



2016

Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



2016

Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Laís Abramo
Directora de la División de Desarrollo Social

Pascual Gerstenfeld
Director de la División de Estadística

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

María Nieves Rico
Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento contiene una síntesis de la edición 2016 del *Panorama Social de América Latina*, que 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 Laís Abramo y Pascual Gerstenfeld, respectivamente, con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por María Nieves Rico.

La edición 2016 fue coordinada por Laís Abramo, quien estuvo a cargo de su redacción junto con Verónica Amarante, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Vivian Milosavljevic, Fabiana del Popolo, Marta Rangel, Lucía Scuro, Varinia Tromben, Heidi Ullmann, Iliana Vaca Trigo, Alejandra Valdés y Pablo Yanes. En la elaboración de insumos sustantivos colaboraron Martín Abeles, Jhon Antón, Agustín Arakaki, Miguel del Castillo Negrete, Andrés Espejo, Gabriel Kattan, Soledad Villafañe y Martina Yopo. En el procesamiento estadístico participaron Martín Brum, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Marco Galván, Laura García, Carlos Howes, Carlos Kroll, Vivian Milosavljevic, Rocío Miranda, Claudio Moris, Alyn Sánchez e Iliana Vaca Trigo. Se recibieron valiosos aportes y comentarios referentes a diferentes secciones del documento de parte de Simone Cecchini, Antonio Prado, Guillermo Sunkel y Daniela Trucco.

En la preparación del capítulo II se contó con el apoyo del programa de cooperación de la CEPAL, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) 2016-2018 Apoyo a la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, en el marco del componente “Fortalecimiento de la institucionalidad para una protección social universal y sostenible”. El capítulo V se elaboró en el marco del Programa Regional de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) 2015-2017 y del proyecto de la CEPAL y la Fundación Ford “Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: fortalecimiento del conocimiento e información para la incidencia en políticas”, con el apoyo del proyecto “Promoción de la igualdad: fortalecimiento de la capacidad de países en desarrollo seleccionados para diseñar e implementar políticas públicas y programas orientados a la igualdad”, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121954-8
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058591-0
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358058-5
(versión ePub)

Nº de venta: S.17.II.G.6

Distr.: General

LC/PUB.2017/12-P

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00567

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- 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.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Síntesis	9
----------------	---

Capítulo I

La desigualdad en América Latina: un desafío clave para el desarrollo sostenible	45
Introducción	47
A. La desigualdad en la distribución del ingreso	50
1. Nivel y evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos personales y de los hogares	50
2. La desigualdad de ingresos desde la perspectiva de género	60
B. Desigualdad funcional de la distribución del ingreso en América Latina	65
1. El análisis funcional de la distribución del ingreso	65
2. Distribución funcional del ingreso en América Latina: perspectiva histórica	68
3. Distribución funcional del ingreso en América Latina: ¿qué ha sucedido recientemente?	70
4. Análisis factorial por ramas de actividad	73
C. Distribución de la propiedad de activos físicos y financieros	77
1. Relevancia y complejidades de la medición de la riqueza	78
2. Fuentes para el estudio de la desigualdad en la propiedad de activos	79
3. Medición de la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros: el caso de México	81
D. A modo de cierre	88
Bibliografía	89
Anexo I.A1	92

Capítulo II

El gasto social: evolución y desafíos para el financiamiento de las políticas	97
Introducción	99
A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2015	102
1. El gasto social en la región	103
2. Evolución del gasto social por funciones	104
3. Montos de recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en la región	109
4. Análisis comparado entre países de la región	111
5. Comparaciones internacionales	112
B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el período 2015-2017	114
C. Conclusiones	121
Bibliografía	122
Anexo II.A1	123

Capítulo III

La matriz de la desigualdad social: la edad como un eje estructurante de las desigualdades sociales	127
Introducción	129
A. La edad como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social	130
B. Brechas inter- e intrageneracionales	132
1. Infancia y adolescencia: partiendo de condiciones disímiles	132
2. Juventud: una encrucijada para solidificar o revertir las trayectorias de exclusión	139
3. Adultez: las desigualdades plasmadas en el mercado laboral	147
4. Vejez: promoción del bienestar y la autonomía de las personas mayores	155

C. La experiencia de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida: buscando la igualdad con enfoques diferenciados	159
1. La acumulación de desigualdades y desventajas a lo largo del ciclo de vida	161
2. A modo de cierre	166
D. El ciclo de vida en la institucionalidad social de América Latina	166
1. Leyes e instancias dirigidas a la infancia y la adolescencia	167
2. Leyes e instancias dirigidas a las personas jóvenes	169
3. Leyes e instancias dirigidas a las personas mayores	172
E. Comentarios finales	175
Bibliografía	177
Anexo III.A1	180

Capítulo IV

La distribución del tiempo: una dimensión clave en el análisis de la desigualdad	181
Introducción	183
A. Distribución del tiempo y desigualdad	185
1. Las encuestas sobre uso del tiempo: el gran potencial de un instrumento estadístico	186
2. Desigualdad de género	191
3. Distribución del tiempo en la reproducción de la pobreza y la desigualdad	196
4. El tiempo en distintas etapas del ciclo de vida: desigualdades que se acentúan	198
B. La valorización del trabajo no remunerado y el Sistema de Cuentas Nacionales	205
C. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad	208
1. Políticas sobre recursos naturales y desarrollo rural	210
2. Políticas de desarrollo urbano y transporte	212
3. Políticas del mercado laboral	214
4. Políticas de superación de la pobreza	216
5. Políticas de salud	217
6. Políticas de cuidado	219
D. Reflexiones finales	223
Bibliografía	224

Capítulo V

Poblaciones afrodescendientes: ampliar la mirada de la desigualdad para avanzar en la garantía de sus derechos	229
A. Las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el marco para la acción	231
B. ¿Quiénes son, cuántas son y dónde están las personas afrodescendientes?	237
C. Desigualdades entrecruzadas: brechas en el ejercicio de derechos económicos y sociales	246
1. La población afrodescendiente está sobrerrepresentada en el estrato de menores ingresos	247
2. Desigualdades en salud	249
3. Desigualdades en la educación	255
4. Desigualdades en el mercado laboral	262
D. Institucionalidad y políticas para la población afrodescendiente	269
1. Mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial	269
2. Políticas destacadas dirigidas a las personas afrodescendientes	274
E. Conclusiones	279
Bibliografía	281

Publicaciones recientes de la CEPAL	285
---	-----

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (15 países): principales características de la participación de los salarios en el PIB, 1950-2011	68
Cuadro I.2	América Latina (15 países): participación de la masa salarial en el PIB a precio de factores, 2002-2014	71
Cuadro I.A1.1	América Latina (17 países): distribución del ingreso de los hogares, 2008-2015	92

Cuadro I.A1.2	América Latina (17 países): concentración de la distribución del ingreso de los hogares, según coeficiente de Gini e índices de Theil y Atkinson, 2008-2015	94
Cuadro II.1	El ciclo presupuestario.....	115
Cuadro II.2	América Latina (12 países): gasto social del gobierno central ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017	118
Cuadro II.A1.1	América Latina (15 países): clasificador presupuestario (etapa de aprobación del proyecto de presupuesto) para analizar el gasto por funciones	123
Cuadro II.A1.2	América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social como proporción del PIB en moneda local a precios corrientes, 2000 a 2015.....	124
Cuadro II.A1.3	América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social per cápita en dólares constantes, 2000 a 2015.....	125
Cuadro III.1	América Latina (8 países): asistencia a la educación preescolar de los niños de 3 a 5 años, por zona de residencia, alrededor de 2014.....	136
Cuadro III.2	América Latina (12 países): distribución de la población según grupos de edades, por condición étnica, alrededor de 2010	160
Cuadro III.3	América Latina (7 países): personas con discapacidad, según condición étnica y grupos de edades, alrededor de 2010.....	165
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia	167
Cuadro III.5	América Latina y el Caribe (24 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas jóvenes	171
Cuadro III.6	América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de las personas mayores.....	174
Cuadro III.A1.1	América Latina y el Caribe (19 países): principal estrategia nacional para la protección de los derechos de la juventud.....	180
Cuadro IV.1	América Latina (8 países): valor económico del trabajo no remunerado de los hogares	206
Cuadro V.1	América Latina (16 países): población afrodescendiente según último censo o estimaciones a 2010	240
Cuadro V.2	América Latina (12 países): distribución de la población afrodescendiente y no afrodescendiente por grandes grupos de edades, alrededor de 2010.....	243
Cuadro V.3	América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil por condición étnico-racial, 2010	252
Cuadro V.4	América Latina (12 países): proporción de jóvenes de entre 20 y 29 años que alcanzaron la educación superior, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010	259
Cuadro V.5	América Latina (14 países): institucionalidad a cargo de temas vinculados con la población afrodescendiente.....	271

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (15 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2008 y de 2015.....	52
Gráfico I.2	América Latina (17 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2008, de 2012 y de 2015.....	53
Gráfico I.3	América Latina (15 países): tasa de variación anual de los índices de desigualdad (coeficiente de Gini e índices de Theil y Atkinson), 2008-2015	55
Gráfico I.4	América Latina (16 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, alrededor de 2015.....	56
Gráfico I.5	América Latina (14 países): cociente entre el ingreso medio del quinto quintil de ingreso y del primer quintil de ingreso, alrededor de 2008 y de 2015.....	56
Gráfico I.6	América Latina (17 países): participación de las distintas fuentes en el ingreso per cápita del primer quintil de ingreso y del quinto quintil de ingreso, alrededor de 2015.....	58
Gráfico I.7	América Latina (14 países): tasas anuales de variación per cápita del ingreso salarial, del ingreso por trabajo independiente y de las jubilaciones y otras transferencias del primer quintil de ingreso y del quinto quintil de ingreso, 2008-2015	59
Gráfico I.8	América Latina (16 países): cociente entre la razón de mujeres respecto de hombres en cada quintil de ingreso y la razón observada en el total de la población, personas de entre 20 y 59 años de edad, 2015.....	61
Gráfico I.9	América Latina (15 países): población sin ingresos propios en el primer y el quinto quintil de ingreso, por sexo, 2015.....	62

Gráfico I.10	América Latina (14 países): mujeres sin ingresos propios, primer quintil de ingreso, 2008 y 2015.....	63
Gráfico I.11	América Latina (17 países): composición de los ingresos propios según fuente, por sexo, alrededor de 2014	63
Gráfico I.12	América Latina (promedio ponderado de 18 países): salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de entre 20 y 49 años de edad que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario medio de los hombres de iguales características, por años de escolaridad, 1990 y 2014	64
Gráfico I.13	América Latina: participación de los salarios en el PIB, 1950-2010.....	69
Gráfico I.14	Participación de los salarios en el PIB a precios de mercado en países del mundo, alrededor de 2014	70
Gráfico I.15	América Latina (14 países): participación de los salarios en el PIB y coeficiente de Gini, 2006 y 2014	73
Gráfico I.16	América Latina (promedio de 8 países): participación del salario en el valor agregado, por grandes divisiones de actividad económica, 2010.....	74
Gráfico I.17	América Latina (8 países): participación de la remuneración al trabajo asalariado en el valor agregado de cada sector y participación del valor agregado de cada sector en el total, 2010	75
Gráfico I.18	América Latina (países seleccionados): descomposición diferencial-estructural (<i>shift-share</i>) transversal de la diferencia entre la participación del salario en el valor agregado de cada país y un valor promedio de referencia regional, 2010	76
Gráfico I.19	América Latina (países seleccionados): descomposición diferencial-estructural (<i>shift-share</i>) longitudinal de la diferencia entre la participación del salario en el valor agregado de cada país en 2000 y en 2010	77
Gráfico I.20	México: distribución de los activos físicos de las unidades de producción en actividad en 2013, por sector	84
Gráfico I.21	México: coeficiente de Gini de la distribución de activos físicos, por sector, 2013.....	85
Gráfico I.22	México: riqueza financiera que poseen los extranjeros y transferencia de recursos al exterior (diferencia entre el producto interno bruto y el ingreso nacional bruto), 2003-2014	85
Gráfico I.23	México: proporción de activos que acumulan los más ricos, 2002.....	87
Gráfico II.1	América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, 2000-2015	103
Gráfico II.2	América Latina (19 países): gasto social del sector público, 2000-2015	104
Gráfico II.3	América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2015	104
Gráfico II.4	América Latina (19 países): gasto social del sector público, por funciones, 2000-2015	105
Gráfico II.5	América Latina (19 países): gasto social per cápita del gobierno central, por funciones, 2000-2015	109
Gráfico II.6	América Latina (19 países): gasto social per cápita del sector público, por funciones, 2000-2015	110
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2015	111
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del sector público, por funciones, 2015	112
Gráfico II.9	Unión Europea (28 países), Estados Unidos, América Latina (19 países) y Asia (6 países): gasto público social, 2014.....	113
Gráfico II.10	América Latina y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público social, carga tributaria y PIB per cápita, 1990-2015	114
Gráfico II.11	América Latina (12 países): gasto ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017	117
Gráfico III.1	América Latina (16 países): distribución de la población por quintiles de ingresos y edad, alrededor de 2014	133
Gráfico III.2	América Latina (7 países): personas situadas en el primer quintil de ingresos, por grupos de edad y condición étnica, alrededor de 2014	134
Gráfico III.3	América Latina (8 países): asistencia a la educación preescolar por edad y zona de residencia, alrededor de 2014.....	136
Gráfico III.4	América Latina (14 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014.....	141

Gráfico III.5	América Latina (5 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014	143
Gráfico III.6	América Latina (14 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014	144
Gráfico III.7	América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014	147
Gráfico III.8	América Latina (17 países): tasa de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014	149
Gráfico III.9	América Latina (16 países): ocupados cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2014	153
Gráfico III.10	América Latina (8 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo y nivel de educación alcanzado, 2002 y 2014	156
Gráfico III.11	América Latina (4 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo, condición étnica y nivel de educación alcanzado, 2014	158
Gráfico III.12	América Latina (7 países): personas de 60 años y más con discapacidad, por nivel educativo alcanzado, sexo, zona de residencia y condición étnico-racial, alrededor de 2010	158
Gráfico III.13	América Latina (11 países): mortalidad infantil, según condición étnica, alrededor de 2010	162
Gráfico III.14	América Latina (6 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres, según zona de residencia y condición étnica, alrededor de 2010	163
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)	192
Gráfico IV.2	América Latina (4 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población de 15 años de edad o más, según sexo y condición étnica	193
Gráfico IV.3	América Latina (14 países): tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población ocupada de 15 años de edad o más, según sexo	194
Gráfico IV.4	América Latina (7 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la población de 15 años de edad y más, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares	197
Gráfico IV.5	América Latina (6 países): tiempo que dedica la población menor de 18 años de edad al trabajo remunerado y no remunerado y a actividades personales, según sexo	200
Gráfico IV.6	América Latina (9 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 a 29 años de edad, según condición de actividad y sexo	201
Gráfico IV.7	América Latina (8 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado y tasa de participación de la población jubilada, según sexo	204
Gráfico IV.8	América Latina (6 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar u otros hogares y tasa de participación por parte de la población de 65 años de edad o más, según sexo	205
Gráfico IV.9	América Latina (4 países): tiempo dedicado al acarreo de agua y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, según sexo	211
Gráfico IV.10	América Latina (5 países): tiempo dedicado en desplazamientos de ida y vuelta al lugar de trabajo y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo	213
Gráfico IV.11	Ecuador y México: tiempo medio de trabajo de las mujeres en situación de pobreza, según la percepción de transferencias condicionadas, 2010	217
Gráfico IV.12	América Latina (5 países): tiempo dedicado a cuidados de atención a la salud de miembros del hogar y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo	218
Gráfico IV.13	América Latina (8 países): tiempo de trabajo no remunerado doméstico y de cuidados de la población de 15 años o más en hogares con necesidades de cuidado, según sexo	220
Gráfico IV.14	México y Uruguay: tiempo dedicado al cuidado y tasa de participación, según sexo y presencia de niños o niñas en el hogar	221
Gráfico IV.15	América Latina (5 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica y tasa de participación de la población de 15 años o más, según sexo	222
Gráfico V.1	América Latina (12 países): grado de urbanización de la población afrodescendiente y no afrodescendiente	241

Gráfico V.2	América Latina (4 países): distribución de la población por quintiles de ingreso per cápita de los hogares, según condición étnico-racial, 2014.....	248
Gráfico V.3	América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil, por condición étnico-racial, 2010	251
Gráfico V.4	América Latina (4 países): proporción de mujeres que tuvieron al menos cuatro controles prenatales, por condición étnico-racial, alrededor de 2010.....	253
Gráfico V.5	América Latina (4 países): proporción de partos atendidos por personal calificado, por condición étnico-racial, alrededor de 2010	253
Gráfico V.6	Brasil, Colombia y Ecuador: razón de mortalidad materna, por condición étnico-racial, alrededor de 2011	254
Gráfico V.7	América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnico-racial, alrededor de 2010	255
Gráfico V.8	América Latina (11 países): proporción de niños, niñas y adolescentes de entre 12 y 17 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010.....	257
Gráfico V.9	América Latina (11 países): proporción de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010	257
Gráfico V.10	América Latina (11 países): proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010.....	261
Gráfico V.11	América Latina (9 países): proporción de mujeres de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral, por condición étnico-racial, alrededor de 2010	261
Gráfico V.12	América Latina (10 países): distribución del total de población ocupada de 15 años y más, por años de escolaridad y condición étnico-racial, alrededor de 2010	264
Gráfico V.13	América Latina (10 países): proporción de la población ocupada que tiene 13 años o más de escolaridad, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2010	264
Gráfico V.14	América Latina (11 países): tasa de desempleo de la población de 15 años y más de edad, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2010	265
Gráfico V.15	América Latina (promedio simple de 4 países): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, por nivel educativo, sexo y condición étnico-racial, 2014	266
Gráfico V.16	América Latina (8 países): trabajadoras asalariadas domésticas de 15 años o más, por condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2010	268
Recuadros		
Recuadro I.1	El Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos.....	49
Recuadro I.2	Medición del ingreso	51
Recuadro I.3	Indicadores para la medición de la desigualdad del ingreso	54
Recuadro I.4	Distribución funcional y distribución personal del ingreso	66
Recuadro I.5	El reto de mejorar las fuentes para la medición de la riqueza.....	80
Recuadro II.1	Actualización de la información sobre gasto público social	100
Recuadro III.1	Trabajo infantil: una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes	137
Recuadro III.2	Comparación de los ingresos laborales con los salarios mínimos en la región	154
Recuadro III.3	Atributos deseables de la institucionalidad dedicada a la infancia y adolescencia	169
Recuadro III.4	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.....	173
Recuadro IV.1	Las encuestas sobre el uso del tiempo en América Latina	186
Recuadro IV.2	Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL).....	189
Recuadro V.1	Las mujeres afrodescendientes y el concepto de interseccionalidad en la Agenda Regional de Género	235
Recuadro V.2	Distribución territorial de la población afrodescendiente: las huellas de la esclavitud.....	242
Recuadro V.3	La composición por edades y sexo de la población afrodescendiente como insumo fundamental para políticas de igualdad de género, igualdad racial y ciclo de vida.....	245
Recuadro V.4	Algunas cifras en torno al perfil epidemiológico del Brasil	250
Recuadro V.5	Movimiento social de mujeres afrodescendientes e incidencia en la generación de institucionalidad.....	278

Síntesis

Introducción

La preocupación por la igualdad ha estado históricamente presente en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha ganado centralidad a partir de 2010, como se expresa y fundamenta en el conjunto de documentos que se conoce como la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a), que en 2016 se complementó con el análisis de los principales desafíos que enfrenta la región para el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016d). Avanzar hacia la reducción significativa de la desigualdad es un compromiso asumido por todos los países de la región (plasmado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 de la Agenda 2030, de “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) y claramente expresado en la consigna de “que nadie se quede atrás”.

