios regionales ocultan la fragilidad financiera de un tercio de los países de América Latina. Mientras la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) cubren el 95% o más de su financiamiento para el VIH con fondos nacionales, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua dependen del financiamiento de donantes para cubrir del 40% al 55% de sus respuestas.

Otro aspecto relevante a considerar al analizar la “responsabilidad compartida” es la dependencia de recursos de donantes para financiar programas clave para la lucha contra el VIH. A modo de ejemplo, la terapia antirretroviral y los programas preventivos de la transmisión vertical del VIH son programas fundamentalmente financiados por fondos nacionales en la mayoría de los países de la región (13 países financieran un 90% o más). Sin embargo, la dependencia de donantes es alta para programas preventivos dirigidos a poblaciones en mayor riesgo, incluso en países de renta media alta como México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Por ejemplo, en programas preventivos dirigidos a hombres que tienen contacto sexual con personas de su mismo sexo la dependencia es alta en diez países de la región.

**América Latina (17 países): financiamiento nacional de la respuesta al VIH en función del PIB, último año reportado
(En dólares corrientes y porcentajes)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Informe mundial de avances en la lucha contra el sida, varios años.

Nota: El tamaño del círculo indica la prevalencia del VIH.

Recuadro VI.2 (conclusión)

Asimismo, los estudios sobre modos de transmisión del VIH muestran que la mayoría de las nuevas infecciones por el VIH continúan ocurriendo en grupos poblacionales específicos y, desde la perspectiva de las "responsabilidades compartidas", la prevención del VIH para las poblaciones clave y vulnerables se percibe como un importante punto débil en la respuesta al VIH en la región. Esto debe entenderse a la luz de dos hechos: i) la mitad de los países de la región dependen de recursos externos para financiar sus programas de prevención dirigidos a estos grupos, y ii) de los 20 millones de dólares que en 2013 sumó el gasto agregado de los 14 países que reportaron cifras sobre el financiamiento y gasto en las respuestas al VIH para programas preventivos destinados a poblaciones clave, el 63% provino de fondos de donantes.

Incluso en los países donde los recursos nacionales sufragan la mayor parte de las actividades de prevención, el financiamiento de los donantes es comparativamente más alto

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

^a El tratamiento es antirretrovíral y su cobertura es heterogénea en América Latina y el Caribe. Los cambios en las recomendaciones de inicio del tratamiento por parte de la OMS aumentaron la brecha de cobertura de tratamiento.

en los programas de prevención para las poblaciones clave. No está claro si esta dependencia del apoyo de los donantes demuestra una falta de compromiso político por parte de los gobiernos con estos grupos en mayor riesgo (trabajadoras del sexo y hombres que tienen contacto sexual con personas de su mismo sexo) o si, por el contrario, refleja el ambiente actual de los donantes, en el que se da prioridad a las propuestas de financiamiento dirigidas a las poblaciones clave o una combinación de ambos factores.

Esta situación amerita ser considerada cuidadosamente, pues la capacidad de acceder a los fondos internacionales irá siendo cada vez menor a medida que las economías de los países continúen creciendo. Saber si los gobiernos absorberán el financiamiento de estos programas clave para la prevención del VIH una vez que el financiamiento de donantes se contraiga, es una interrogante válida a la vista de los datos presentados por los países.

c) Asistencia social y programas de lucha contra la pobreza

En América Latina los programas de asistencia social son de larga data. Estas intervenciones se han presentado de múltiples maneras en los distintos países, pero en general todas han buscado de una u otra forma aumentar o al menos proteger el capital humano de los hogares⁸. En la década anterior, se sumó a estas prácticas una nueva generación de iniciativas, conocidas como programas de transferencias condicionadas (PTC) (CEPAL, 2006), que se convirtieron en el mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza en los países de la región (CEPAL, 2010).