Los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que son típicos de la región. La estructura productiva, poco diversificada y altamente heterogénea, en la que los sectores de baja productividad generan aproximadamente un 50% del empleo, constituye un determinante fundamental de la desigualdad. El mercado de trabajo es el eslabón clave que vincula esa estructura productiva con una alta desigualdad del ingreso de los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso fuertemente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010, 2012, 2014a y 2016a).

Asimismo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones y es causado por múltiples factores. La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Sin duda esa es una dimensión central de la igualdad, que alude tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como a la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la distribución de la propiedad de activos financieros y no financieros.

La noción de igualdad de la CEPAL se refiere también a la igualdad en el ejercicio de derechos, en el desarrollo de capacidades (entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideren valiosos), al reconocimiento recíproco de los actores y la igualdad de género, étnica y racial, entre otros aspectos fundamentales (Bárcena y Prado, 2016).

La igualdad de derechos es, para la CEPAL, el eje primordial de la igualdad y se refiere a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición, y a la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía. En sentido contrario, la desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y medioambientales y que, por tanto, el principio de universalidad ha sido vulnerado.

El análisis de las desigualdades sociales requiere poner atención en la distribución de activos, de medios y oportunidades, de ingresos y otros resultados, de poder e influencia. En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos, bienes y servicios,

entre otros) que constituyen o generan bienestar, entre distintos grupos sociales. A su vez, hace referencia a la exclusión y la inequitativa distribución del poder político y económico, que dejan para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitando o limitando el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades de todos. La desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo. Un enfoque multidimensional de la igualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración sus diferentes ejes estructurantes que definen las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas.

El tema central de esta edición del *Panorama Social de América Latina* es la desigualdad social, considerada como un desafío fundamental y un obstáculo para el desarrollo sostenible. Se abordan algunos de los ejes y dimensiones de la desigualdad social, llamando la atención sobre la forma en que estos se entrecruzan y se potencian mutuamente. En sus distintos capítulos se examinarán las desigualdades en la distribución del ingreso (personal y funcional) y de la propiedad, las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, las desigualdades en el uso del tiempo entre hombres y mujeres, y la situación de las poblaciones afrodescendientes como una de las manifestaciones de las desigualdades étnico-raciales. Asimismo, se analizan las tendencias recientes en cuanto a los recursos públicos disponibles para financiar políticas sociales capaces de hacer frente a la pobreza y la desigualdad y promover un desarrollo social inclusivo.

Capítulo I

La desigualdad en América Latina: un desafío clave para el desarrollo sostenible

En este capítulo se analiza la evolución de algunos aspectos relacionados con la desigualdad de medios y el estrato socioeconómico como eje central de la desigualdad social en América Latina. Se amplía el análisis de la distribución del ingreso entre las personas y entre los hogares realizado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, al incluir también el examen de la distribución funcional del ingreso y su evolución reciente. Asimismo, se incorpora el tema de la concentración de la propiedad de los activos financieros y no financieros, a partir del estudio de México, que arroja resultados que probablemente pueden extenderse a otros países de la región.

A. La desigualdad en la distribución del ingreso¹

En América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo en 2015 en niveles similares a los observados en 2014. Sin embargo, si se considera el período posterior a la crisis financiera internacional, se aprecia una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 2008 y 2015 en la mayoría de los países. En ese período se produjo un incremento relativo de los ingresos del quintil inferior mayor que el observado en el quintil superior. Esta situación se extendió de manera generalizada a las distintas fuentes de ingreso de los hogares, principalmente a los ingresos laborales (tanto de los asalariados como del trabajo independiente), las jubilaciones y las transferencias.

1. Nivel y evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos personales y de los hogares

El coeficiente de Gini —que toma valores entre 0 (para representar la ausencia de desigualdad) y 1 (para representar la desigualdad máxima)— mostró en América Latina un valor promedio de 0,469, de acuerdo con la información disponible a 2015, y prácticamente no varió con respecto a 2014, año en que presentó un promedio de 0,473². En la mayoría de los países el descenso del coeficiente de Gini se produjo principalmente en el período 2008-2012, en tanto que entre 2012 y 2015 se registraron variaciones de menor magnitud. En cuanto al promedio regional, el ritmo de caída del coeficiente de Gini en el período más reciente (2012-2015) disminuyó a la mitad (-0,6% equivalente anual), en comparación con el registrado entre 2008 y 2012 (-1,2% equivalente anual) (véase el gráfico 1).

En 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1220 unidades monetarias.

¹ Los valores de los indicadores de desigualdad presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación. La actualización de la medición incluyó la revisión conceptual y operativa de las distintas partidas de ingreso y del proceso de imputación en casos de no respuesta, y también significó dejar de lado el proceso de ajuste del ingreso de encuestas a cuentas nacionales.

² Promedio de 15 países, sin incluir a Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

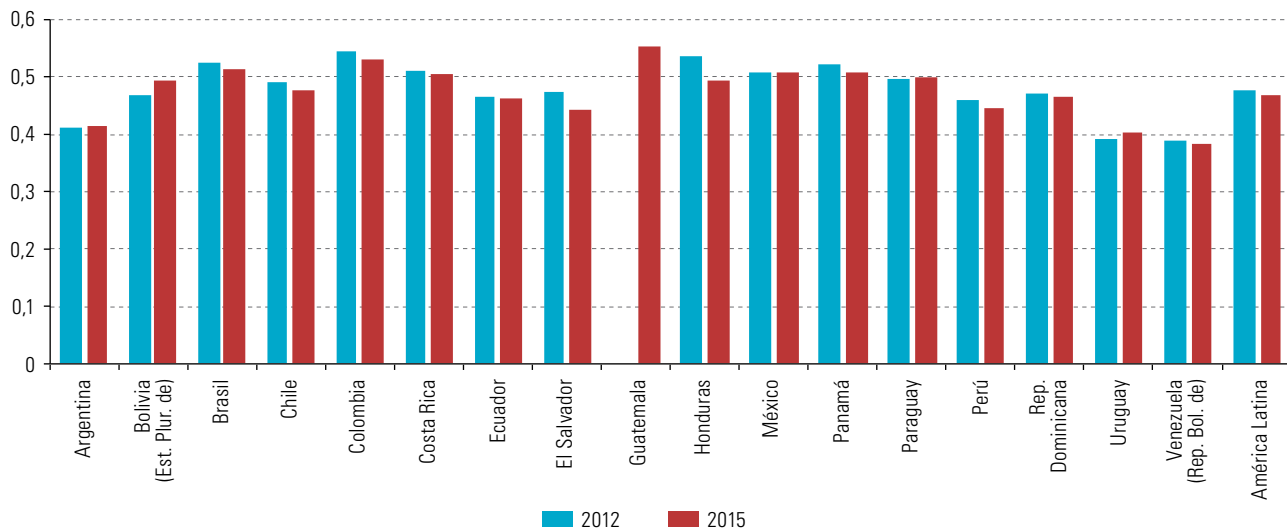
Gráfico 1

América Latina (17 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2008, de 2012 y de 2015^{a b}

A. Alrededor de 2008 y de 2012



B. Alrededor de 2012 y de 2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2008, 2012 y 2015, excepto en los casos de la Argentina (2009, 2012 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008, 2011 y 2014), Chile (2009, 2011 y 2015), Colombia (2009, 2012 y 2015), Costa Rica (solo 2012 y 2015), El Salvador (2009, 2013 y 2015), Guatemala (solo 2014), Honduras (2009, 2013 y 2015), México (2008, 2012 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008, 2012 y 2014).

^b En el promedio de América Latina se considera a los 15 países de los que se cuenta con información de ambos subperíodos. No se incluye en el cálculo a Costa Rica, Nicaragua y Guatemala.

Complementariamente, la distribución del ingreso puede ser caracterizada sobre la base de la relación entre el ingreso medio per cápita de los hogares del quintil de mayores ingresos (quintil V) y del quintil de menores ingresos (quintil I). Entre 2008 y 2015, la relación media de 14 países de la región cayó un 16,8%, pasando de 14,7 a 12,2. Pese al descenso, las diferencias siguen siendo muy grandes: en promedio, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1.220 unidades monetarias. La mencionada caída de esta relación en los 14 países analizados refleja la mejora de la distribución de los ingresos.

La caída de la desigualdad entre 2008 y 2015 estuvo asociada, en general, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil³. Esto se extendió a las principales fuentes de ingreso de los hogares, es decir, los ingresos provenientes del trabajo asalariado e independiente. En efecto, en términos de promedios de un conjunto de 14 países, la variación real de los ingresos salariales per cápita del primer quintil se produjo a un ritmo del 3% anual, frente a un 2,3% anual en el caso del quinto quintil. Algo similar ocurrió con los ingresos del trabajo independiente, que crecieron a una tasa anual del 2,8% (en términos per cápita reales) en el caso del primer quintil, en tanto que presentaron una variación promedio del -0,3% en el caso del quinto quintil. En lo referente a la suma de jubilaciones y otras transferencias, se observó el mismo patrón de incremento diferenciado en favor del quintil de menores ingresos (en el que se registró un 6,4% de incremento anual, frente a un 0,1% en el quintil de mayores ingresos). En varios países, las transferencias alcanzaban niveles muy bajos en 2008, por lo que, si bien registraron tasas anuales de crecimiento muy altas en el período, su participación en el ingreso per cápita del quintil más pobre no varió significativamente.

2. La desigualdad de ingresos desde la perspectiva de género

Uno de los pilares fundamentales para reducir la desigualdad es lograr la autonomía de las mujeres, en particular su autonomía económica. Hay evidencia empírica suficiente de que el aumento de la participación y de los ingresos laborales de las mujeres tiene efectos significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. En general, las mujeres tienen menor acceso a los recursos productivos y financieros, así como a los recursos monetarios, a la capacitación y al uso de las distintas tecnologías. Por otra parte, debido a su alta carga de trabajo doméstico no remunerado, disponen de menos tiempo para su uso personal, lo que atenta contra sus posibilidades de capacitarse y mantener una presencia continua en el mercado laboral.

Los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva. Sin excepciones entre los países considerados, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los primeros dos o tres quintiles de ingreso. En particular, las mujeres de entre 25 y 59 años de edad están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40%, respecto de los hombres. Ello se debe a que ellas suelen recibir ingresos más bajos, a causa de la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en el mercado laboral; además, se desempeñan por lo general en ocupaciones asociadas a bajas remuneraciones y suelen estar sobrerrepresentadas en la jefatura de los hogares monoparentales.

Por otra parte, el porcentaje de mujeres que reciben un ingreso como remuneración por su participación en el mercado laboral o en forma de jubilaciones u otro tipo de transferencias es considerablemente menor que el de los hombres. Según un promedio de 15 países, en los hogares del primer quintil de ingreso el porcentaje de personas que no cuentan con ingresos propios llega a un 44% en el caso de las mujeres y solo un 23% en el caso de los hombres.

En cuanto a la composición de los ingresos personales, las transferencias constituyen para las mujeres un 16,8% del volumen total de sus ingresos y para los hombres menos del 10%, en tanto que los ingresos provenientes del trabajo independiente representan el 23,3% del total de ingresos de las mujeres, frente a un 33,7% de los ingresos de los

³ No se puede hacer una traslación directa de una mejora distributiva a un mayor bienestar. En el caso de Honduras, por ejemplo, la mejora distributiva observada entre 2008 y 2015 se produjo en el marco de una caída generalizada de los ingresos de los hogares, que afectó en mayor medida a los del quinto quintil.

hombres. La principal fuente de ingresos tanto de los hombres como de las mujeres son los sueldos y salarios, que alcanzan al 54% del volumen total de sus ingresos personales. Sin embargo, en la región solamente una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene un empleo o lo busca, al mismo tiempo que las mujeres perciben en promedio únicamente el 83,9% del salario que reciben los hombres.

En suma, tanto la sobrerrepresentación de las mujeres en los quintiles de menores ingresos, como una mayor proporción de mujeres sin ingresos propios, principalmente en esos quintiles, redundan en que un conjunto amplio enfrente situaciones de privación e inequidad. Si bien se han producido mejoras en los últimos años, las brechas de ingresos que enfrentan las mujeres, junto con la composición diferenciada de dichos ingresos, permanece como una característica distintiva de la desigualdad en todos los países de la región.

B. La distribución funcional del ingreso

El enfoque prevaleciente para analizar la distribución del ingreso en la región ha sido el de la desigualdad entre las personas o entre los hogares. El concepto original de desigualdad funcional del ingreso, que se refleja en indicadores agregados como la participación de los ingresos laborales en el producto interno bruto (PIB), no captura actualmente tanta atención, ni a nivel mundial ni en la región. Sin embargo, el análisis de la distribución funcional del ingreso aporta información muy valiosa para comprender la dinámica de los ingresos del trabajo y del capital, y puede considerarse complementario al de desigualdad personal.

Una serie de largo plazo de la relación entre masa salarial y PIB en América Latina, en el período comprendido entre 1950 y 2011, elaborada por Alarco Tosoni (2014), muestra que las mayores participaciones se alcanzaron a finales de los años sesenta e inicios de los años setenta. Hay otro momento de participaciones relativamente altas (aunque menores que las recién mencionadas) en los años noventa. Durante los años ochenta y el primer quinquenio del siglo XXI se detectan los menores niveles de participación del salario en el PIB. En los últimos años, la agregación de la información a nivel regional muestra una tendencia creciente, a causa de una mejora de la distribución funcional del ingreso principalmente en la Argentina y el Brasil.

Resulta interesante analizar la evolución de la participación salarial en el PIB conjuntamente con la de la desigualdad personal, medida a través del coeficiente de Gini. La gran mayoría de los países latinoamericanos exhiben bajas en la desigualdad de la distribución del ingreso personal desde 2002, y entre 2006 y 2014 en 13 de un total de 14 países se produjeron caídas del coeficiente de Gini, con la excepción de Costa Rica. Por otro lado, no obstante el deterioro generalizado de la participación de los salarios en el PIB entre 2002 y 2006, a partir de ese año, además de la tendencia hacia la reducción del coeficiente de Gini, se registró en la mayoría de los países una recuperación de la participación de los salarios en el PIB, con las excepciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Panamá, que continuaron su tendencia negativa (véase el gráfico 2). Esto sugiere que las mejoras distributivas logradas en la región desde mediados de la década pasada podrían haber estado en parte asociadas a la mejora del reparto de las retribuciones al trabajo respecto del capital⁴.

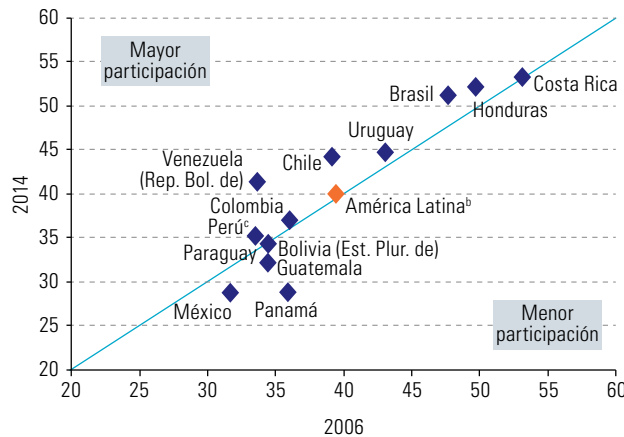
El análisis de la distribución funcional del ingreso aporta información muy valiosa para comprender la dinámica de los ingresos del trabajo y del capital, y puede considerarse complementario al de desigualdad personal.

⁴ Las cuentas nacionales brindan información sobre la masa salarial (remuneraciones a los asalariados), pero por lo general no contemplan el ingreso mixto. Este se refiere a la remuneración de los trabajadores independientes y contiene implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital implicado en la actividad productiva.

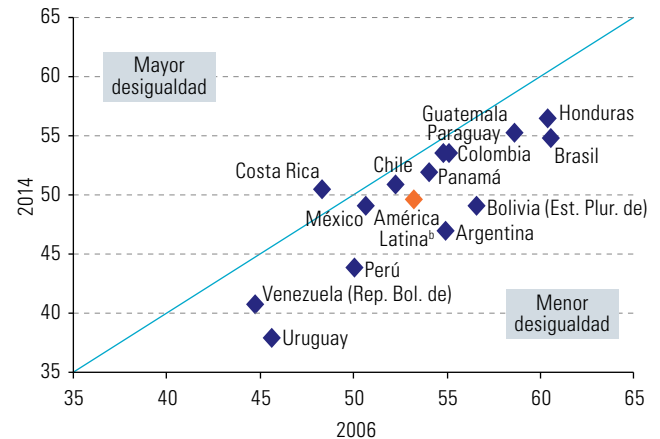
Gráfico 2

América Latina (14 países): participación de los salarios en el PIB y coeficiente de Gini, 2006 y 2014

A. Participación de los salarios en el PIB (en porcentajes)



B. Coeficiente de Gini^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, Banco Central de Costa Rica y Banco Central del Uruguay.

^a Los coeficientes de Gini corresponden a la serie anterior de estimaciones de desigualdad de la CEPAL, basadas en un agregado del ingreso que incluía el ajuste a las cuentas nacionales.

^b Promedio simple de los países.

^c Datos correspondientes a 2007.

Para una mejor comprensión de la desigualdad funcional del ingreso, también resulta relevante el análisis de los distintos sectores económicos. Las diferencias en la participación salarial en el PIB a nivel agregado entre países o las variaciones de esta tasa a través del tiempo en un mismo país pueden obedecer tanto a cambios en la forma en que se distribuye el valor agregado entre el trabajo y el capital en los diferentes sectores económicos como a cambios en la importancia relativa del valor agregado entre sectores. Un análisis de ocho economías seleccionadas de América Latina mostró que la participación del salario en el valor agregado aumentó en cuatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras), disminuyó en tres (Chile, Guatemala y México) y se mantuvo prácticamente constante en uno (Colombia). Además, permitió constatar la preponderancia de los cambios en las retribuciones al trabajo y al capital dentro de los sectores por sobre los cambios en el peso de los distintos sectores en la economía: en los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala, más del 70% de la variación total de la participación de los salarios en el ingreso estuvo explicado por los primeros (cambios en las retribuciones al trabajo y al capital), mientras que los segundos (cambios en el peso de los distintos sectores económicos) fueron más importantes en Chile, Costa Rica y Honduras.

C. Desigualdad en la propiedad de activos físicos y financieros

Situar la desigualdad como eje de la reflexión pública implica avanzar hacia mediciones que incluyan la estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros. En el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016a), se enfatiza la relevancia que tiene la clase social o el estrato socioeconómico como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad, lo que hace indispensable la medición de la riqueza en general.

La estructura de la propiedad es una de las variables fundamentales en el mantenimiento, si no en el crecimiento, de la desigualdad social. Por ello, los estudios empíricos sobre la medición de la riqueza o la desigualdad de activos tienden a coincidir en que esta es una desigualdad mayor, más profunda y más estable que la que arroja la medición solo del ingreso.

De acuerdo con el *Global Wealth Report 2016* de Credit Suisse, la riqueza en el mundo está muy mal distribuida: el 0,7% de los adultos (35 millones de personas) concentran casi la mitad (45%) de los activos físicos y financieros del mundo; un total de solo 123.000 personas con un muy elevado patrimonio (que poseen más de 30 millones de dólares) acaparan el 9% de la riqueza mundial y 1.722 pertenecen al selecto grupo de los millonarios (*billionaires*).

Este análisis se basa en el estudio de la realidad mexicana, pero arroja resultados que posiblemente son extensibles a otros países de la región. Entre 2003 y 2014, la economía mexicana creció a un promedio anual del 2,6%. No obstante, la riqueza alcanzó un crecimiento real promedio anual del 7,9% en el mismo período. Esto significa que la riqueza en México se duplicó entre 2004 y 2014.

Además, hay una fuerte concentración en la propiedad de los activos físicos con que cuentan las unidades de producción registradas en los censos económicos, lo que evidencia el alto grado de heterogeneidad estructural de la economía mexicana: el 10% de las empresas concentran el 93% de los activos físicos, en tanto que el 90% restante dispone de muy pocos bienes de capital. Por ello, el coeficiente de Gini de la concentración de los activos físicos asciende a la cifra récord de 0,93.

En 2015, el Gobierno mexicano administraba el 23% de los activos, las empresas privadas el 19%, las empresas públicas autónomas el 9% y las instituciones financieras el 5%, al mismo tiempo que un 7% de los activos financieros estaban en posesión de extranjeros. No obstante, las familias concentraban la mayor proporción, un 37%, equivalente a 28 billones de pesos mexicanos. Lamentablemente, la repartición de estos 28 billones de pesos es muy desigual.

Dos terceras partes de estos activos físicos y financieros están en manos del 10% de las familias del país, en tanto que el 1% de las familias concentran más de un tercio. Por ello, el coeficiente de Gini de la distribución de los activos totales (físicos y financieros) de las familias es de 0,79. La repartición de los activos financieros es aún más desigual: el 80% es propiedad del 10% más rico.

D. Desafíos en la comprensión de la desigualdad

La CEPAL postula la necesidad de un nuevo estilo de desarrollo que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro, y ha señalado reiteradamente la relevancia de disminuir los altos niveles de desigualdad que afectan a los países de América Latina y el Caribe. La experiencia reciente de los países de la región en sus esfuerzos de reducción de la pobreza indica que alcanzar ese objetivo solo es posible poniendo el énfasis en el combate a la desigualdad y avanzando hacia su disminución sustantiva, en sus diversas dimensiones e interrelaciones.

A partir de comienzos del nuevo milenio la región presentó avances importantes en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso personal; un análisis más amplio sugiere que estos avances pueden estar relacionados con algunos cambios en las tendencias de las relaciones laborales. El enfoque funcional del análisis de la

distribución del ingreso en la región indica que en los últimos años el incremento de la participación de la masa salarial en el PIB ha registrado una recuperación en la mayoría de los países, lo que sugiere que las mejoras distributivas del ingreso personal habrían estado en parte asociadas a un reparto más equitativo de los factores capital y trabajo. Sin embargo, el análisis parcial de la desigualdad en la distribución de la riqueza entre las familias indica que esta es más alta que la desigualdad medida solo por los ingresos corrientes y que la concentración de la propiedad es aún más intensa en lo referente a los activos financieros, y sigue incrementándose.

El estudio, análisis y medición de la riqueza y de la estructura de la propiedad de activos físicos y financieros es una prometedora ruta de investigación para avanzar hacia la comprensión de la naturaleza multidimensional de la desigualdad y contar con un análisis más consistente de los retos que enfrenta la región en el esfuerzo por lograr su reducción sustantiva. Entre los desafíos de esa agenda de investigación está el de perfeccionar los instrumentos y metodologías de medición de la desigualdad. Las mejoras que se puedan introducir a las encuestas de hogares para una captación más precisa de los ingresos altos deben ir acompañadas del análisis de otras fuentes de información, como las cuentas nacionales o los registros de los impuestos a las personas, que permita complementar las reflexiones que surgen a partir de la explotación de las encuestas.

La experiencia reciente de los países de la región en sus esfuerzos de reducción de la pobreza indica que alcanzar ese objetivo solo es posible poniendo el énfasis en el combate a la desigualdad y avanzando hacia su disminución sustantiva, en sus diversas dimensiones e interrelaciones.

Capítulo II

El gasto social: evolución y desafíos para el financiamiento de las políticas

Una de las innovaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la atención que se presta a los medios de implementación. Se busca explícitamente garantizar una implementación basada en la movilización nacional e internacional de recursos. En ese contexto, uno de los aspectos más importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es la inversión social, pues esta se encuentra íntimamente ligada al logro de avances sustanciales en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, la vivienda, la educación y la salud, así como a los sistemas de protección social, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado y universal. Además, como parte de la inversión social se encuentran aquellas partidas de gasto destinadas a la protección del medio ambiente y a la prevención de desastres naturales, fundamentales para avanzar en la sostenibilidad medioambiental, de acuerdo con la Agenda 2030.

En 2015 el gasto público social del gobierno central y del sector público de los países de la región alcanzaron como promedio simple un 10,5% y un 14,5% del PIB, respectivamente, llegando ambos a su nivel más alto.

El capítulo se nutre de la nueva base de datos sobre gasto público social de la CEPAL y se divide en dos secciones. En la primera se expone la evolución reciente del gasto público social a partir de la información oficial que brindan los países a la CEPAL, de acuerdo con la clasificación funcional, que se refiere al volumen de recursos públicos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social. En la segunda sección se presenta información sobre la asignación del gasto social contenida en los presupuestos nacionales, describiendo las decisiones que se han tomado en esta materia y cómo los países han proyectado enfrentar el año 2017.

A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2015

En 2015, el gasto público social del gobierno central y del sector público de los países de la región alcanzó como promedio simple un 10,5% y un 14,5% del PIB, respectivamente (véase el gráfico 3), llegando a su nivel más alto desde el año 2000. Por primera vez, los recursos destinados por los gobiernos centrales de los países de la región superaron los niveles alcanzados en 2009, que se registraron como reacción frente a la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008. El nivel de gasto social alcanzado en 2015 representa un poco más de la mitad del gasto público total de ese año.

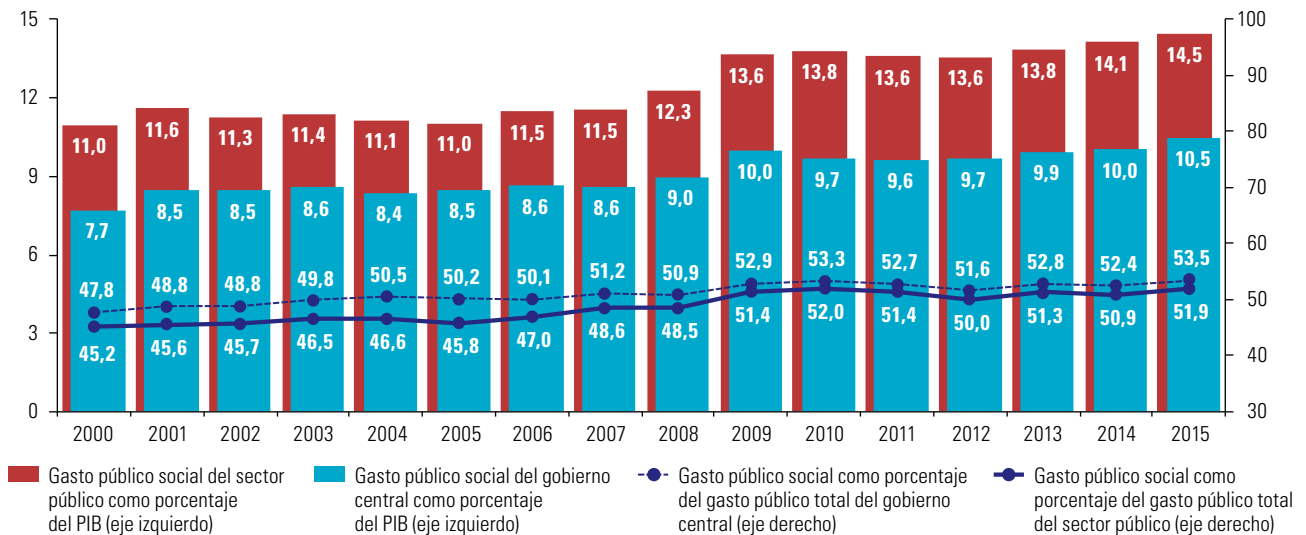
Los países que destinan mayores recursos a las funciones sociales son la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB. Por otro lado, los países que destinan menores proporciones de recursos son Haití y Guatemala, con menos del 8% del PIB. En un análisis por funciones sociales, destacan la Argentina y el Brasil como los países que más recursos destinan a protección social (más del 13% del PIB en 2015); Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica como los que más recursos destinan a educación (más del 7% del PIB en 2015), y nuevamente la Argentina y Costa Rica como los que más recursos destinan a salud (más del 6% del PIB en 2015).

Al analizar la evolución del gasto por funciones sociales a nivel de sector público, de acuerdo con las coberturas institucionales oficiales publicadas por cada país, se observa

que protección social, educación y salud son las funciones prioritarias en términos de la asignación de recursos, con niveles que en 2015 llegaron, como promedio de los países considerados, al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente (véase el gráfico 4).

Gráfico 3

América Latina (19 países): gasto social del gobierno central y del sector público, 2000-2015^{a b}
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



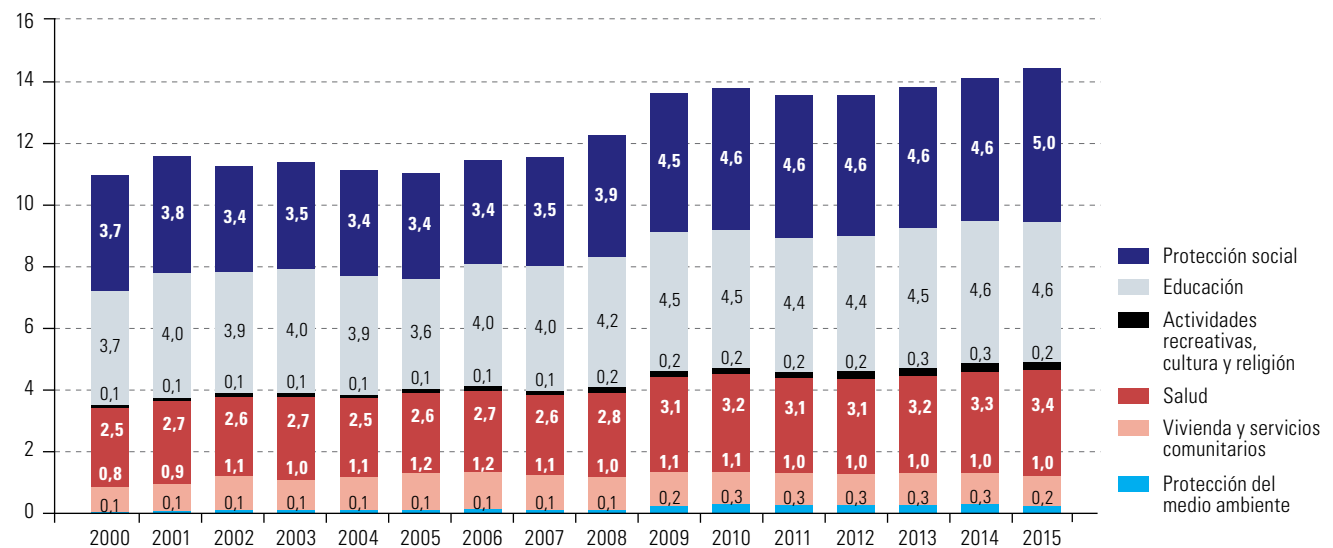
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

^b Los países que se incluyen con una cobertura mayor que la de gobierno central son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

Gráfico 4

América Latina (19 países): gasto social del sector público por funciones, 2000-2015^{a b}
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

^b Los países que se incluyen con una cobertura mayor que la de gobierno central son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

Al comparar el gasto social promedio de los países analizados de la región con los de la Unión Europea y los Estados Unidos se observa que en 2014 había diferencias de 20 puntos porcentuales del PIB y casi 10 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, en favor de los últimos.

El gasto social per cápita alcanzó en 2015 un promedio de 728 dólares a precios de 2010, al considerar la cobertura de gobierno central, y presentó un crecimiento en torno al 60% en relación con el valor del año 2000 y superior al 20% acumulado en los últimos cinco años. Por otra parte, según la información oficial correspondiente al conjunto del sector público, el promedio de los países de la región llega a 1.094 dólares per cápita y exhibe incrementos de casi un 50% con respecto al valor del año 2000 y de casi un 10% en relación con el de 2010.

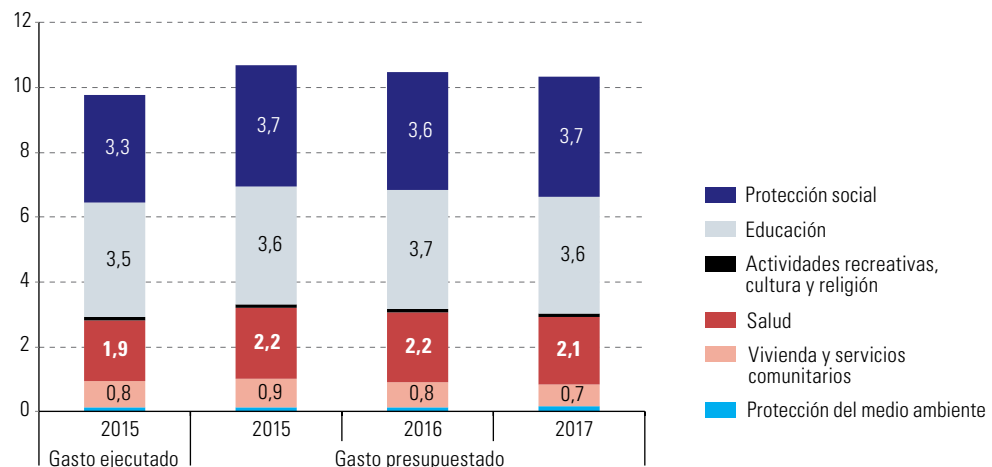
B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el período 2015-2017

El análisis del gasto social ejecutado en el período 2000-2015 se complementa con el examen de la información contenida en los presupuestos de los países de América Latina, como una forma de estimar las prioridades que los Gobiernos están dando a las distintas políticas sociales. En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se analiza el gasto presupuestado por funciones del gobierno central correspondiente a los años fiscales 2015, 2016 y 2017. Se presentan los resultados de 12 países de la región.

En el gráfico 5 se observa que, en promedio, los países de la región se han mostrado cautelosos al elaborar los presupuestos de 2016 y 2017, en el sentido de que han presupuestado gastos sociales —así como gastos totales— menores que los presupuestados para 2015. El gráfico permite también comparar el gasto ejecutado en 2015 con el presupuestado para ese año y observar que el gasto total real fue 1 punto porcentual del PIB menor que el gasto programado (es decir, un 10% menor que lo presupuestado, en promedio); además, las funciones sociales son las que muestran una menor ejecución.

Gráfico 5

América Latina (12 países):
gasto social ejecutado y
presupuestado del gobierno
central, por funciones,
2015-2017^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 12 países. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

A partir de la información contenida en los presupuestos públicos de los países, sobre todo en los de América del Sur, se vislumbran ajustes presupuestarios en las funciones sociales para 2017, que podrían tener un impacto directo en la población, en un contexto de crecimiento económico positivo aunque bajo. Esto se suma a las limitaciones en lo referente al grado de ejecución de dichos presupuestos, que no siempre alcanza todo su potencial.

C. Conclusiones

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un ambicioso intento de los países por establecer un amplio consenso mundial para avanzar simultáneamente en los pilares social, económico y ambiental del desarrollo sostenible. Todo avance sustancial dependerá, entre otros medios de implementación, de la capacidad de movilización interna de recursos suficientes, no solo para aspectos directamente vinculados a la inclusión y el bienestar social, sino además para fortalecer la protección y sostenibilidad del medio ambiente. En este contexto, la CEPAL llama una vez más a resguardar y cautelar el financiamiento de las políticas sociales, para dar sostenibilidad a los logros alcanzados, hacer frente a los desafíos vigentes y poder avanzar hacia la consecución de los Objetivos acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Debido a lo anterior, la medición de la inversión de recursos en las políticas sociales y el análisis de su composición y evolución en el tiempo, así como de su efecto redistributivo y su eficiencia deberán acompañar la implementación de los ODS. El esfuerzo por ampliar y mejorar la información sobre gasto social realizado en este capítulo con la colaboración de los países de la región representa un gran avance en esa dirección. Mejores mediciones siempre posibilitarán mejores análisis y decisiones por parte de los países.

La CEPAL llama, una vez más, a resguardar y cautelar el financiamiento de las políticas sociales, para dar sostenibilidad a los logros alcanzados, hacer frente a los desafíos existentes y avanzar hacia la consecución de los ODS.

Capítulo III

La matriz de la desigualdad social: la edad como un eje de las desigualdades sociales

La edad es uno de los ejes de las desigualdades sociales. Subyace como uno de los determinantes de la organización de instituciones sociales como la familia y de las estructuras que organizan la educación y el trabajo. Por esta vía, es un determinante de la distribución del bienestar, del poder y de la autoridad en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la que se asignan responsabilidades y roles (CEPAL, 2016a).

La perspectiva de ciclo de vida contribuye a estudiar la progresión de las distintas etapas que las personas atraviesan a lo largo de su vida, desde el nacimiento hasta la muerte, que resulta de la interacción de factores biológicos, relacionales y sociales (Carr, 2009). Esa perspectiva permite entablar un análisis que no solo incorpora a la edad y su interacción con otros ejes de la desigualdad, sino que contribuye a identificar el encadenamiento de esas desigualdades en cada etapa de las trayectorias de vida de las personas y a identificar, en cada etapa, nudos críticos que contribuyen a la reproducción de la desigualdad social. Tradicionalmente se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: la infancia y adolescencia, la juventud, la adultez y la vejez (Cecchini y otros, 2015), pero dentro de estas etapas hay también divisiones internas muy importantes.

Para analizar la relación entre desigualdad y ciclo de vida es preciso distinguir entre las estratificaciones a lo largo del ciclo de vida, dentro de cada una de sus etapas y entre esas distintas etapas en diferentes contextos sociohistóricos. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que instituciones y sistemas de distribución de recursos, como el Estado, el mercado y la familia, generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en función de la etapa de vida en la que se encuentran. Además de las desigualdades entre las personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida, también son observables amplias brechas entre las personas situadas en la misma etapa del ciclo de vida, en particular en función del estrato socioeconómico, el sexo, la condición étnica y racial y el territorio. Dado este enfoque, es importante pensar en la desigualdad como el resultado de procesos acumulativos en el tiempo de decisiones, carencias, ventajas, eventos y experiencias que se articulan con los arreglos institucionales y el contexto social y económico (Gibbs y Eaton, 2014). En el capítulo III se exploran brechas intra e intergeneracionales en las distintas etapas del ciclo de vida y se procura enfatizar el encadenamiento de la desigualdad a lo largo de ellas. También se enfatizan las desigualdades a lo largo del ciclo de vida experimentadas por las personas indígenas, un segmento de la población históricamente discriminado. Por último, se ofrece un panorama acerca de la institucionalidad dedicada a segmentos específicos de población a lo largo del ciclo de vida, destacándose los desafíos de coordinación para las políticas públicas.