La definición de la población objetivo de los programas cambia de un país a otro, pero en general sus beneficiarios son las familias, especialmente las que tienen miembros menores de 18 años, que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza. En ese sentido, los jóvenes están incluidos indirectamente dentro de estos programas como parte de los hogares beneficiarios y, en algunos casos, pueden recibir el beneficio directamente, como son los casos de Oportunidades de México, Bolsa Familia del Brasil o Jóvenes en Acción de Colombia, por citar algunos de ellos, que pueden extender sus beneficios hasta los 29 años de edad.

Desde las primeras iniciativas, que comenzaron a mediados de los años noventa, el crecimiento de estos programas de asistencia social en los países latinoamericanos ha sido constante, tanto en términos de cobertura de la población como de gasto (CEPAL, 2010). No obstante, el panorama regional es heterogéneo. El presupuesto promedio de los PTC en los países de América Latina equivale al 0,3% del PIB aproximadamente. El Ecuador, con su programa Bono de Desarrollo Humano, poseía el mayor presupuesto en relación con el PIB (1,17%) al final de la década pasada, seguido por Oportunidades de México (0,51%) y por el programa Asignaciones familiares del Uruguay (0,45%). Por otro lado, existen programas más modestos tanto en cobertura como en financiamiento, como es el caso del programa Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador, que se desarrolla solo en áreas rurales, o el programa Abrazos de Paraguay, que si bien tiene un alcance nacional, beneficia únicamente a una pequeña población. El presupuesto de estos programas es cercano al 0,02% del PIB.

En promedio, la cobertura expresada como porcentaje de personas que pertenecen a los hogares beneficiarios ronda el 13% de la población de los países, lo que depende tanto de la envergadura de programas como de la proporción de población pobre o vulnerable y que además cumple los criterios de elegibilidad definidos por cada programa. Hay programas que resaltan por la masividad de su cobertura, aunque eso aumenta la probabilidad de cometer errores de inclusión (de hogares que no han sido definidos como población objetivo).

⁸ Puede encontrarse más información sobre los programas de asistencia social en CEPAL (2006).

Los programas de mayor presupuesto son el Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia (Marco, 2012), Bolsa Familia del Brasil, Familias en Acción de Colombia, el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador, Mi Familia Progresa de Guatemala, Oportunidades de México y Solidaridad de la República Dominicana. A fines de la década pasada, estos programas atendían a más del 20% de la población. Sin embargo, conviene tener presente que, al tratarse de población predominantemente pobre y vulnerable, usualmente pertenecen a familias más numerosas, por lo que la cobertura a nivel de hogares (la unidad de selección habitual) es menor que la reseñada en el cuadro VI.6.

Cuadro VI.6
América Latina (16 países): programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2009
(En porcentajes)

País	Programa	Año	Población cubierta		Presupuesto Porcentaje del PIB	Área geográfica de intervención
			Del total de población	Del total de población pobre ^a		
Argentina	Asignación universal por hijo	2009	8,3	46,4	0,2	Nacional
Argentina	Programa de ciudadanía porteña	2009	9,6	100,0	0,1	Local
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	2009	17,5	32,4	0,3	Nacional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	2009	3,5	6,4	0,2	Nacional
Brasil	Bolsa Familia	2009	26,4	84,6	0,5	Nacional
Brasil	(PETI)	2008	0,5	1,6	0,0	Nacional
Chile	Chile Solidario	2008	6,8	51,7	0,1	Nacional
Colombia	Familias en Acción	2009	25,2	56,5	0,4	Nacional
Colombia	Subsidios condicionados a la asistencia escolar	2006	0,6	1,4	0,0	Local
Costa Rica	Avancemos	2009	3,3	17,4	0,4	Nacional
Ecuador	Bono de desarrollo humano	2009	44,3	100,0	1,2	Nacional
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex red solidaria)	2009	8,2	17,1	0,0	Áreas rurales
Guatemala	Mi Familia Progresa	2009	22,6	39,7	0,3	Nacional
Honduras	Programa de asignación familiar (PRAF)	2009	8,7	12,3	0,2	Nacional
México	Oportunidades (ex Progresa)	2009	24,6	62,8	0,5	Nacional
Panamá	Red de oportunidades	2009	10,9	39,5	0,2	Nacional
Paraguay	Tekoporâ	2009	8,6	13,9	0,4	Nacional
Paraguay	Abrazo	2009	0,0	0,1	0,0	Nacional
Perú	Juntos	2009	7,6	21,2	0,1	Nacional
República Dominicana	Solidaridad	2009	21,2	46,3	0,5	Nacional
Uruguay	Asignaciones familiares	2009	11,6	84,6	0,5	Nacional
América Latina (promedio simple)			12,9	39,8	0,30	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de los programas de protección social no contributiva [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Incluye la población indigente.