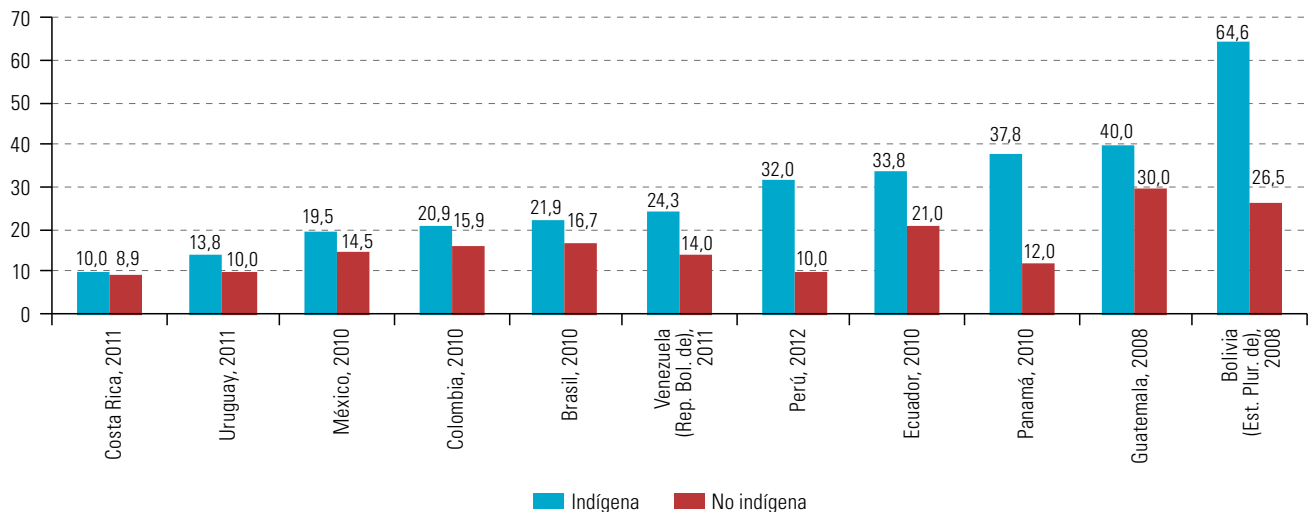
Cada etapa del ciclo de vida conlleva oportunidades, desafíos y riesgos específicos. Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2016a). Es una etapa en la cual convergen factores de riesgo en áreas críticas para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros. La vulneración de los derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables.

La perspectiva de ciclo de vida permite entablar un análisis que no solo incorpora a la edad y su interacción con otros ejes de la desigualdad, sino que contribuye a identificar el encadenamiento de esas desigualdades en cada etapa de las trayectorias de vida de las personas.

En América Latina y el Caribe la desigualdad es un rasgo característico desde las primeras etapas de la vida de las personas. La pobreza en la infancia es especialmente crítica por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de niños y niñas frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y sus familias. En comparación con personas en otras etapas del ciclo de vida, los niños y niñas están sobrerrepresentados en los primeros quintiles de ingresos y viven con mayor frecuencia en situación de múltiples carencias. Además, también existen notables desigualdades entre la propia población infantil si se consideran otros ejes de la desigualdad social, como el nivel socioeconómico, el sexo, la condición étnico-racial o el territorio, como se ilustra en el gráfico 6, que evidencia las brechas entre las tasas de mortalidad infantil de la población indígena y no indígena.

Gráfico 6

América Latina (11 países): mortalidad infantil, según condición étnica, alrededor de 2010
 (Por cada 1 000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

El acceso a la educación preescolar es otro ámbito crítico para el desarrollo de los niños. En él también se registra una gran heterogeneidad, siendo especialmente llamativa la brecha entre los diferentes países de la región. Dentro de los países, la asistencia a este nivel escolar es, en general, superior en las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales. Otro desafío importante es la calidad de este nivel de la educación, que condiciona marcadamente sus esperados efectos positivos. Por tanto, como se expresa en la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el compromiso suscrito en 2010 a nivel iberoamericano en torno a las Metas Educativas 2021, es necesario avanzar hacia la universalización de la educación preescolar para mitigar las desigualdades en la acumulación de capacidades y habilidades, lo que tiene repercusiones posteriores en las oportunidades y el bienestar de las personas.

La juventud es otro período crítico, en que las desigualdades sociales se pueden profundizar o reducir. En esta etapa se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, adquieran competencias para el trabajo, inicien una trayectoria laboral en condiciones adecuadas y, en muchos casos, establezcan o consoliden un núcleo familiar propio. Sin embargo, en la realidad latinoamericana, en muchos casos esas fases y transiciones no siguen una trayectoria lineal, sino que constituyen momentos en los que se reproduce y profundiza la desigualdad.

El nivel educativo es uno de los factores que más influyen en las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud, vivienda y otros beneficios

individuales y sociales a lo largo de su vida (Espínola y Claro, 2010). La conclusión de la secundaria, en particular, afecta no solo las etapas posteriores del ciclo de vida de los jóvenes, sino que también juega un papel crítico en la interrupción de la transmisión de la pobreza y la desigualdad a generaciones futuras. A nivel regional, el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyen la secundaria ha aumentado entre 2002 y 2014, tanto entre los hombres como entre las mujeres, y este incremento ha sido particularmente notable en localidades rurales (de un 18,7% a un 38,4% en el caso de los hombres y de un 20,4% a un 42,2% en el caso de las mujeres). Por otra parte, si bien la conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes indígenas ha mostrado un aumento importante (de alrededor de un 50%, en comparación con aproximadamente un 20% entre los jóvenes no indígenas), las brechas en ese indicador según condición étnica aún son muy profundas y cerrarlas requiere acciones específicas de política pública.

Durante la edad adulta el acceso a los ingresos y al bienestar depende con mayor intensidad aún de las posibilidades que tienen las personas de insertarse adecuadamente en el mercado laboral, lo que a su vez se vincula con las capacidades y habilidades que adquirieron en las etapas previas de la vida.

Otro desafío importante que obstaculiza el proceso de emancipación de los jóvenes latinoamericanos es la transición de la educación al trabajo. Un grupo que genera especial preocupación son los jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo. Esa situación contribuye a la reproducción de la desigualdad entre las generaciones e impide a la región explotar la ventana de oportunidad que representa el bono demográfico. Sin embargo, es necesario reconocer y visibilizar la gran heterogeneidad de situaciones existentes en este grupo. Se trata de un grupo principalmente compuesto por mujeres, tal como se ha señalado en otros estudios (CEPAL, 2016a; Trucco y Ullmann, 2015). Si bien el porcentaje de jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado laboral disminuyó entre 2002 y 2014, en promedio, en los cinco países de la región respecto de los que se cuenta con información sobre condición étnica (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala), esta disminución no fue pareja entre los diferentes grupos poblacionales: las mujeres experimentaron disminuciones mucho más modestas que los hombres, y aún menores entre las jóvenes indígenas.

Durante la edad adulta, el acceso a los ingresos y al bienestar depende con mayor intensidad aún de las posibilidades que tienen las personas de insertarse adecuadamente en el mercado laboral, lo que a su vez se vincula con las capacidades y habilidades que adquirieron en las etapas previas de la vida (Rossel y Filgueira, 2015 citado en CEPAL, 2016a). Además, el acceso a la protección social contributiva está estrechamente ligado a la inserción formal en el mercado de trabajo. También durante esta etapa son particularmente agudas las presiones asociadas al cuidado, debido a la presencia de dependientes de corta edad (hijos e hijas) y eventualmente también de edad avanzada (padres u otros miembros del núcleo familiar). La combinación de estas demandas —la necesidad de generar ingresos suficientes y de conciliar la participación en el mercado laboral con las responsabilidades de cuidado— genera un escenario especialmente desafiante para las mujeres durante la etapa adulta. Por último, la vinculación al mercado laboral en la adultez, y en especial el acceso a mecanismos de protección y previsión social, tienen implicancias para el bienestar posterior de las personas mayores.

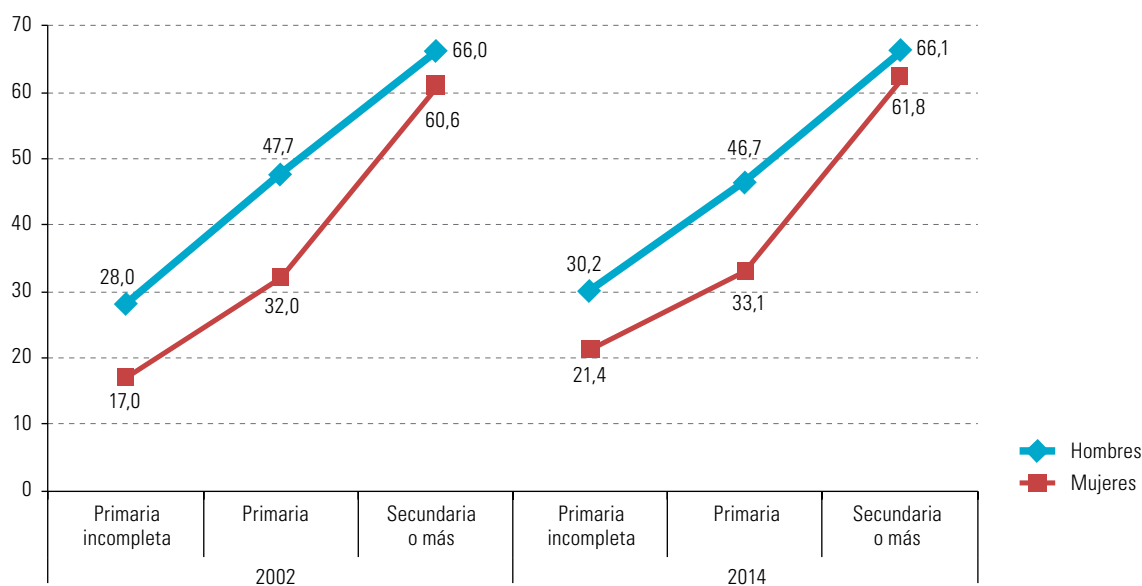
La región pasa por un período de profunda transformación demográfica, caracterizada por el sostenido envejecimiento de la población (CEPAL, 2016a). Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante la vejez están relacionadas con los cambios en los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones, cambios en el estado de salud y la autonomía física e intelectual. Al mismo tiempo, las brechas entre adultos mayores también reflejan la acumulación de desventajas (o ventajas) que experimentaron a lo largo de sus vidas.

Por ejemplo, los logros educativos alcanzados durante la adolescencia y la juventud inciden de manera significativa en la posición que se consigue a largo plazo en el mercado de trabajo, lo que a su vez afecta el acceso a las jubilaciones de tipo contributivo. En general, entre 2002 y 2014 se observa un incremento moderado de

la percepción de jubilaciones entre las personas mayores (de 65 años y más), tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, en casi todos los países. Sin embargo, se registran diferencias muy llamativas en la percepción de jubilaciones contributivas por nivel de educación: según el promedio simple de los ocho países de los que se dispone de información, en 2014 contaban con una jubilación solamente el 30% de los hombres de 65 años o más con un nivel educativo de primaria incompleta y el 66% de aquellos que tenían educación secundaria o más; en el caso de las mujeres, esas cifras eran del 21% y el 62%, respectivamente, lo que evidencia una brecha de género que es resultado de una inserción más precaria de las mujeres en el mercado de trabajo (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

América Latina (promedio simple de 8 países): personas de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo y nivel de educación alcanzado, 2002 y 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las bases de microdatos censales por medio de REDATAM.

La probabilidad de vivir la última etapa de la vida con alguna discapacidad se caracteriza por una marcada desigualdad, que a su vez se relaciona con otros factores, como los logros educativos y el estatus socioeconómico. Quienes en su juventud alcanzaron la educación secundaria o terciaria tienen una prevalencia de discapacidades inferior a la de aquellos con menores logros educativos. Como señala la CEPAL (2016a) quienes pasan por las etapas de su vida en un contexto de vulnerabilidad económica y con un menor acceso a mecanismos de protección social tienen un riesgo elevado de que cualquier problema de salud se transforme en una discapacidad como consecuencia de la falta de recursos para costear los servicios de salud y apoyo, así como la asistencia necesaria para aminorar el impacto de las limitaciones adquiridas con la edad, particularmente considerando que el costo de los servicios de salud y de rehabilitación tienden a aumentar con el tiempo y pueden volverse inasequibles.

En cuanto a las personas indígenas, la situación y las desigualdades experimentadas por ellas a lo largo del ciclo de vida constituyen desafíos para la inclusión social en la región, a pesar de los importantes avances registrados en décadas recientes. El escenario de desigualdad que caracteriza a América Latina se manifiesta en el caso de la niñez y juventud indígena en desventajas significativas, en particular en materia de salud y educación, dimensiones clave en esta etapa del ciclo de vida que a su vez

tienen implicancias para las etapas posteriores. Además, esta vulneración de derechos se exagera al interactuar con otros ejes de la desigualdad social (las desigualdades de género, las socioeconómicas, las territoriales y las etarias) lo que provoca múltiples exclusiones. Estas desigualdades se expresan en ámbitos críticos para el desarrollo actual y futuro de los niños y las niñas indígenas. En la juventud, las y los indígenas se ven afectados por brechas en el plano educativo y desigualdades en materia de salud, incluidos los problemas relacionados con la salud mental y el abuso de sustancias. Durante la edad adulta son numerosas las dificultades que deben enfrentar mujeres y hombres indígenas, en una etapa del ciclo de vida donde las decisiones “productivas” y “reproductivas” se derivan de su entorno social, cultural, ambiental, territorial y espiritual, pero que a la vez se insertan en un paradigma de desarrollo caracterizado por la depredación de los recursos naturales, humanos y culturales, categóricamente contrapuesto al concepto de “buen vivir” indígena. Por último, para gran parte de los indígenas, la verdadera vejez comienza cuando ya no pueden realizar tareas o actividades para la mantención de la familia o para la reproducción material de la comunidad. El estatus y el rol social pueden aumentar a medida que se “envejece”, ya que suelen atesorarse la sabiduría y memoria colectivas que deben ser transmitidas a los jóvenes para asegurar la reproducción cultural del grupo. En las diferentes etapas del ciclo de vida se evidencia de qué forma se entrecruzan y potencian los distintos ejes de las desigualdades sociales en la situación de las personas indígenas. Por ello resulta clave el diseño de políticas que realmente consideren los estándares internacionales vigentes con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, articulando derechos individuales y colectivos, e incorporando una mirada de género, generacional y territorial.

La toma de conciencia con respecto a la necesidad de adoptar enfoques de política sensibles a las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida tiene como correlato el surgimiento de una institucionalidad social dedicada a segmentos de población como los niños y adolescentes, las personas jóvenes y las personas mayores. Dicha institucionalidad se ha generalizado en América Latina y el Caribe y, en todos los casos, está anclada tanto en compromisos e instrumentos internacionales como en las legislaciones nacionales y en instancias gubernamentales especializadas. Más allá de su diversidad organizacional, esas instancias comparten la vocación de transversalizar las necesidades específicas y la garantía de los derechos de esos segmentos de población en el conjunto de la acción pública. Para ello los países de la región comparten el desafío de alcanzar una capacidad de coordinación intersectorial cada vez mayor.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no solo hace un llamado a “que nadie se quede atrás”, sino que también insta a atender primero a los más rezagados. Para cumplir con estas aspiraciones, es necesario identificar a los grupos de población que experimentan mayor marginación, exclusión y vulneración de derechos. Con frecuencia, estos grupos enfrentan una serie de desigualdades que se superponen, retroalimentan y acumulan a lo largo de la vida y a través de las generaciones. La identificación de estos grupos se vuelve difícil por la invisibilidad estadística de ciertas poblaciones y sus necesidades, y por las limitaciones para desagregar fuentes de información según múltiples características. Es imperioso mejorar las fuentes de información para poder ir más allá de los promedios nacionales, destacando la necesidad de disponer de datos longitudinales hasta ahora escasos, con el fin de analizar de mejor manera las tendencias e interrelaciones de las distintas manifestaciones de la desigualdad social a lo largo del ciclo de vida de las personas.

El enfoque de ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida, como el objeto central de la acción pública, y reconoce que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que la persona es el punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, es preciso reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo de vida, y también articular las políticas orientadas a esas distintas etapas.

El enfoque de ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida, como el objeto central de la acción pública, y reconoce que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que la persona es el punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, es preciso reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo de vida, y también articular las políticas orientadas a esas distintas etapas.

Capítulo IV

La distribución del tiempo: dimensión clave en el análisis de la desigualdad

El tiempo es un recurso limitado, y las personas lo emplean de modo distinto dependiendo de una serie de factores socioculturales que obedecen a la estructura social, las relaciones de poder y el orden de género imperante, entre otras cosas. La división sexual del trabajo vigente en la región opera como una restricción para utilizar el tiempo de forma libre y autónoma, lo que ha llevado a diagnosticar carencias de tiempo propio. Al igual que sucede con los ingresos, la carencia de tiempo propio y la falta de libertad para su disposición es un factor importante en la configuración de la desigualdad.

En América Latina y el Caribe, la estructura productiva, los roles de género y la configuración de las familias han arraigado profundas diferencias en la distribución del tiempo entre hombres y mujeres. De ello se derivan desigualdades en términos de oportunidades y resultados para el desarrollo personal y profesional de hombres y mujeres. A fin de lograr un mayor bienestar para las personas y el desarrollo sostenible de los países se requiere un modelo de políticas públicas que sitúe el tiempo como un elemento central para garantizar una mejor armonización y equilibrio entre el tiempo que se dedica a las actividades familiares, las laborales y las personales. Así como el lema del movimiento feminista, “lo personal es político”, llamó la atención en el pasado sobre la necesidad de formular políticas públicas en torno a ciertos fenómenos domésticos, hoy los avances en la región muestran que también el tiempo es político: la formulación e implementación de políticas públicas de redistribución del tiempo y el trabajo es imprescindible para la igualdad de género y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016b).

A. Distribución del tiempo y desigualdad

A partir de los debates actuales sobre la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana desde la economía feminista, queda patente que gran parte de lo que se produce y lo que sostiene la vida de las personas no se considera ni contabiliza en la economía tradicional (Carrasco y Tello, 2013). La desigualdad social de la región está fuertemente condicionada por su matriz productiva y la estructura de la propiedad, pero también por otros determinantes estructurales —como el sistema de género dominante—, que a su vez se entrecruzan con factores como las etapas del ciclo de vida, el lugar de residencia y la condición étnico-racial (CEPAL, 2016c).

Como ha planteado la CEPAL (2016b, 2016d), el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares es un elemento esencial para analizar la desigualdad de género. Lograr la autonomía económica de las mujeres depende en gran medida de la distribución equilibrada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias, el mercado, la comunidad y el Estado. Para un análisis completo y profundo de las desigualdades que enfrenta América Latina y el Caribe es fundamental ampliar la comprensión de la distribución y asignación del tiempo entre hombres y mujeres.

En la Estrategia de Montevideo, aprobada por los Gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2016), se destacan las encuestas sobre el uso del tiempo como un instrumento fundamental para la generación de datos que sirvan de insumo para el diseño de políticas orientadas a alcanzar la igualdad. Estas encuestas son una fuente de información privilegiada para el análisis de la desigualdad de género; los estudios sobre el vínculo entre la pobreza monetaria, los ingresos y la distribución y asignación del tiempo; los requerimientos nacionales, regionales e internacionales de datos sobre el trabajo no remunerado, y los nuevos requerimientos de estadísticas laborales. Principalmente en los últimos diez años, 19 países de la región han hecho alguna medición sobre el uso del tiempo. Sin embargo, las encuestas sobre el uso del tiempo disponibles no son comparables, dado que las metodologías utilizadas son heterogéneas en cuanto a los propósitos que se persiguen, los procedimientos de recolección, las clasificaciones, la cobertura geográfica y la posibilidad de realizar desagregaciones. Sin embargo, se espera que con la adopción de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) en 2015 la región avance hacia una metodología común que permita la comparabilidad internacional.

La distribución del tiempo adopta características distintas a lo largo del ciclo de vida de las personas. Sin embargo, existe un patrón común: la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de los hogares recae sobre las mujeres, particularmente durante su edad reproductiva.