Ahora bien, considerando la parte del presupuesto de estos programas que iría destinada a los jóvenes de América Latina, las estimaciones indican que a nivel regional se dedican poco más de 170 millones de dólares a este segmento poblacional, de manera directa o indirecta y principalmente a través del acceso a diversos tipos de servicios. No obstante, el Brasil y México concentran la mayor cantidad de recursos en los PTC de la región, con un presupuesto cercano a los 1.000 millones de dólares cada uno, seguidos de lejos por la Argentina, Colombia y el Ecuador, los tres con más de 100 millones de dólares (véase el cuadro VI.7). El resto de los países posee presupuestos que están en el tramo de los 6 a los 50 millones, excepto el programa rural de El Salvador, que posee un presupuesto de 1 millón de dólares (a precios de 2005).

Cuadro VI.7
América Latina (16 países): porcentaje de jóvenes beneficiarios y gasto en programas de asistencia social por cada joven, alrededor de 2009^a

País	Población cubierta	Presupuesto	Gasto por joven beneficiario (en dólares de 2005)	Gasto por joven beneficiario del programa (en dólares PPA de 2005)
	Jóvenes beneficiarios como porcentaje del total de jóvenes	Monto de recursos del programa destinado a los jóvenes (en millones de dólares de 2005)	(en dólares de 2005)	(en dólares PPA de 2005)
Argentina	11,8	174,8	150	342
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,7	6,9	36	132
Brasil	21,7	1 050,9	96	172
Chile	6,3	35,3	134	225
Colombia	22,4	162,3	63	135
Costa Rica	2,3	17,8	612	1195
Ecuador	38,9	129,1	85	200
El Salvador	7,8	1,0	7	14
Guatemala	19,6	23,9	32	61
Honduras	7,7	6,8	41	96
México	19,9	992,2	166	253
Panamá	9,7	10,6	120	231
Paraguay	7,0	8,2	65	200
Perú	7,7	40,1	66	146
República Dominicana	18,6	54,1	109	190
Uruguay	11,7	21,4	243	449
América Latina (promedio simple)	14,0	171,0	127	253

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de los programas de protección social no contributiva [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Se refiere a programas de transferencias condicionadas vigentes en los países.

Por otro lado, se puede observar en la primera columna del cuadro VI.7 que hay bastante homogeneidad en el peso de los jóvenes beneficiarios respecto del universo total de población beneficiaria y que existe cierta relación entre un mayor porcentaje de jóvenes beneficiarios y la menor cobertura de los programas en cuestión (sin considerar programas con coberturas muy bajas). En la medida en que los programas se focalizan en los hogares más pobres, estos tienden a ser de mayor tamaño y con una mayor proporción de niños y jóvenes (dependientes e inactivos).

Si se considera como universo de análisis el total de jóvenes entre 15 y 29 años de edad, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas incluye al 14% del total de jóvenes, proporción levemente mayor que la cobertura de la población total (12,9%). De manera similar a lo observado en cuanto a cobertura de la población, algunos países destacan por su alto nivel de cobertura entre la juventud: en el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y la República Dominicana, la cobertura entre los jóvenes es superior al 18%.