El análisis de las dimensiones de la desigualdad y sus interrelaciones es fundamental para diseñar políticas públicas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible y cumplir los objetivos definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016e, 2016f). A nivel global se ha propuesto el indicador 5.4.1 (Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, desglosada por sexo, edad y ubicación) del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 para monitorear el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Si bien este es uno de los indicadores de seguimiento de los ODS que no se producen regularmente en los países pese a ser conceptualmente claros y tener metodología establecida, los esfuerzos de las oficinas nacionales de estadística de América Latina por desarrollar mediciones sobre el uso del tiempo han permitido calcular este indicador en 17 países de la región, tal como se muestra en el gráfico 8. Según esta información, las mujeres de la región destinan en promedio entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que en el caso de los hombres esta proporción se encuentra en torno al 10%. El indicador 5.4.1 ofrece una perspectiva de la situación a nivel nacional, pero es necesario un enfoque focalizado para visualizar las desigualdades que afectan a grupos específicos y que quedan ocultas en los promedios.

La distribución del tiempo adopta características distintas a lo largo del ciclo de vida de las personas. Sin embargo, existe un patrón común: la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de los hogares recae sobre las mujeres, particularmente durante su edad reproductiva.

Desde muy temprana edad, se van creando divisiones en los espacios públicos y privados entre hombres y mujeres. Los datos de las encuestas sobre el uso del tiempo, a pesar de no ser diseñadas para medir el trabajo infantil, revelan la construcción temprana de roles de género al identificar que el tiempo medio que los niños y adolescentes varones dedican al trabajo remunerado excede al que dedican las niñas y las adolescentes. Por otro lado, muestran diferencias notables en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, que en el caso de los niños y adolescentes es de entre 6,6 y 15,2 horas semanales y en el de las niñas y adolescentes, entre 13,6 y 23,3 horas semanales, dependiendo del país. La información sobre el uso del tiempo de niños, niñas y adolescentes también permite medir su bienestar. Los datos indican que los varones menores de 18 años dedican entre dos y siete horas semanales más que las niñas y adolescentes del mismo tramo etario a actividades de convivencia social, que incluyen actividades lúdicas, deportivas y de esparcimiento con familiares y amigos.

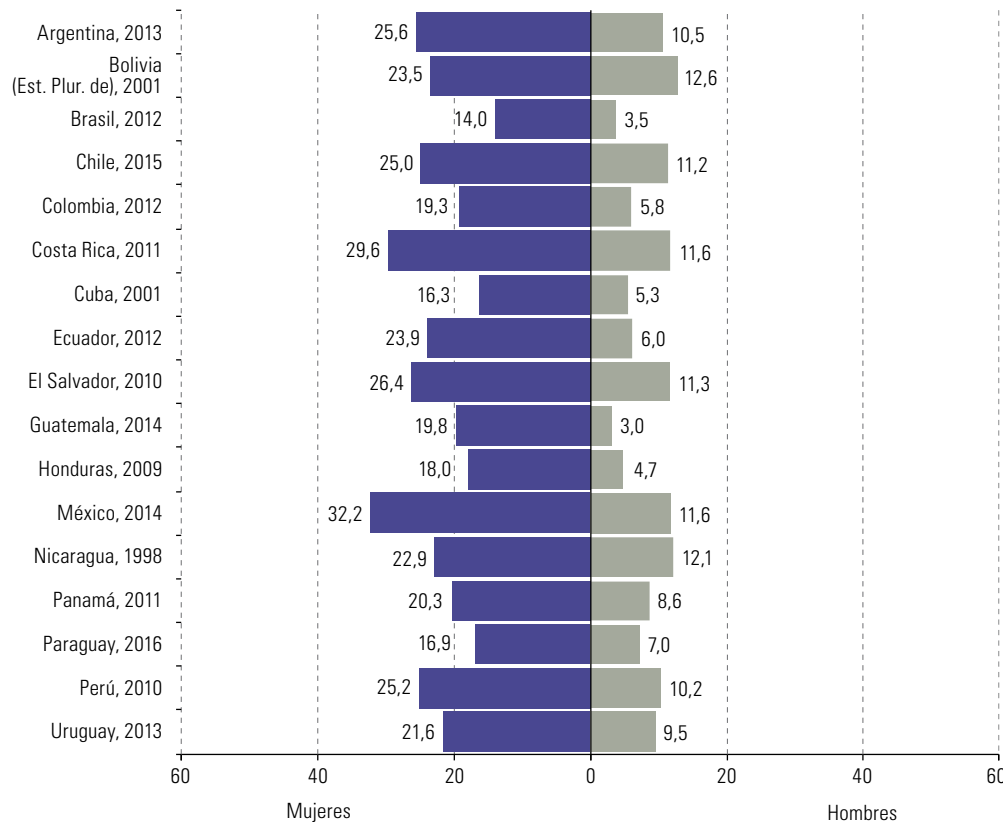


Gráfico 8

América Latina (17 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) (En porcentajes)

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

Nota: Se consideran el trabajo doméstico y de cuidado realizado para el propio hogar, otros hogares o la comunidad y el trabajo voluntario, excepto en el caso del Brasil, donde en la encuesta solo se incluye una pregunta relacionada con las tareas domésticas en el propio hogar, y Honduras, donde solo se incluye información relacionada con el cuidado de miembros del propio hogar. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde se refieren a la gran área metropolitana, y Cuba, donde se limitan a La Habana Vieja. Los datos se refieren a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se limitan a la población de 18 años o más, y Nicaragua, donde se considera a la población de 6 años o más.

La información sobre el uso del tiempo de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad que no estudian ni desempeñan una ocupación permite romper el estigma de que se trata de una porción inactiva o improductiva de la sociedad. En promedio, las mujeres que no estudian y que no están ocupadas en el mercado laboral dedican al menos 40 horas semanales al trabajo no remunerado en sus hogares, por lo que es posible afirmar que sí trabajan, aunque sin remuneración (CEPAL, 2016b).

Finalmente, la información sobre el uso del tiempo permite analizar a las personas mayores tanto desde su faceta de receptores de cuidados como de cuidadores. Algunas encuestas de la región (por ejemplo, en el Uruguay y México) permiten identificar los cuidados que se realizan dentro de los hogares para atender las necesidades de las personas de edad: se identifican actividades de asistencia en tareas de higiene personal, alimentación o cuidados médicos, incluidos los traslados a centros de salud, y actividades de apoyo en el uso de las tecnologías de la información. En los hogares con presencia de personas mayores las mujeres destinan en promedio 18 horas semanales a su cuidado, y los hombres, 15 horas.

Los datos indican que las mujeres de 65 años o más dedican entre 9,8 y 32,5 horas semanales a cuidar de los miembros de su hogar o de otros hogares, generalmente para cubrir las necesidades de cuidado de las generaciones más jóvenes y así liberar el tiempo de otras mujeres (hijas, nueras, sobrinas o vecinas) que ingresan al mercado

laboral. Esto es un claro ejemplo de cómo se expresan las desigualdades de la distribución del tiempo en esta etapa de la vida; en algunas ocasiones, estas desigualdades se intensifican por el hecho de que, posiblemente, estas mujeres tuvieran una menor participación laboral durante su vida adulta y, por ende, gozan de menos prestaciones sociales asociadas al empleo, lo que las coloca en una situación de mayor dificultad para acceder a servicios de cuidado. Es una lógica perversa que deja desprovistas de servicios a personas que llevan toda su vida cubriendo estas necesidades (Gómez, 2008).

B. La valorización del trabajo no remunerado y el Sistema de Cuentas Nacionales

Las tareas domésticas y de cuidados constituyen un soporte para las sociedades y tienen un gran impacto en el bienestar y el potencial de desarrollo de los países. Sin embargo, la limitada definición de la frontera de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) deja fuera del marco central del análisis macroeconómico los servicios domésticos y de cuidado generados y consumidos por los miembros del propio hogar, lo que oculta el peso de estas actividades en la economía y perpetúa las relaciones económicas y de poder. Debido a la importancia que tienen las cuentas nacionales para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas, la no inclusión de estas actividades repercute sobre la distribución de los recursos y beneficios derivados de esa producción. Si no se reconoce esta esfera de la economía ni se analiza su impacto, las desigualdades tenderán a mantenerse o profundizarse.

La valorización del trabajo no remunerado en el marco del SCN permite obtener una medida más precisa de lo que produce la sociedad (visibilizando una parte de la economía que había permanecido oculta), así como incorporar el aporte de este tipo de trabajo al análisis macroeconómico y a la toma de decisiones. Además, favorece el análisis de la interacción entre las esferas de la economía de los hogares y del mercado. La revisión del SCN llevada a cabo en 1993 introdujo la posibilidad de añadir cuentas satélite al marco central de las cuentas nacionales con el propósito de obtener una imagen integral de un campo específico de la actividad económica, expandiendo de forma flexible la capacidad analítica de las cuentas nacionales sin sobrecargar o afectar el sistema central.

Los países que han valorizado económicamente el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares han mostrado que este equivale a valores entre el 15,2% y el 24,2% del PIB y que existe una marcada brecha en la distribución de las responsabilidades no remuneradas en el interior del hogar. Si se considera el peso relativo del aporte de hombres y mujeres al PIB, el aporte de las mujeres se ubica entre el 70% y el 87%, según el país que se observe.

C. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad

Las políticas públicas actuales, en apariencia neutras en cuanto al género, ignoran la distribución del tiempo como recurso fundamental para el bienestar social y económico de las personas y de la sociedad en su conjunto. El no reconocimiento de la contribución de hombres y mujeres al bienestar de las familias y la sostenibilidad del desarrollo a través del trabajo no remunerado profundiza las brechas y reproduce las desigualdades. Los Estados deben hacer frente a este problema a través de políticas públicas innovadoras que sitúen la distribución del tiempo y del trabajo no remunerado en el centro de su diseño y que aspiren a transformar la actual división sexual del trabajo.

El capítulo presenta una agenda no exhaustiva de investigación y de recomendación para las políticas públicas en la que se destacan los usos potenciales de la información sobre el uso y la distribución del tiempo para políticas de igualdad con perspectiva de género. Si bien se plantean algunas aplicaciones sectoriales, se reconoce la importancia de establecer una coordinación y sinergias interinstitucionales e intersectoriales y la imperiosa necesidad de diseñar políticas integrales, sobre todo para implementar medidas redistributivas que se adhieran de forma transversal al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres y el reconocimiento de los aportes que realizan las mujeres al crecimiento, el bienestar y el desarrollo de los países.

La información de las encuestas sobre el uso del tiempo permite, por ejemplo, generar datos empíricos para políticas de extensión de redes hídricas, saneamiento y distribución del agua potable que tengan un impacto de género al aliviar especialmente la carga de trabajo no remunerado de las mujeres. En las zonas rurales del Perú, los datos muestran que el 57,3% de las mujeres participan en el acarreo de agua, y en Guatemala las mujeres dedican seis horas semanales a esta actividad, casi dos horas más que los hombres que se encuentran en su misma situación.

La distribución del tiempo de las personas está profundamente ligada a la organización del espacio en el territorio: la compatibilización de sus actividades está vinculada a las distancias y los medios y las condiciones que existen para recorrerlas, especialmente en el caso de las ciudades (CEPAL, 2016e). La información sobre el tiempo que hombres y mujeres dedican de forma semanal a desplazarse de su casa a su lugar de trabajo y viceversa en las capitales de cinco países de América Latina (Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) revela que en las capitales dicho tiempo suma al menos una hora más a la semana que el promedio nacional, y que, debido a las características de su inserción laboral, la tasa de participación de las mujeres en estos traslados al lugar de empleo es menor que la de los hombres. Una medida que contribuye a construir ciudades con una mejor calidad de vida tanto para los hombres como para las mujeres es planificar espacios y definir la morfología del tiempo de uso de los servicios urbanos (por ejemplo, horarios, duración de la espera, atención y gestión de trámites o distancias, entre otros) de manera que mujeres y hombres puedan realizar las tareas cotidianas del cuidado de los miembros de la familia y del trabajo remunerado con más facilidad y en menor tiempo (Segovia, 2016).

Los indicadores sobre el uso del tiempo permiten establecer la relación entre el trabajo no remunerado (que se realiza para los hogares) y el trabajo remunerado (que se realiza para el mercado), ya que el tiempo que se destina al primero limita la disponibilidad de tiempo para desempeñar el segundo. Una mirada al uso del tiempo de la población ocupada muestra que las personas tienen una doble jornada de trabajo (remunerado y no remunerado) y evidencia la mayor carga de trabajo total de las mujeres en todos los países (entre 6 y 21 horas semanales de trabajo total más que los hombres). La sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo no remunerado y la situación inversa en el trabajo remunerado ponen de manifiesto la relación entre el trabajo no remunerado y la menor inserción laboral de las mujeres, así como su mayor informalidad y sobrerrepresentación en empleos precarios. Por este motivo, es fundamental considerar la distribución del tiempo a la hora de formular políticas de empleo que, en articulación con otras políticas sectoriales, incentiven la redistribución del trabajo dentro de los hogares y promuevan prácticas laborales que permitan una organización alternativa del tiempo destinado a las actividades de mercado (Marco, 2012). Además, el equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado que se lograría con jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría a los hombres una mayor participación en el trabajo doméstico y de cuidado y ampliaría las opciones de empleo y generación de ingresos de las mujeres (Batthyány, 2009).

Los Estados deben hacer frente a este problema a través de políticas públicas innovadoras que sitúen la distribución del tiempo y del trabajo no remunerado en el centro de su diseño y que aspiren a transformar la actual división sexual del trabajo.

La pobreza monetaria y la falta de tiempo forman un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir sin políticas específicas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. Al analizar los datos sobre el uso del tiempo sobre la base del nivel de ingresos per cápita de los hogares como criterio de estratificación, se puede comprobar que las mujeres de los hogares correspondientes a los quintiles más pobres dedican más tiempo al trabajo no remunerado. Las diferencias son considerables: mientras en los hogares del quinto quintil las mujeres dedican un promedio de casi 32 horas semanales al trabajo no remunerado, las mujeres que pertenecen al primer quintil le dedican alrededor de 46 horas semanales. En el caso de los hombres, en general la diferencia no alcanza una hora diaria. Para lograr erradicar la pobreza en todas sus formas se requieren políticas públicas con perspectiva de género que eliminen los factores estructurales de la feminización de la pobreza en los hogares de menores ingresos. Además de las políticas de redistribución de ingresos monetarios, es importante contar con políticas relacionadas con la redistribución del tiempo como recurso indispensable para eliminar la pobreza y alcanzar el desarrollo.

Diversos estudios sobre el uso del tiempo de las personas destinatarias de programas de transferencias condicionadas (Gammage y Orozco, 2008; CEPAL, 2013 y CEPAL, 2016b) sugieren que el tiempo destinado al trabajo no remunerado y la carga de este se acrecientan entre aquellas mujeres que deben llevar a cabo actividades exigidas por estos programas. La información sobre el uso del tiempo debería tomarse en cuenta para incorporar la perspectiva de género a la hora de diseñar programas de superación de la pobreza, o incluso al evaluar la conveniencia de mantener las condicionalidades, que suponen una carga para quienes son responsables de su cumplimiento, y fomentar el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias (CEPAL, 2016b).

La falta de indicadores sobre los servicios de salud que se brindan dentro del hogar en los agregados macroeconómicos de la contabilidad nacional limita la consideración del valor económico a la atención de salud pública y privada, con repercusiones negativas para las políticas de salud y para el crecimiento económico y social de los países (Ferrán, 2008). En este sentido, la información que ofrecen las encuestas sobre el uso del tiempo es clave para la valorización monetaria de los servicios de salud domésticos. Por ejemplo, en México se estimó el valor monetario de los cuidados no remunerados de salud brindados en el hogar en 167.536 millones de pesos, lo que equivale a cerca del 1 % del PIB o al 85,5% del valor agregado de los servicios hospitalarios; las mujeres aportaron con su trabajo un 72,2% de este valor monetario (INEGI, 2014).

Las políticas públicas que posibilitan la provisión adecuada de cuidados deben reconocer el trabajo de cuidado como una actividad esencial del desarrollo que la sociedad tiene la obligación de garantizar (Gómez, 2008), además de responder al desafío de asegurar el cuidado requerido por los individuos dependientes y resguardar y promover la igualdad de género. Los datos sobre el uso del tiempo visibilizan la falta de capacidad autónoma de los hogares para resolver las necesidades de cuidados y la deuda que tiene la región con las mujeres que sostienen la economía del cuidado. En el caso del cuidado a niños y niñas menores de cinco años de edad, las encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar que, en los hogares en que estos asisten a centros de atención infantil, el tiempo que destinan las mujeres al cuidado disminuye entre 3,2 y 7,6 horas semanales en comparación con los hogares donde los niños o niñas no asisten a un centro de atención a la primera infancia; en el caso de los hombres, esta disminución no es significativa. Las encuestas que también permiten identificar actividades de cuidado de la población dependiente por discapacidad muestran que las mujeres tienen una mayor participación en estas actividades y que el tiempo medio que ellas dedican a cuidar de este segmento de la población (entre 12 y 56 horas semanales) es mayor que el dedicado por los hombres. Cabe destacar que en los hogares cuyos miembros presentan alguna discapacidad los otros miembros dedican una gran cantidad de tiempo a sus cuidados, dada la exigencia de estas tareas.

Los datos sobre el uso del tiempo visibilizan la falta de capacidad autónoma de los hogares para resolver las necesidades de cuidados y la deuda que tiene la región con las mujeres que sostienen la economía del cuidado.

D. Reflexiones finales

Es fundamental que la región aproveche los avances logrados en los últimos años en materia de producción estadística con perspectiva de género; sin embargo, todavía existe camino por recorrer. Por un lado, es preciso avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos, con miras a un mayor uso de la información que permita realizar las desagregaciones necesarias para esclarecer las situaciones que afectan de manera diferente a hombres y a mujeres durante todo el ciclo de vida y en las diferentes situaciones socioeconómicas y territorios. Para ello, encuestas como las del uso del tiempo deben formar parte de la planificación de las oficinas nacionales de estadística, con una periodicidad y un presupuesto adecuados. Por otro lado, todos estos avances en materia de medición no lograrán cambios concretos si no se promueve el uso de la información para guiar la implementación de las políticas públicas de igualdad y si no se acompañan de estudios sobre el bienestar subjetivo asociado a la actual distribución del tiempo. Además de fortalecer los instrumentos de medición, es necesario reforzar el análisis y las capacidades estadísticas de los responsables de la toma de decisiones para, como plantea la Estrategia de Montevideo, “transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política”.

Capítulo V

Poblaciones afrodescendientes: ampliar la mirada de la desigualdad para avanzar en la garantía de sus derechos

A. Las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el marco para la acción

La existencia de una cuantiosa población afrodescendiente en América Latina y el Caribe tiene su origen en la trata transatlántica de personas africanas llevada a cabo por los conquistadores europeos por casi 400 años, que constituyó la mayor deportación transoceánica de la historia. Los intereses económicos de las metrópolis coloniales originaron una demanda creciente de mano de obra forzosa para una diversidad de actividades, lo que tuvo un profundo efecto en la distribución de la población afrodescendiente, perceptible hasta hoy en los países de la región. Pero la magnitud de la población afrodescendiente de cada país también responde a la relación entre los procesos políticos y las dinámicas demográficas de estos grupos, como lo ocurrido en las guerras por la independencia de los actuales países del Cono Sur, donde estas poblaciones fueron diezmadas.

Más allá de las particularidades nacionales y subregionales, la estructura jerárquica, clasista y racista de la época colonial determinó que las personas afrodescendientes ocuparan un lugar subordinado, presentando, junto con los pueblos indígenas, mayores niveles de pobreza material y exclusión social y política. La población procedente de la diáspora africana permaneció a lo largo de los siglos en una posición de desventaja, aun después de su liberación de la condición de esclavitud. Este panorama se reproduce con la invisibilidad y la negación de la presencia afrodescendiente en algunos países de la región en el proceso de creación y consolidación de los Estados nacionales, en lo que comporta además un no reconocimiento del aporte de estos grupos al desarrollo social y cultural de las naciones latinoamericanas.

En respuesta a ello, la resistencia y la lucha de las comunidades afrodescendientes han sido constantes y sus acciones colectivas han tenido impacto a diferentes escalas. Desde mediados del siglo pasado se han emprendido diversas acciones y asumido compromisos internacionales en esta materia, sobre todo en el ámbito de las Naciones Unidas, cuya expresión más reciente es la proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024). Esta iniciativa marca un derrotero fundamental para concretar los compromisos y obligaciones que tienen los Estados en la resolución de los problemas estructurales que siguen reproduciendo en América Latina la exclusión y la discriminación de las poblaciones afrodescendientes. En la región, se destaca el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2013, que contiene un conjunto de medidas prioritarias referidas en forma explícita a las poblaciones afrodescendientes. En los ámbitos nacionales se observan reformas constitucionales, la promulgación de leyes y decretos, la creación de instituciones encargadas de los asuntos vinculados a las poblaciones afrodescendientes y la aplicación de políticas y programas en esta materia. Si bien se trata de progresos relevantes, las brechas de implementación entre los marcos legales y la vida cotidiana de las personas afrodescendientes siguen siendo profundas.

La inclusión de este capítulo en la presente edición del *Panorama Social de América Latina* expresa el compromiso de la CEPAL de seguir contribuyendo con los países de la región en la definición de acciones que les permitan avanzar hacia la igualdad en la diversidad centrada en un enfoque de derechos, haciendo más visible la situación de las personas afrodescendientes, como condición para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de estos grupos.

B. ¿Quiénes son, cuántas son y dónde están las personas afrodescendientes?

En América Latina, la visibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes forma parte de las demandas de reconocimiento de estos grupos, en el entendido de que la información constituye una herramienta fundamental para la promoción de sus derechos y para el diseño y seguimiento de políticas y acciones tendientes a enfrentar las diversas formas de desigualdad y discriminación que ellos enfrentan. Un requisito imprescindible para identificar la condición de afrodescendiente de las personas es incluir preguntas de autoidentificación étnico-racial en todas las fuentes de datos, lo que hasta el momento no se hace en la mayoría de los países de la región.

Mayores avances se observan en el caso de los censos de población y vivienda, principalmente de los realizados en la presente década: cuando esta finalice, 17 de 20 países de América Latina habrán incluido la autoidentificación de las personas afrodescendientes. A su vez, son pocos los países que cuentan con preguntas de este tipo en sus encuestas de hogares y, con la excepción del Brasil y el Uruguay, persisten limitaciones asociadas a la representatividad de las muestras para estos grupos. En cuanto a los registros administrativos continuos, el rezago es más evidente.

La información proporcionada por los censos permite estimar que la población afrodescendiente de América Latina ascendía en 2010 a 111 millones de personas, que representaban un 21,1 % de la población total; estas cifras se consideran un mínimo, debido a las limitaciones que aún persisten en la cuantificación de estas poblaciones. Sobre la base de estos datos, es posible estimar un total de 130 millones de personas afrodescendientes en 2015.

El Brasil es el país donde reside una mayor cantidad de personas afrodescendientes, tanto en términos absolutos como relativos, ya que dicha población corresponde a más de la mitad del total de habitantes; le siguen en importancia relativa Cuba, con un 35,5 % de afrodescendientes, que suman algo más de 4 millones de personas, y con proporciones menores Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá, países donde la población afrodescendiente representa entre un 7 % y un 11 %. Más allá de los pesos relativos, en Colombia la población afrodescendiente se estima cercana a los 5 millones de personas, en México de aproximadamente 1,5 millones, en el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) cercana a 1 millón de personas y en el Perú superior al medio millón.

Un rasgo característico de las poblaciones afrodescendientes es que son eminentemente urbanas. Su grado de urbanización en los 12 países de los que hay datos disponibles oscila entre el 59,2 % en Honduras y el 96,6 % en el Uruguay; con la excepción de Honduras, en todos ellos supera el 70 %. Si bien los censos revelan que la población afrodescendiente se encuentra distribuida prácticamente en todo el territorio nacional de cada país, la distribución presenta particularidades, como los asentamientos ligados a los territorios de llegada en la época de la esclavitud, durante el período colonial, que persisten hasta el presente. Asimismo, las cifras censales permiten constatar que las poblaciones afrodescendientes se encuentran en una etapa plena o avanzada de su transición demográfica, por efecto principalmente de disminuciones de los niveles de fecundidad, pero también de la reducción de la mortalidad y la prolongación de la vida. Esta información es fundamental para orientar el diseño de las políticas públicas y la inversión asociada.

La información proporcionada por los censos permite estimar que la población afrodescendiente de América Latina ascendía a 130 millones de personas en 2015.

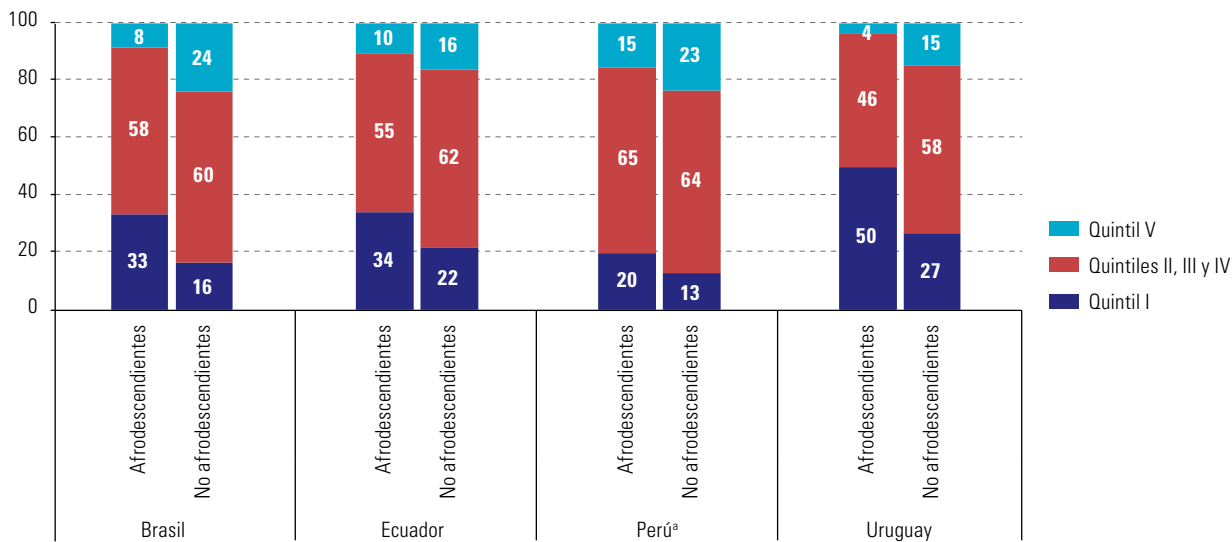
C. Desigualdades entrecruzadas: brechas en el ejercicio de derechos económicos y sociales

Las desigualdades étnico-raciales, junto con las socioeconómicas, las de género, las territoriales y aquellas asociadas al ciclo de vida constituyen ejes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Ellas se manifiestan en diversos ámbitos del desarrollo social, entre ellos la posición socioeconómica, la salud, la educación y el trabajo, que son analizados en el capítulo a través de diversos indicadores.

En los cuatro países de los cuales se dispone de información, se observa una concentración significativamente más elevada de la población afrodescendiente en el quintil de menores ingresos, en comparación con la concentración que se registra en la población no afrodescendiente (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

América Latina (4 países): distribución de la población por quintiles de ingreso per cápita de los hogares, según condición étnico-racial, 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el Perú la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial se realiza a las personas de 13 años o más de edad.

En el ámbito de la salud, uno de los indicadores más elocuentes de la desigualdad entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente son las tasas de mortalidad infantil. En un conjunto de ocho países de los que se tiene esta información, la mortalidad en la infancia de la población afrodescendiente estimada a 2010 varía entre 10 por cada 1.000 nacidos vivos en Costa Rica y 26 por cada 1.000 nacidos vivos en Colombia. Con independencia de su nivel, se observa que la probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir un año de vida es sistemáticamente superior a la de los no afrodescendientes, con la excepción de la Argentina. Las mayores brechas relativas se registran en Colombia, el Uruguay, Panamá y el Brasil, países en que la probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir su primer año varía entre 1,6 veces y 1,3 veces el valor correspondiente a la niñez no afrodescendiente. Estas desigualdades persisten aún cuando se controla la zona de residencia.

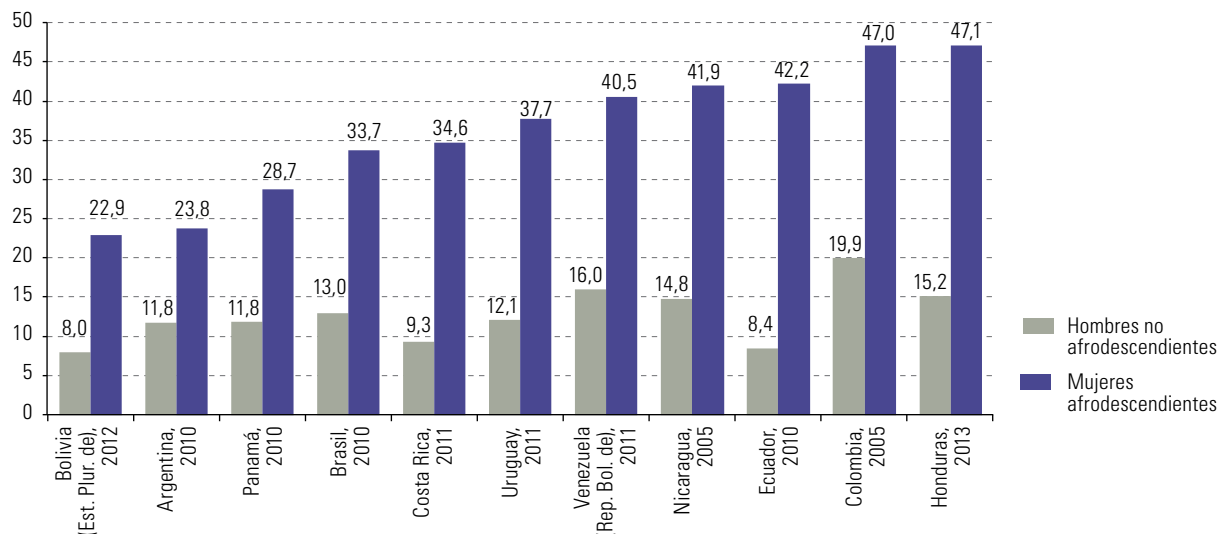
Las condiciones de pobreza en que viven las mujeres afrodescendientes en la región agravan sus condiciones de salud, a lo que se suman las limitaciones de acceso y accesibilidad cultural de los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. El embarazo en la adolescencia es otra manifestación de la desigualdad que afecta a las jóvenes afrodescendientes. Las cifras censales revelan que el porcentaje de adolescentes afrodescendientes de entre 15 y 19 años que son madres se mantiene en niveles elevados y en siete de los diez países con datos disponibles supera el porcentaje de maternidad de las adolescentes no afrodescendientes. Las mayores desigualdades relativas se observan en el Brasil y el Uruguay, lo que pone en evidencia que incluso países que han implementado políticas de salud integrales y universales para la atención de jóvenes, incluidas aquellas dirigidas a la reducción del embarazo en la adolescencia no deseado, no han sido capaces de superar la desigualdad étnico-racial.

En el ámbito de la educación se observan también brechas en la mayoría de los países de la región. El porcentaje de jóvenes afrodescendientes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo oscila entre un 16,9% en el Uruguay y un 41,4% en la Argentina, y es inferior al porcentaje de los jóvenes no afrodescendientes en esa situación en la mayoría de los países analizados. Esas brechas se profundizan en el caso de la asistencia a la educación superior. Asimismo, en la mayoría de los países es mayor la proporción de jóvenes afrodescendientes que no están ni estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo. Si se considera el entrecruzamiento de las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales, se verifica que el porcentaje de jóvenes mujeres afrodescendientes que sufren esa doble exclusión por lo menos duplica el porcentaje de jóvenes no afrodescendientes de sexo masculino que se encuentran en esa situación (véase el gráfico 10).

En la mayoría de los países es mayor la proporción de jóvenes afrodescendientes que no están ni estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo.

Gráfico 10

América Latina (11 países): proporción de mujeres afrodescendientes y hombres no afrodescendientes de entre 15 y 29 años de edad que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral
(En porcentajes)



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

Las desigualdades étnico-raciales también se manifiestan en el mercado de trabajo. Como se ha analizado ampliamente, el desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral y afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes. Al incorporar la dimensión étnico-racial, se constata que este fenómeno alcanza proporciones más altas entre las personas afrodescendientes, en especial entre las mujeres y los jóvenes de estos grupos. Las tasas de desempleo de los afrodescendientes son superiores a las de los no afrodescendientes en la mayoría de los países considerados y, cuando las brechas son favorables a los primeros, son mucho menores que en el caso contrario.

El trabajo y la educación son los dos factores esenciales para la inclusión social y la reducción de las desigualdades, pero los logros educativos de las personas no necesariamente se trasladan de forma automática al mercado de trabajo. Eso se evidencia al analizar los ingresos laborales, uno de los indicadores más importantes de la calidad del empleo. Las mujeres afrodescendientes, cuyos niveles de escolaridad son significativamente superiores a los de los varones afrodescendientes, se sitúan de manera sistemática en las posiciones inferiores de la escala de ingresos, incluso cuando se controla por el nivel educacional y por horas trabajadas. Los datos muestran cómo se conjugan las desigualdades étnico-raciales y de género en el mercado laboral y evidencian que las brechas son mayores cuanto mayor es el nivel educativo de las personas. Es así como, por ejemplo, en el caso de la población que cuenta con educación terciaria, tomando los ingresos de los hombres no afrodescendientes como parámetro de referencia (100%), se observa que las mujeres afrodescendientes perciben en promedio, por hora trabajada, el equivalente a un 58%, los hombres afrodescendientes un 73% y las mujeres no afrodescendientes un 75%.

Finalmente, una de las evidencias más elocuentes de la interacción que se produce entre las desigualdades socioeconómicas, de género y étnico-raciales es la que se manifiesta en la situación de las trabajadoras domésticas asalariadas. Esta es una de las ocupaciones que generan más fuentes de empleo para las mujeres en América Latina, al mismo tiempo que constituye una de las actividades menos valoradas social y económicamente, presentando un alto déficit desde el punto de vista del trabajo decente. Al considerar la dimensión étnico-racial, se observa que, en el total de la ocupación femenina, el porcentaje de trabajadoras domésticas asalariadas varía desde un 3% (en el caso de las mujeres no afrodescendientes en Colombia) hasta un 20% (en el caso de las mujeres afrodescendientes en el Brasil). En el Brasil y el Ecuador, el porcentaje de mujeres afrodescendientes ocupadas como trabajadoras domésticas equivale al doble del porcentaje de mujeres no afrodescendientes en la misma ocupación.

D. Institucionalidad y políticas para la población afrodescendiente

En los últimos 15 años, especialmente después de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, se ha apreciado en América Latina un aumento sostenido del número de mecanismos gubernamentales encargados de los temas relacionados con las poblaciones afrodescendientes, que hoy existen en 14 países, junto con su creciente fortalecimiento. Este avance es resultado de un largo trabajo de incidencia realizado por los movimientos sociales de personas afrodescendientes, otras organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos y organismos internacionales.

El marco legal en que se desarrolla el trabajo de dichos mecanismos se basa en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, además de las legislaciones nacionales. Hay países que cuentan con una extensa legislación dirigida a combatir el racismo u orientada a los afrodescendientes, así como países que tienen escasa legislación de este tipo o simplemente carecen de ella. En más de una docena de países existen dispositivos constitucionales contra la discriminación étnico-racial, mientras que en otros casos se hace referencia a nivel constitucional a la igualdad y la no discriminación, en general o por otros criterios. Se deben destacar los casos del Ecuador, cuya Constitución dedica un capítulo exclusivo a los “pueblos negros o afroecuatorianos”, y del Brasil, en cuyo texto constitucional se define el racismo como un crimen imprescriptible, sujeto a pena de reclusión y frente al cual no existe el derecho a fianza.

Los mecanismos de promoción de la igualdad racial ocupan diferentes lugares en la jerarquía del Estado, lo que determina su área de influencia. Este aspecto es clave, considerando que ellos trabajan en temas transversales que demandan la articulación entre distintas instancias del Gobierno, tanto sectoriales como de los niveles nacional, provincial y local, además de requerir de coordinación con la sociedad civil. Se debe destacar que la inestabilidad que estos mecanismos enfrentan todavía en los países de América Latina no solo pone en riesgo la defensa de los derechos de los afrodescendientes, sino que también afecta los recursos que les son asignados y, por ende, restringe sus campos de acción. El fortalecimiento de la autoridad de estos mecanismos dentro del Estado podría mejorar su rol coordinador, tornando más efectivas las políticas de promoción de la igualdad racial.

En respuesta al movimiento afrodescendiente y también como consecuencia de compromisos asumidos a nivel internacional, en diversos países de América Latina se han desplegado en los últimos años un conjunto de políticas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial.

En el ámbito de la prevención y enfrentamiento del racismo, la mayoría de los países no solo cuentan actualmente con dispositivos constitucionales contra la discriminación étnico-racial, sino que varios de ellos han adoptado legislación que prohíbe la discriminación racial y la tipifica como un delito que puede incluso ser penalizado con encarcelamiento. Asimismo, algunos países han desarrollado políticas más integrales para eliminar la discriminación racial y han dictado normativas de carácter local.

También existen en algunos países políticas de acciones afirmativas, principalmente mediante la reserva de cupos para personas afrodescendientes en universidades y puestos laborales y la entrega de becas en instituciones privadas de enseñanza superior. Asimismo, se han aplicado políticas valorativas como la instauración de días oficiales de celebración de la afrodescendencia en la mayoría de los países, la enseñanza de historia y cultura africanas en los colegios y la implementación de políticas que incorporan visiones y prácticas ancestrales de salud y se enfocan en enfermedades que afectan particularmente a personas afrodescendientes, entre otras. Cabe mencionar, además, el reconocimiento de figuras afrodescendientes destacadas en la formación nacional y de sus prácticas culturales como patrimonio histórico del país.

En materia del fortalecimiento de comunidades tradicionales afrodescendientes se destacan los casos del Brasil y Colombia, que reconocen sus derechos colectivos de propiedad. Finalmente, en algunos casos se desarrollan acciones de promoción de la participación de los afrodescendientes y sus organizaciones en las decisiones a través de la articulación, aunque incipiente, de los mecanismos gubernamentales con las organizaciones y movimientos sociales afrodescendientes.

En respuesta al movimiento afrodescendiente y también como consecuencia de compromisos asumidos a nivel internacional, en diversos países de América Latina se han desplegado en los últimos años un conjunto de políticas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial.

E. Conclusiones

En síntesis, puede decirse que la invisibilidad de la situación de desventaja de la población afrodescendiente en los países de América Latina ha sido hasta el momento una de las dimensiones de la desigualdad social menos perceptibles, con la excepción de pocos países, como el Brasil, Colombia o el Ecuador. La información es una herramienta clave para romper con esa invisibilidad. Por ello es necesario continuar fortaleciendo los sistemas estadísticos nacionales mediante la inclusión de la autoidentificación de las personas afrodescendientes y la desagregación de indicadores.