Finalmente, en relación con el gasto por joven beneficiario en dólares PPA de 2005, se observa que la situación es dispar en los diversos países de la región. El gasto promedio por joven beneficiario es de 253 dólares PPA y Costa Rica es el país con mayor gasto (1.195 dólares PPA), seguido por el Uruguay (449 dólares) y la Argentina (342 dólares). Tras estos, hay un grupo significativo de países cuyo gasto por joven se encuentra entre los 100 y 200 dólares PPA. Cierra el listado El Salvador, que proporciona 14 dólares PPA por joven.

Conviene recalcar que cada programa tiene distintos componentes, por lo que más allá de dar cuenta de su cobertura general, no es posible hacer comparaciones exhaustivas entre los mismos. En este sentido, la “calidad” del uso de los recursos, en términos del tipo y nivel de integralidad de las intervenciones familiares e individuales, no se puede reducir a la cuantía de los mismos.

d) Vivienda

En cuanto al gasto público social en vivienda y servicios básicos como el agua potable, el saneamiento, el mejoramiento de barrios y el equipamiento comunitario, conviene recordar que esta es la partida de gastos dentro del ámbito social que moviliza proporcionalmente menor cantidad de recursos. Además, como se mencionó

anteriormente, es un sector presupuestario sujeto al ciclo económico, por lo que muestra oscilaciones significativas en los diversos países según el desempeño económico de las economías. Sin embargo, frente a la reciente crisis financiera internacional, algunos países utilizaron las inversiones en este rubro como mecanismo de creación de empleo público y, en consecuencia, de dinamización de los mercados de consumo interno, por lo que en ocasiones ha mostrado comportamientos contracíclicos.

En 2012, el gasto total en vivienda y servicios básicos equivalía al 1,8% del PIB como promedio simple para 19 países de la región (véase el cuadro VI.8). Aunque este valor es pequeño, se observa cierto grado de dispersión entre los países, con algunos que registran valores iguales o menores al 0,5% del PIB (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, Honduras y Paraguay) y otros cuyos gastos superan el 3% del PIB (Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Uruguay). Naturalmente, esta variabilidad no solamente refleja los distintos esfuerzos o prioridades macroeconómicas que los países asignan a la vivienda pública y los servicios básicos, sino que también depende del grado de urbanización (reciente o de décadas atrás) y, por tanto, de las inversiones anteriores en este ámbito.

Cuadro VI.8
**América Latina (19 países): gasto público en vivienda como porcentaje del PIB
y por joven de 15 a 29 años, alrededor de 2012**

País	Gasto público en vivienda como porcentaje del PIB (en porcentajes)	Gasto público en vivienda por joven ^a (en dólares de 2005)	Gasto público en vivienda por joven (en dólares PPA)	Gasto público en vivienda por joven como porcentaje del PIB per cápita (en porcentajes)
Argentina	2,0	955	2 185	21,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,3	20	72	2,0
Brasil	2,1	776	1 392	17,6
Chile	0,5	299	501	4,6
Colombia	0,7	188	404	6,1
Costa Rica	2,4	820	1 600	19,7
Cuba	3,3	1 405	1 405	46,9
Ecuador	0,3	74	174	2,8
El Salvador	1,0	162	327	6,3
Guatemala	3,5	471	894	22,5
Honduras	0,2	17	40	1,4
México	1,6	856	1 308	11,0
Nicaragua	3,6	272	707	25,6
Panamá	3,8	1 867	3 583	45,5
Paraguay	0,2	23	70	1,5
Perú	2,4	622	1 378	25,0
República Dominicana	2,0	633	1 102	19,3
Uruguay	3,6	2 005	3 697	40,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1,4	549	995	10,4
América Latina (promedio simple)^a	1,8	632	1 149	17,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Un espacio para el desarrollo: El mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2012.

^a Cálculo basado en el número de jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes a los hogares de los tres quintiles más pobres.

Esta dispersión también se refleja en los niveles de gasto que beneficiarían a los jóvenes de forma indirecta. Conviene recordar que la mayoría de los programas de vivienda social están orientados a familias pobres o vulnerables y no tanto a programas de vivienda joven (cuyos beneficiarios directos son los jóvenes), por lo que las estimaciones se basan en el número y proporción de jóvenes cuyas familias serían beneficiarias de los programas de vivienda social y de urbanización (instalación de servicios básicos en la vivienda). Como se aprecia en el cuadro VI.8, el promedio simple en la región de los recursos destinados a la vivienda que beneficiarían a los jóvenes equivale a 1.149 dólares PPA de 2005, correspondiendo al segundo rubro más alto de gasto después de la educación.

Nuevamente, existe una fuerte heterogeneidad de los gastos por joven beneficiario en los diversos países, ya que la Argentina, Panamá y el Uruguay destinan más de 2.000 dólares PPA a cada joven, mientras que países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y el Paraguay gastan menos de 100 dólares PPA por joven. Sin embargo, los valores altos podrían reflejar simplemente una fuerte focalización y los valores bajos un grado más alto de masividad de los programas.

En la última columna del cuadro VI.8 también se presenta un indicador del esfuerzo relativo por países, al relacionar el gasto por joven con el PIB per cápita. En promedio, el gasto en vivienda por joven equivale a aproximadamente el 17% del PIB per cápita en la región, aunque tienden a mantenerse las fuertes diferencias entre países. Para ilustrar los esfuerzos relativos y su diferencia con los montos absolutos por joven, se puede comparar el esfuerzo absoluto y relativo del Brasil, que destinaría alrededor de 1.400 dólares PPA por joven, lo que representa un esfuerzo relativo del 18% del PIB per cápita; de Costa Rica, que moviliza 1.600 dólares, es decir, casi el 20% del PIB per cápita; de Nicaragua, que con 707 dólares PPA muestra un esfuerzo relativo mayor (25,6%), y del Perú, cuyo esfuerzo relativo equivale al 25% del PIB per cápita, pero involucra recursos que superan los 1.370 dólares PPA por joven beneficiario.

Sin duda, el problema de la vivienda y del acceso a los servicios básicos sigue siendo acuciante en la mayoría de los países de la región y la precariedad y el déficit en este ámbito afectan a niños, jóvenes, adultos y adultos mayores (véanse, por ejemplo, CEPAL/UNICEF, 2010 y CEPAL, 2013). Sin embargo, el déficit o falta de viviendas en sí mismo afecta también de forma específica a los jóvenes, ya que obstaculiza sus procesos de autonomización y creación de nuevas familias. En este caso, los obliga a desarrollar estrategias de allegamiento interno (hogares secundarios dentro de la vivienda), lo que implica la existencia de un grado de autonomía meramente relativo y, en particular, la posibilidad de hacinamiento. En otros casos, ponen en práctica estrategias de allegamiento externo, ocupando o construyendo una segunda vivienda en el sitio de una principal, usualmente de dimensiones pequeñas y con dificultades de acceso a los servicios básicos.

En el cuadro VI.9 se muestra una estimación del número de viviendas necesarias para cubrir la demanda total, especialmente en el caso de los jóvenes y de familias jóvenes. En los 17 países considerados, el déficit total sería de poco más de 58 millones de viviendas. De acuerdo con los niveles actuales de gasto público en vivienda y servicios básicos y suponiendo que todos los recursos se destinaran específicamente a la construcción o compra de viviendas sociales, la región demoraría en promedio 100 años en cubrir la demanda actual no cubierta de este tipo de viviendas (tiempo durante el cual el déficit habría aumentado probablemente, incluso en caso de disminución absoluta de la población, por los procesos de nuclearización familiar). Si de este cálculo se excluyen aquellos países con mayor nivel de demanda y menor nivel de gasto (los que demorarían más de 100 años en cubrir el déficit actual), el promedio de años se reduce a 28, tiempo que solo parece razonable porque no considera la demanda futura.