Si bien con limitaciones, es posible identificar sistemáticas brechas étnico-raciales en desmedro de las personas afrodescendientes en diversas áreas como la salud, la educación y el trabajo; en los pocos países donde esta situación es inversa, las diferencias a favor de la población afrodescendiente no son significativas. El entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y de género evidencia la situación de mayor desventaja en que están las mujeres afrodescendientes.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con su compromiso de “que nadie se quede atrás”, el Decenio Internacional de los Afrodescendientes y otros acuerdos regionales, como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, refuerzan la urgencia del desafío de garantizar el bienestar y el ejercicio pleno de los derechos de las personas afrodescendientes, mediante acciones sostenidas en el tiempo en las que se reconozca la igualdad en la diversidad.

Bibliografía

- Alarco Tosoni, G. (2014), “Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011”, *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Batthyány, K. (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Carr, D. (2009), “Life cycle”, *Encyclopedia of the Life Course and Human Development*, vol. 3, D. Carr (ed.), Detroit, Gale Cengage Learning.
- Cecchini, S. y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social de América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago, enero.
- (2016d), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2016e), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016f), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

- Espínola, V. y J. Claro (2010), "Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana," *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Ferrán, L. (2008), "Marco conceptual y lineamientos metodológicos de la cuenta satélite de los hogares para medir el trabajo no remunerado en salud," *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).
- Gammage, S. y M. Orozco (2008), "El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México," *serie Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gibbs, B. y T. Eaton (2014), "Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective," *International Journal of Educational Development*, vol. 36, mayo.
- Gómez, E. (2008), "La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género," *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).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2014), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013. Preliminar. Año base 2008*, Ciudad de México.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina," *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40653-la-nueva-ola-reformas-previsionales-la-igualdad-genero-america-latina>.
- (2012), "La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas," *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Segovia, O. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)," *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La desigualdad en América Latina: un desafío clave para el desarrollo sostenible

Introducción

- A. La desigualdad en la distribución del ingreso
- B. Desigualdad funcional de la distribución del ingreso en América Latina
- C. Distribución de la propiedad de activos físicos y financieros
- D. A modo de cierre

Bibliografía

Anexo I.A1

Introducción

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades de América Latina y el Caribe, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el período reciente, la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como en otras dimensiones, se ha reducido (CEPAL, 2016a y 2016d), en un contexto político en que los Gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social, promoviendo políticas activas de carácter redistributivo e inclusivo. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que obstaculizan el desarrollo y son una barrera fundamental para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar hacia su reducción significativa es un compromiso asumido por todos los países de la región, plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y claramente expresado en el propósito de “que nadie se quede atrás”.

El énfasis en la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre ellos como un desafío central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue la culminación de un proceso de análisis y reflexión mundial y regional que tuvo como antecedente inmediato los avances parciales relacionados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ese énfasis refleja un compromiso internacional de gran relevancia y muy pertinente para América Latina y el Caribe que, a pesar de los progresos logrados en el último decenio, sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Dicho compromiso se expresa en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, de “reducir la desigualdad en los países y entre ellos” (véanse mayores detalles en el recuadro I.1).

La preocupación por la igualdad ha estado históricamente presente en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha ganado centralidad a partir de 2010, como se expresa y fundamenta en el conjunto de documentos que se conoce como la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010, 2012a y 2014), que en 2016 se complementó con el análisis de los principales desafíos que enfrenta la región para el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016b). La igualdad es considerada un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo (Bárcena y Prado, 2016, pág. 54), así como una condición fundamental no solo para la superación de la pobreza y el goce efectivo de los derechos de toda la población, sino también para avanzar hacia un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible.

Los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región. La estructura productiva, poco diversificada y altamente heterogénea, en la que los sectores de baja productividad generan aproximadamente un 50% del empleo, constituye un determinante importante de la desigualdad social. A su vez, el trabajo y la educación son el eslabón fundamental que vincula esa estructura productiva con una alta desigualdad del ingreso de los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias provenientes de la productividad y con un acceso fuertemente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010, 2012, 2014 y 2016c).

Durante décadas, los debates y análisis sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe se han centrado en las disparidades de ingreso corriente de los hogares y los individuos. En gran medida ello responde a que el ingreso contribuye directamente al bienestar de las personas y sus familias y, por ende, condiciona sus oportunidades, así como el futuro de sus hijos e hijas, en especial en sociedades en que predominan mecanismos de mercado para el acceso a los bienes y servicios. La CEPAL ha

Las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región.

contribuido sustancialmente a este análisis mediante la cuantificación de la desigualdad del ingreso y el estudio de sus determinantes (CEPAL, 2014) y ha llamado la atención sobre el carácter estructural y la persistencia de los elevados niveles de concentración de los ingresos, que se han mantenido incluso en períodos de prosperidad económica y altas tasas de crecimiento¹.

La CEPAL ha destacado también la importancia de analizar la distribución funcional del ingreso, así como de estudiar la concentración de los activos (riqueza) y no solo del ingreso corriente, ya que, pese a la escasez de información al respecto, diversas evidencias parciales sugieren la existencia de desigualdades aún más profundas, tanto en lo que se refiere a la propiedad de los activos productivos como de los activos financieros (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016c).

Asimismo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones y es causado por múltiples factores. A la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos, además del nivel socioeconómico y los ingresos del trabajo, como la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. Estas desigualdades son determinantes de las situaciones de pobreza y constituyen grandes barreras para su superación (CEPAL, 2016a).

La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Esta es, sin duda, una dimensión fundamental de la igualdad, que alude tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como a la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la distribución de la propiedad de activos financieros y no financieros.

La noción de igualdad de la CEPAL se refiere también a la igualdad en el ejercicio de derechos, a la igualdad en el desarrollo de capacidades (entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideren valiosos), al reconocimiento recíproco de los actores y a la igualdad relacional, de género, étnica y racial (Bárcena y Prado, 2016).

La igualdad de derechos es, para la CEPAL, el eje primordial de la igualdad y se refiere a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas (sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición) y a la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía. En sentido contrario, la desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y medioambientales y, por tanto, que el principio de universalidad ha sido vulnerado.

Sin embargo, el análisis de las desigualdades sociales requiere identificar no solo a aquellos a quienes se les ha vulnerado el acceso a los niveles más básicos de bienestar. Requiere poner atención a toda la distribución de activos, medios y oportunidades, ingresos y otros resultados, poder e influencia. En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos,

¹ Existe una creciente preocupación por la medición de la desigualdad, que se ha traducido en un renovado interés académico y político en su conocimiento, análisis y cuantificación. Estudiosos de diversas formaciones y miradas analíticas han puesto de relieve la pertinencia de esta problemática, y la información y las conclusiones que ellos aportan son de indiscutible actualidad para la valoración del estilo de desarrollo vigente y para pensar en ajustes y alternativas al mismo. Los trabajos de Wilkinson y Pickett (2009), Pickett (2014), Milanovic (2016), Atkinson (2015), Stiglitz (2012), Bourguignon (2015) y Deaton (2015), entre otros, han contribuido de manera significativa a llamar la atención sobre la desigualdad como una de las problemáticas fundamentales del mundo contemporáneo.

bienes y servicios, entre otros) que constituyen o generan bienestar, entre distintos grupos sociales. En definitiva, apunta a la concentración de una gran proporción de la riqueza en un sector reducido de la población. A su vez, hace referencia a la exclusión respecto del poder político y económico, y a su inequitativa distribución, que dejan para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitando o limitando el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades de todos. En consecuencia, es importante resaltar que la desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y, también, que es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo.

En síntesis, la desigualdad que se produce y reproduce a partir de la dinámica productiva desborda ese ámbito y se derrama hacia lo laboral, lo social y lo cultural, se entrelaza de diversas maneras con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales, y las relaciones a lo largo del ciclo de vida y llega incluso a definir en gran medida el patrón de desarrollo territorial (Bárcena y Prado, 2016). Un enfoque multifactorial y multidimensional de la igualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que definen las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2016a y 2016c).

Este capítulo se centra en el análisis de la evolución de algunos aspectos relacionados con la desigualdad de medios y el estrato socioeconómico (así como la heterogeneidad del sistema productivo) como eje estructurante de la desigualdad social. El capítulo se divide en tres secciones, en que se abordan los siguientes temas: i) la distribución del ingreso de las personas y los hogares, ii) la distribución funcional del ingreso y iii) la distribución de los activos financieros y no financieros.

En todo el mundo, dentro de los países y entre ellos, siguen existiendo profundas desigualdades basadas en los ingresos, la clase social, el género, la condición étnico-racial, la edad, la discapacidad, la orientación sexual y la religión. Las desigualdades conspiran contra la reducción de la pobreza y el desarrollo social, económico y ambiental, y destruyen el sentimiento de plenitud y valía de las personas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa el compromiso internacional de enfrentar ese grave problema, plasmado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, que plantea "reducir la desigualdad en los países y entre ellos". Sus metas específicas son:

- 10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional
- 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición
- 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto
- 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad
- 10.5 Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos
- 10.6 Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones
- 10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas

Recuadro 1.1

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Recuadro I.1 (conclusión)

- 10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
- 10.b Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales
- 10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%

Por su centralidad, el desafío de reducción de la desigualdad debe ser considerado como un eje transversal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y una condición necesaria, en especial, para el cumplimiento de los Objetivos y metas que constituyen explícitamente su pilar social (Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11 y 16).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, 2015.

A. La desigualdad en la distribución del ingreso

En América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo en 2015 en niveles similares a los observados en 2014. Sin embargo, si se considera el período posterior a la crisis financiera internacional, se aprecia una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 2008 y 2015 en la mayoría de los países. En ese período se produjo un incremento relativo de los ingresos del quintil inferior mayor que el observado en el quintil superior. Esta situación se extendió de manera generalizada a las distintas fuentes de ingreso de los hogares, principalmente a los ingresos laborales (tanto de los asalariados como del trabajo independiente), las jubilaciones y las transferencias. Desde la perspectiva de las disparidades de género, las cifras recientes corroboran la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares de menores recursos, al mismo tiempo que un conjunto importante de ellas continúan sin ingresos propios.

1. Nivel y evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos personales y de los hogares²

En las estructuras económicas actuales, el ingreso, entendido como el flujo de recursos que recibe un hogar durante un período determinado, es el principal medio para acceder a los bienes y servicios esenciales para alcanzar bienestar material (véase el recuadro I.2). Los hogares requieren de ingresos para comprar alimentos, disponer de una vivienda,

² Los valores de los indicadores de desigualdad presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación (al respecto, véase el recuadro I.2). Como se señaló en el *Panorama Social de América Latina, 2015*, las encuestas de hogares presentan limitaciones en la captación de los ingresos que pueden conducir a subestimar el grado de concentración de los mismos, por la dificultad de estos instrumentos para captar los ingresos altos, ya sea debido a la subdeclaración por parte del informante o a la cobertura incompleta de los hogares más ricos (CEPAL, 2016d; Amarante y Jiménez, 2015).

contar con vestuario, transporte, servicios básicos y servicios de recreación, entre otros, para satisfacer adecuadamente las necesidades de sus integrantes. Por ello, el análisis de las disparidades en la distribución del ingreso es altamente relevante para comprender las desigualdades que caracterizan a los países de la región³.

Recuadro 1.2
Medición del ingreso

El concepto de ingreso que se recomienda utilizar para la medición en encuestas de hogares es el que se adoptó en el marco de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo y en el manual elaborado por el Grupo de Canberra sobre Estadísticas de los Ingresos de los Hogares. En ambos casos se define el ingreso como el conjunto de partidas monetarias y en especie percibidas en forma regular por los hogares como unidad o por sus integrantes, a intervalos anuales o más frecuentes, excluidas las ganancias inesperadas, irregulares o percibidas típicamente por una sola vez. Esta definición es consistente con la del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008), en que se define el ingreso disponible de los hogares como "el monto máximo que un hogar u otra unidad puede permitirse gastar en bienes o servicios de consumo durante el periodo contable, sin tener que financiar sus gastos reduciendo su dinero, disponiendo de otros activos financieros o no financieros o incrementando sus pasivos".

El ingreso percibido por el hogar es fruto de dos procesos, el de distribución primaria entre los factores de producción y el de distribución secundaria. El ingreso primario comprende los ingresos del trabajo y el ingreso por la propiedad de activos, mientras que el ingreso secundario corresponde a las transferencias y subsidios que el hogar percibe sin contraprestación alguna al agente que los emite. El ingreso de los hogares que se mide habitualmente en las encuestas de hogares de la región incluye los siguientes componentes: ingresos del empleo (sueldos y salarios, e ingresos del empleo independiente), ingresos por la propiedad de activos y transferencias (jubilaciones, pensiones y otras transferencias) y el alquiler imputado por el uso de la vivienda propia.

El procedimiento utilizado por la CEPAL para la medición del ingreso contempla una etapa de imputación de ingresos por no respuesta. Esta situación se produce cuando en el proceso de entrevista se obtienen respuestas para diversas secciones del cuestionario pero no se logra recabar información sobre los ingresos de las personas. En este caso, se asigna un valor al dato faltante, tomando como base la información proporcionada por otros encuestados con características similares (siempre que los datos provistos por el país no incluyan ya un proceso de este tipo).

A partir de la edición 2016 del *Panorama Social de América Latina*, la CEPAL presenta una nueva serie de estimación del ingreso de los hogares, adaptada en su mayor parte a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Grupo de Canberra. En el proceso se revisaron y reformularon las definiciones de ingreso por componente de cada encuesta de acuerdo con las recomendaciones internacionales y se dejó de lado el procedimiento de ajuste de ingresos a las cuentas nacionales, que implicaba la modificación de los ingresos de acuerdo con el tipo de partida, según la diferencia entre las estimaciones agregadas de las encuestas y las cuentas nacionales. Del mismo modo, como consecuencia de aspectos metodológicos que dificultan la estimación adecuada del alquiler imputado por el uso de la vivienda propia, se excluyó esta partida del cómputo del ingreso del hogar. Debido a los cambios introducidos, los ingresos de los hogares correspondientes a la nueva serie no son comparables con los de la serie anterior.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf, 2009.

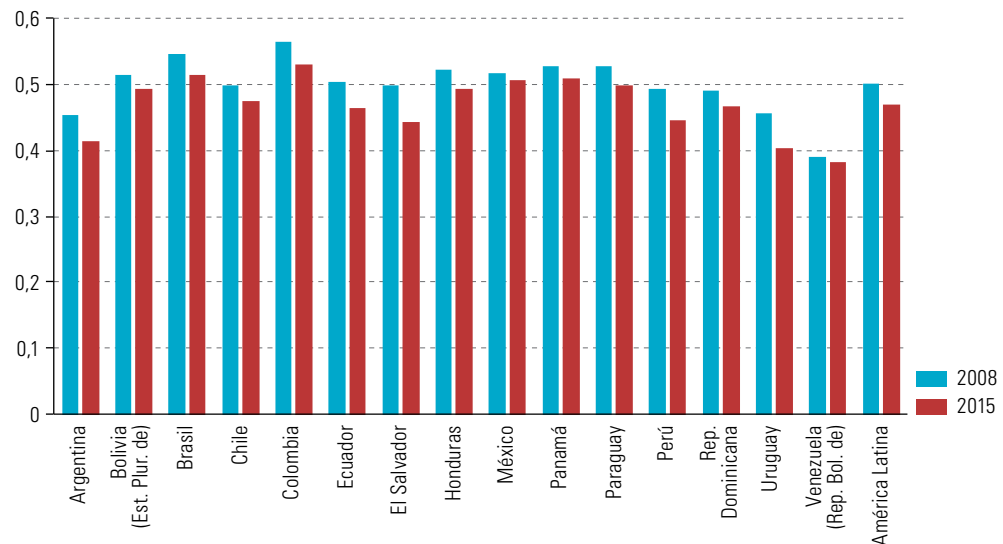
³ A pesar de ello, no debe perderse de vista que el ingreso es un indicador incompleto del bienestar material de las personas. Algunas necesidades de la población son cubiertas principalmente mediante bienes y servicios provistos por los Estados como bienes públicos o por los miembros del hogar mediante el trabajo doméstico no remunerado y, por lo tanto, el ingreso no informa necesariamente sobre la posibilidad de acceso a estos bienes y servicios.

Una forma habitual de analizar la desigualdad de ingresos consiste en utilizar un índice sintético que describa la forma en que se distribuyen los ingresos medidos en las encuestas de hogares. El coeficiente de Gini, que toma valores entre 0 (para representar la ausencia de desigualdad) y 1 (para representar la desigualdad máxima), alcanza para América Latina un valor promedio de 0,469, de acuerdo con la información disponible a 2015⁴. Este indicador presenta una apreciable dispersión entre países: se sitúa por encima de 0,500 en el Brasil, Colombia, México y Panamá, mientras que solo en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) se ubica alrededor de 0,400, distribuyéndose el resto de los países entre los dos valores señalados.

El coeficiente de Gini prácticamente no varió con respecto a 2014, año en que presentó un promedio de 0,473. No obstante, este indicador acumuló un descenso del 6,2% entre 2008 (cuando el promedio fue de 0,500) y 2015 (0,469), a una tasa equivalente anual del -0,9%. En ese mismo período se registraron variaciones estadísticamente significativas en 12 de los países considerados, destacando por su magnitud las que se produjeron en El Salvador (a una tasa equivalente anual del -2,0%), la Argentina (-1,9%), el Uruguay (-1,7%), el Perú (-1,4%) y el Ecuador (-1,2%) (véase el gráfico I.1)⁵.

Gráfico I.1

América Latina (15 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2008 y de 2015^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2008 y 2015, excepto en los casos de la Argentina (2009 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2014), Chile (2009 y 2015), Colombia (2009 y 2015), El Salvador (2009 y 2015), Honduras (2009 y 2015), México (2008 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2014).

A lo largo del período 2008-2015, en la mayoría de los países el descenso del coeficiente de Gini tuvo lugar principalmente entre 2008 y 2012, en tanto que entre 2012 y 2015 se registraron variaciones de menor magnitud (véase el gráfico I.2)⁶. Entre 2008 y 2012 se produjeron variaciones significativas de este indicador en casi todos los países considerados, destacando por su magnitud las observadas en el Uruguay (-3,7% anual), la Argentina (-3,3%), el Estado Plurinacional de Bolivia (-3,0%), el Ecuador

⁴ Promedio de 15 países, sin incluir a Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

⁵ El análisis de significación estadística se realiza a partir de la estimación de la varianza mediante simulaciones, aplicando el método de *bootstrap*. Las variaciones registradas entre encuestas de un mismo país resultaron significativas al 95% en todos los países excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y México.

⁶ En el período 2008-2012, seis de las variaciones registradas no fueron estadísticamente significativas (las correspondientes a Chile, Honduras, México, Panamá, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)). En el período 2012-2015, nueve de las variaciones no lo fueron (las correspondientes a Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)).

(-1,9%), el Perú (-1,8%) y el Paraguay (-1,5%). En contraste, entre 2012 y 2015 solo se registraron disminuciones significativas en Honduras (-4,2% anual), El Salvador (-3,5%), Colombia (-1,0%), Chile (-0,8%) y el Brasil (-0,7%), así como un incremento del 0,9% en el Uruguay. En el resto de los países, los valores correspondientes a 2015 se mantuvieron en niveles similares a los de 2012, como puede observarse en el gráfico I.2B.