Cuadro VI.9
América Latina (17 países)^a: déficit de vivienda y gasto social requerido en el sector

País	Déficit total (en millones de viviendas)	Déficit ^b como porcentaje del total de viviendas (en porcentajes)	Precio de mercado de viviendas sociales ^c (en dólares 2005)	Déficit total (en millones de dólares 2005)	Número de años necesarios para cerrar el déficit de vivienda ^d
Argentina	3,8	32,0	30 310	116 661	23
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,9	75,0	6 682	12 842	622
Brasil	19,2	33,0	19 923	381 660	17
Chile	1,3	23,0	28 793	36 635	49
Colombia	4,9	37,0	7 834	38 466	33
Costa Rica	0,2	18,0	11 753	2 611	4
Ecuador	1,9	50,0	14 100	26 864	154
El Salvador	0,9	58,0	12 845	12 191	68
Guatemala	2,5	67,0	13 992	34 455	32
Honduras	1,1	57,0	11 084	12 343	539
México	9,8	34,0	17 861	174 260	12
Nicaragua	1,2	78,0	10 187	11 843	45
Panamá	0,3	39,0	27 176	9 391	11
Perú	5,7	72,0	12 925	73 624	29
República Dominicana	1,1	41,0	19 333	21 180	22
Uruguay	0,3	26,0	21 482	6 401	9
Venezuela (República Bolivariana de)	2,1	29,0	39 376	81 537	34
América Latina (promedio simple)	3,4	45,2	17 980	61 939	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Un espacio para el desarrollo: El mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2012.

^a Excluye Cuba y el Paraguay.

^b Incluye el déficit cuantitativo (insuficiencia de viviendas nuevas) y el cualitativo (materiales, hacinamiento, infraestructura y falta de tenencia segura).

^c Precio de mercado de la vivienda más barata en ciudades principales.

^d Cociente entre el monto del déficit total y el gasto público anual en vivienda.

Por este motivo, es necesario que los Estados pongan mayor atención en esta área social siempre postergada, ya que la pobreza, la exclusión y la marginalización no provienen exclusivamente de las insuficiencias de ingresos, sino también del desarrollo de subculturas de la pobreza sobre la base de la segregación residencial, la precariedad habitacional y la falta de equipamiento comunitario. Existen variados ejemplos, que no es del caso mencionar, sobre la asociación entre la segregación y guetización urbana, por un lado, y el desarrollo de pandillas juveniles, el aumento de la violencia y la instalación del narcotráfico, que invade extensos territorios urbanos, dificulta la ya escasa presencia del Estado y afecta brutalmente y en forma especial a los jóvenes, exponiéndolos al mundo de las drogas y de la violencia urbana y transformándolos en víctimas de la exclusión social.

C. Reflexiones finales

Las tendencias recientes muestran un freno en el crecimiento del gasto público social en 2012 y especialmente en 2013. En parte, estas tendencias se deben al anterior incremento para enfrentar las consecuencias de la crisis financiera internacional y al actual freno en la actividad económica mundial. Aunque esas medidas han actuado favorablemente sobre la demanda interna de los países, los márgenes actuales de expansión del gasto son menores, en el contexto de la necesidad de reducción del déficit fiscal en el que incurrieron algunos países para enfrentar la crisis de 2008 y 2009, del escaso dinamismo de la economía internacional y del consiguiente impulso al reforzamiento de la inversión en funciones de tipo económico. Por este motivo, se hace necesario un mayor esfuerzo en una mejor planificación de los gastos, junto con el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de evaluación, que apunten a aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Parte de este incremento de la eficacia y eficiencia se asocia con una optimización de la orientación de los gastos acorde con la necesidad de diversos grupos poblacionales, como los y las jóvenes, de manera que se destinen recursos hacia programas generales e intervenciones específicas que logren mayores impactos y avances en el bienestar de la población y que faciliten el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades para construir un nuevo modelo de desarrollo que disminuya las desigualdades y minimice las cadenas de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), "Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe", *IDEA*, vol. 26, septiembre-diciembre.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos", *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/G.2619-P), Santiago de Chile.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- (2013), *Panorama Social de América Latina*, 2013 (LC/G.2580-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- (2012), *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- (2010), *Panorama Social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.

- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/ Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid, septiembre.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud* [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/47318/P47318.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” (LC/R.2168) [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42796/P42796.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>.
- Espíndola, E. y R. Martínez (2007), “Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis. Reunión técnica. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos. Borrador para discusión”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guerrero, J. P. e Y. Valdés (2001), *Manual sobre la clasificación económica del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Marco, Flavia (2012), “El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia”, *Documento de Proyecto* (LC/W.492), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003*, París.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2014), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010”, *Documento de Proyecto* (LC/W.605), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Urteaga, E. (2013), “Estado de bienestar e inversión social en Europa”, *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, N° 5, enero [en línea] <http://www.comunitaria.com/numeros/numero-5/eguzki-urteaga-estado-de-bienestar-e-inversion-social-en-europa.pdf>.

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos institucionales / Annual reports

También disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014, 222 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2014, 214 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013, 160 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2013, 152 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2013, 226 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013, 92 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013, 92 p.
- Panorama Social de América Latina 2013, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2013, 220 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013, 128 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2013, 122 p.

Libros y documentos institucionales / Institutional books and documents

- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.
Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.
- Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas, 2014, 226 p.
Regional Integration: Towards an inclusive value chain strategy, 2014, 218 p.
Integração regional: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas, 2014, 226 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Conferencias magistrales 2013-2014, Enrique Peña Nieto, Marino Murillo, Luis Gonzaga Beluzzo, José Miguel Insulza, Winston Dookeran et al, 2014, 100 p.
- Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, 2013, 72 p.
- Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias, 2013, 210 p.
International trade and inclusive development: Building synergies, 2013, 200 p.
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.
Structural Change for Equality: an integrated approach to development, 2012, 308 p.
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.
Time for Equality: closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.
A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

129 Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez, Steven Becerra y Paola Castaño, 2014, 338 p.

128 Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe, Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), 2014, 304 p.

127 *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America, René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva and Nanno Mulder (eds.), 2014, 282 p.*

126 Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda del desarrollo, Jorge Máttar, Daniel E. Perrotti (eds.), 2014, 250 p.

125 La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica, José Antonio Ocampo, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso, Roberto Frenkel, 2014, 174 p.

- 124 La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco, Andrés Espejo, 2014, 170 p.
- 123 Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2014, 390 p.
Strengthening value chains as an industrial policy instrument: Methodology and experience of ECLAC in Central America, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2014, 360 p.

Copublicaciones / Co-publications

- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.*
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.
- Las clases medias en América Latina: retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010, 412 p.
- *Innovation and Economic Development: The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010, 472 p.*

Coediciones / Co-editions

- *Regional Perspectives on Sustainable Development: Advancing Integration of its Three Dimensions through Regional Action, ECLAC-ECE-ESCAP-ESCWA, 2014, 114 p.*
- *Multi-dimensional Review of Uruguay, ECLAC-OECD, 2014, 190 p.*
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014, CEPAL / FAO / IICA, 2013, 220 p.
- Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2013, 170 p.
Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development, ECLAC/OECD, 2013, 164 p.

Cuadernos de la CEPAL

- 101 Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 460 p.
101 Redistributing care: the policy challenge, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 420 p.
- 100 Construyendo autonomía: compromiso e indicadores de género, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 Si no se cuenta, no cuenta, Diane Almérás y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.
- 98 *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.*

Documentos de proyecto / Project documents

- La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación, 2014, 240 p.
- La economía del cambio climático en el Ecuador 2012, 2012, 206 p.
- Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, 2013, 130 p
The digital economy for structural change and equality, 2014, 128 p.
- La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo, José E. Durán Lima, Ricardo Herrera, Pierre Lebret y Myriam Echeverría, 2013, 157 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 41 Los cuadros de oferta y utilización, las matrices de insumo-producto y las matrices de empleo. Solo disponible en CD, 2013.
- 40 América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012. Solo disponible en CD, 2012.

Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.



Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.



Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) proving up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.



Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
ECLAC Publications are available in:

www.cepal.org/publicaciones

También se pueden adquirir a través de:
They can also be ordered through:

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org
Pedidos / *Orders:* order@un.org



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