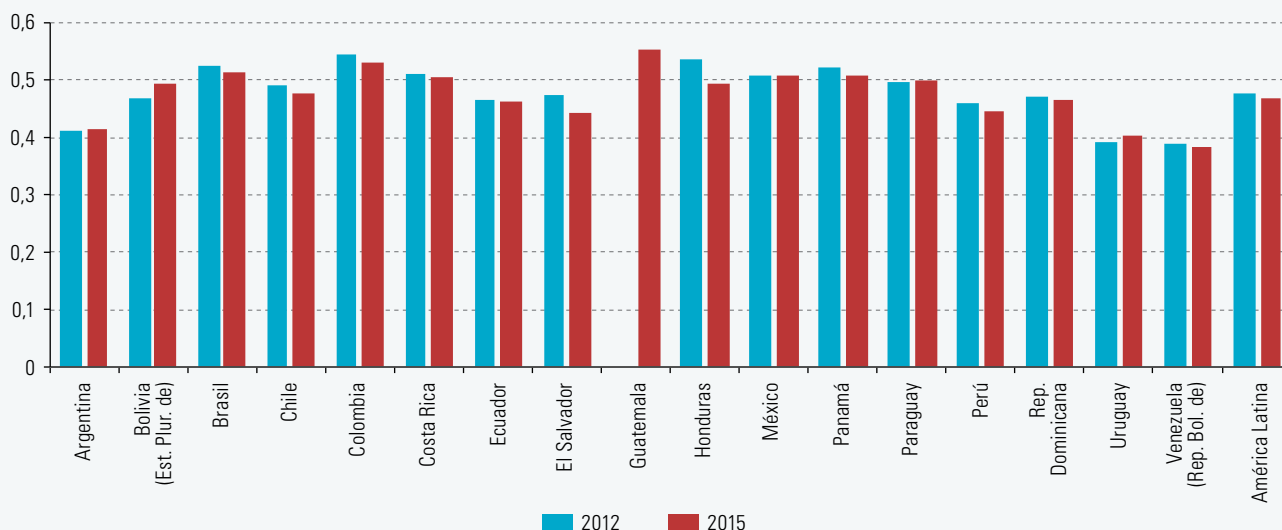
Gráfico I.2

América Latina (17 países): coeficiente de Gini, alrededor de 2008, de 2012 y de 2015^{a b}

A. Alrededor de 2008 y de 2012



B. Alrededor de 2012 y de 2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2008, 2012 y 2015, excepto en los casos de la Argentina (2009, 2012 y 2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008, 2011 y 2014), Chile (2009, 2011 y 2015), Colombia (2009, 2012 y 2015), Costa Rica (solo 2012 y 2015), El Salvador (2009, 2013 y 2015), Guatemala (solo 2014), Honduras (2009, 2013 y 2015), México (2008, 2012 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008, 2012 y 2014).

^b En el promedio de América Latina se considera a los 15 países de los que se cuenta con información de ambos subperíodos. No se incluye en el cálculo a Costa Rica, Nicaragua y Guatemala.

En cuanto al promedio regional, en el período más reciente, comprendido entre 2012 y 2015, el ritmo de caída del coeficiente de Gini disminuyó a la mitad (situándose en -0,6% equivalente anual), en comparación con el registrado entre 2008 y 2012 (-1,2% equivalente anual).

Otros indicadores de desigualdad corroboran la tendencia al descenso del coeficiente de Gini en el período 2008-2015. Los índices de Theil y Atkinson cumplen con propiedades deseables para la medición de la desigualdad que el coeficiente de Gini no satisface, por lo que es pertinente utilizarlos de manera complementaria (véanse mayores detalles en el recuadro I.3). Como se observa en el gráfico I.3, la tasa de variación anual del coeficiente de Gini y de los índices de Theil y Atkinson fue negativa en 15 de los países considerados, lo que revela una mejora distributiva. Más aún, en la mayoría de los países las caídas de los índices de Theil y Atkinson fueron mayores que la del coeficiente de Gini, lo que permite suponer que la mejora en términos de la desigualdad se produjo principalmente por la vía de un aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos.

Recuadro I.3

Indicadores para la medición de la desigualdad del ingreso

El grado de concentración que presenta una distribución de ingresos puede medirse por medio de un conjunto amplio de indicadores. En este capítulo se utilizan tres de los indicadores de desigualdad más conocidos:

Coeficiente de Gini:

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Índice de Theil:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\mu} \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right)$$

Índice de Atkinson:

$$A_\varepsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}$$

donde n = tamaño de la población; y_i = ingreso per cápita del i -ésimo individuo; μ = ingreso medio; ε es un parámetro que representa la "aversión a la desigualdad" (toma valores entre 0 e infinito) y $\ln$ = logaritmo natural.

El coeficiente de Gini es el más conocido de los indicadores utilizados para el análisis de la distribución del ingreso. Su formulación se expresa en términos gráficos, puesto que corresponde al área comprendida entre la curva de Lorenz, que representa la distribución acumulativa del ingreso, y la línea de equidistribución. Cuanto mayor sea la concentración de los ingresos, mayor será esa área, lo que incrementará el valor del indicador.

Pese a su popularidad, el coeficiente de Gini no satisface el axioma de sensibilidad a las transferencias, una propiedad deseable de los indicadores de desigualdad. Según este principio, la desigualdad debe disminuir más ante una transferencia de ingresos progresiva entre hogares pobres, que cuando la misma transferencia tiene lugar entre hogares ricos (una transferencia progresiva se produce desde un hogar de mayores ingresos a uno de menores ingresos). Por eso se recurre al análisis de otros indicadores complementarios que sí satisfagan esta propiedad, como los índices de Theil y Atkinson.

En los tres indicadores, cuanto más alto es el valor, mayor es la desigualdad. No obstante, mientras los índices de Gini y Atkinson varían entre 0 (menor desigualdad) y 1 (mayor desigualdad), el índice de Theil tiene como valor máximo el logaritmo natural del tamaño de la población, que excede el valor de la unidad. A su vez, en el índice de Atkinson

Recuadro I.3 (conclusión)

se utiliza el parámetro adicional ϵ , que representa la "aversión a la desigualdad" y varía en el rango de los números positivos. El valor 0 de este parámetro representa la indiferencia frente a la desigualdad. Cuanto mayor sea este parámetro, más pesarán en el resultado del índice aquellas variaciones del ingreso que se produzcan en los hogares de menores recursos.

Los indicadores mencionados permiten evaluar en qué casos la desigualdad es mayor o menor, pero no es posible hacer comparaciones de sus magnitudes con las de otros indicadores. Dado que, además, cada uno de ellos pondera en forma diferente distintas características de la distribución, es posible que generen distintos ordenamientos para un mismo conjunto de datos. El ordenamiento de un conjunto de distribuciones será definitivo solo si resulta ser invariante respecto del índice aplicado. Por consiguiente, lo más apropiado será considerar los índices de desigualdad de manera complementaria y analizar en forma conjunta sus resultados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Cowell, "Measuring Inequality", *LSE Handbooks in Economics*, Prentice Hall, 1995.

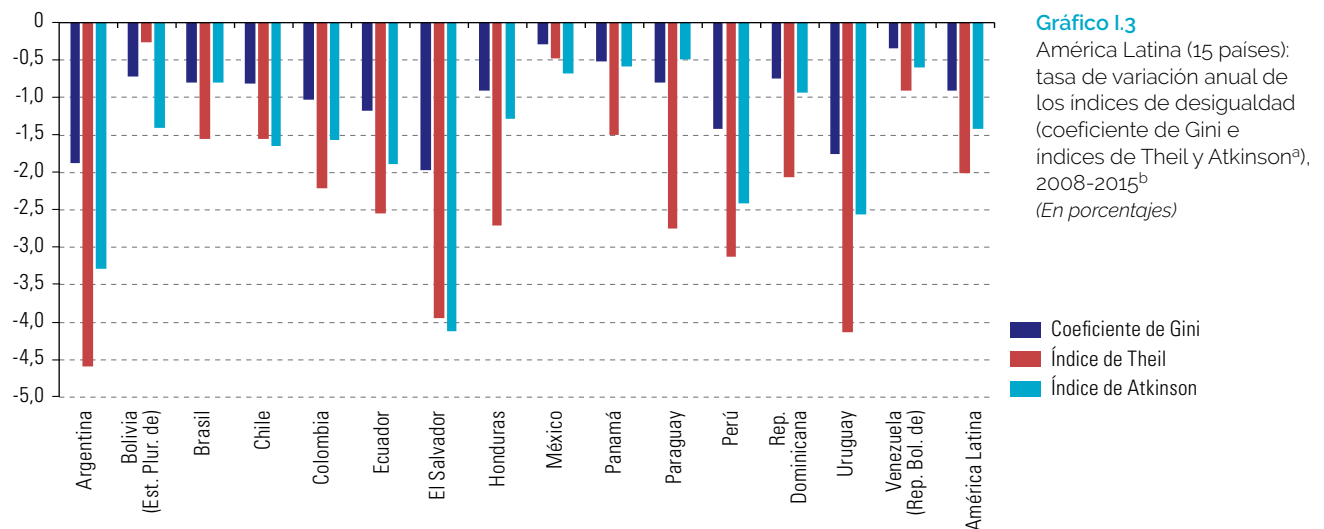


Gráfico I.3

América Latina (15 países):
tasa de variación anual de
los índices de desigualdad
(coeficiente de Gini e
índices de Theil y Atkinson^a),
2008-2015^b
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Corresponde al índice de Atkinson con un coeficiente de aversión a la desigualdad igual a 1,5.

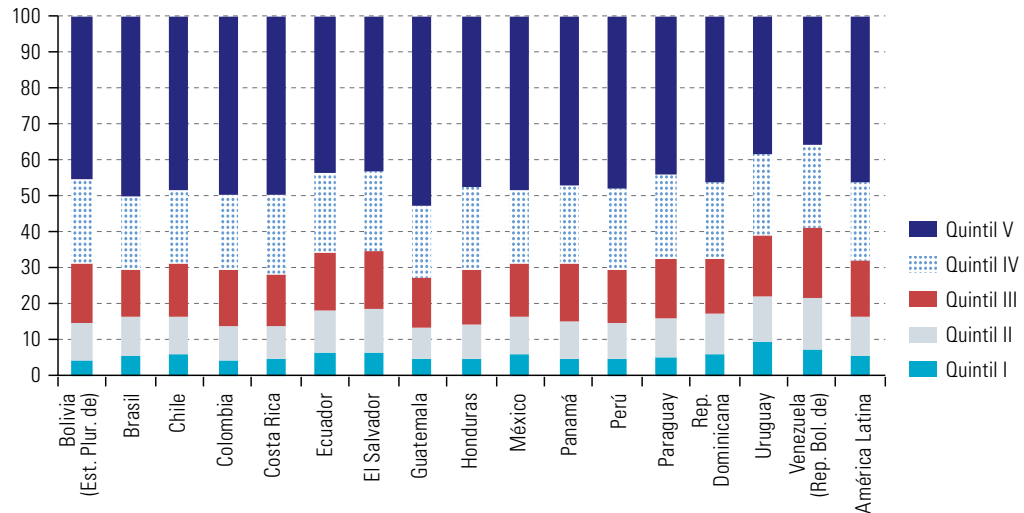
^b Los datos corresponden al período 2008-2015, excepto en los casos de la Argentina (2009-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008-2014), Chile (2009-2015), Colombia (2009-2015), El Salvador (2009-2015), Honduras (2009-2015), México (2008-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008-2014).

La distribución del ingreso también puede ser analizada sobre la base de la participación en los ingresos de la población agrupada según los recursos que posee. Dicho análisis se realiza a continuación, tomando como base de comparación los quintiles de hogares agrupados de acuerdo con su ingreso per cápita.

En 2015, como promedio de los países considerados, la participación del quintil de menores ingresos (quintil I) fue de solamente el 5,6% del ingreso total, frente al 46,2% que concentró el quintil de mayores ingresos (quintil V). La participación del quintil de menores ingresos varió entre países, desde un mínimo observado en el Estado Plurinacional de Bolivia (4,1%) hasta un máximo registrado en el Uruguay (9,2%). En el otro extremo, la participación del quintil de mayores ingresos alcanzó sus valores mínimo y máximo en la República Bolivariana de Venezuela (35,9%) y Guatemala (52,8%), respectivamente (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4

América Latina (16 países):
participación en el ingreso
total, por quintiles de
ingreso, alrededor de 2015^a
(En porcentajes)



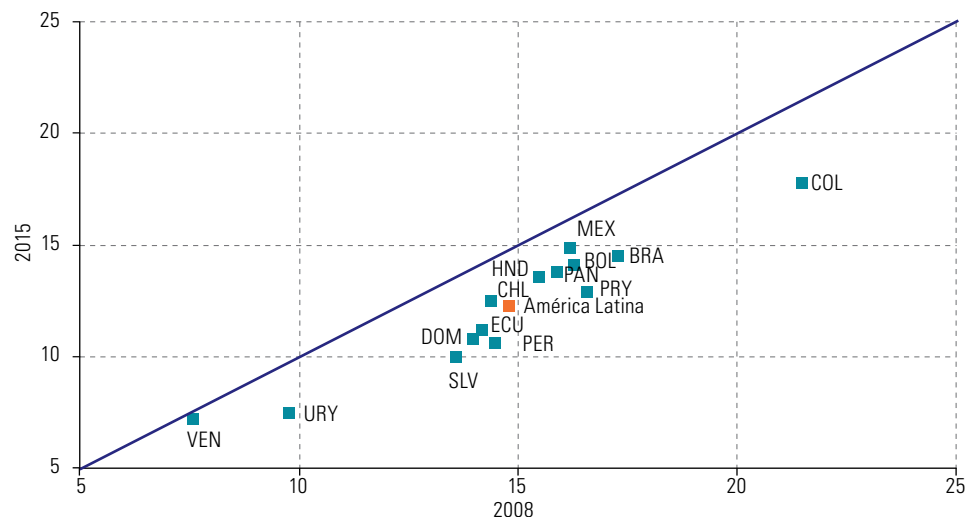
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014. El promedio regional corresponde al promedio aritmético de los porcentajes de participación registrados en los países considerados.

Otro indicador relevante es la relación entre el ingreso medio per cápita de los hogares del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos, que se presenta en el gráfico I.5. Entre 2008 y 2015, la relación media de 14 países de la región cayó un 16,8%, pasando de 14,7 a 12,2. Pese al descenso, las diferencias siguen siendo muy grandes: en promedio, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1.220 unidades monetarias.

Gráfico I.5

América Latina (14 países):
cociente entre el ingreso
medio del quinto quintil de
ingreso y del primer quintil
de ingreso, alrededor de
2008 y de 2015^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2008 y 2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2014), Chile (2009 y 2015), Colombia (2009 y 2015), El Salvador (2009 y 2015), Honduras (2009 y 2015), México (2008 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2014).

En los 14 países analizados esta relación disminuyó en el período 2008-2015, reflejando la mejora de la distribución de los ingresos. Al igual que en el resto de los indicadores, se observa una alta heterogeneidad entre los países. En Colombia, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió en promedio cada integrante de un hogar del primer quintil, en el quinto quintil cada integrante percibió 1.780 unidades monetarias. Esa disparidad del ingreso per cápita entre los quintiles extremos fue mucho menor en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde por cada 100 unidades percibidas en el primer quintil, se percibieron algo más de 700 unidades en el quinto quintil.

Como se señaló en el recuadro I.2, el ingreso de los hogares y de las personas proviene de distintas fuentes: el empleo (trabajo asalariado o independiente), la propiedad de activos, las jubilaciones y las transferencias netas.

Existen diferencias en cuanto a la participación de cada una de estas fuentes en los ingresos de los quintiles de hogares que se conforman sobre la base del ingreso per cápita. Se observa que como promedio de los 17 países analizados, los ingresos derivados del trabajo (asalariado e independiente) representan el 74% del ingreso per cápita en el quintil de menores ingresos y el 82% del ingreso per cápita en el quintil de mayores ingresos. La principal diferencia entre los quintiles extremos se produce en la participación de los ingresos correspondientes a salarios, que representan el 41% del ingreso total que perciben los hogares más pobres, frente al 54% en los más acomodados. La situación se revierte en el caso de los ingresos por trabajo independiente, cuya participación es más elevada en el quintil de menores ingresos (de un 33%, en promedio, frente a un 28% en el caso del quintil de mayores ingresos). En cuanto al aporte de los ingresos por capital, estos representan el 1% del ingreso total en el quintil de menores ingresos y el 3% en el quintil de mayores ingresos (véase el gráfico I.6)⁷.

Respecto de las fuentes correspondientes al proceso de distribución secundaria del ingreso, destaca la diferencia en la participación de las jubilaciones y pensiones (que representan, en promedio, un 10% del ingreso total en el quintil de mayores ingresos y un 5% en el quintil de menores ingresos). Como contracara, se observa una mayor participación en los estratos bajos de los ingresos por otro tipo de transferencias netas, que llegan, en promedio, a un 20% del ingreso total en el primer quintil, frente a un 4% en el quinto quintil⁸. En términos relativos, el quintil de menores ingresos recibe una mayor proporción de su ingreso total como resultado de ambos tipos de transferencias sumadas (un 25%, en promedio, frente a un 15% en el caso del quintil de mayores ingresos), aunque, en términos absolutos, el quintil de mayores ingresos percibe un monto per cápita por transferencias que, en promedio, equivale a casi ocho veces el monto per cápita que perciben los hogares del quintil de menores ingresos.

En general, no se produjeron modificaciones de magnitud en la participación de las distintas fuentes en el ingreso total en el período 2008-2015. En términos de promedios, se observó una leve disminución de la participación de los ingresos por trabajo independiente en el quintil de menores ingresos, junto con un aumento del peso de las jubilaciones y otras transferencias. En el quintil de mayores ingresos, en tanto, se registró un leve aumento de la participación de los ingresos derivados del empleo asalariado y de las jubilaciones, y disminuciones de magnitudes similares de la participación de los ingresos provenientes del empleo independiente y de las otras transferencias.

En promedio, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1.220 unidades monetarias.

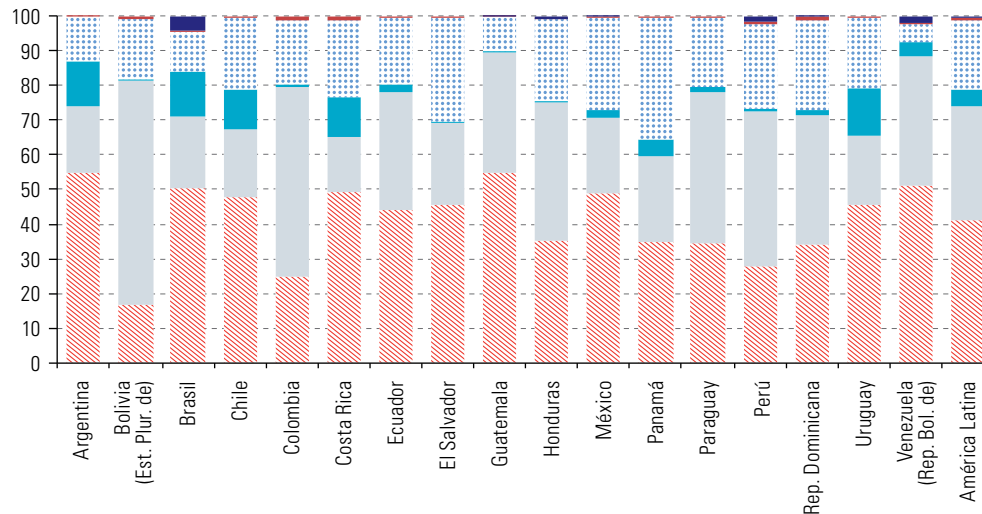
⁷ Este tipo de ingresos suelen estar subestimados en las encuestas de hogares. Existen distintas alternativas para corregir la estimación de la magnitud y el aporte a la desigualdad distributiva de los ingresos de la propiedad, aun cuando estas suelen producir resultados distintos según los supuestos utilizados.

⁸ Esta partida se compone mayoritariamente de transferencias no contributivas, pagos por alimentos y remesas recibidas, libres de los pagos efectuados por impuestos directos y pensiones de alimentos, cuando estos pueden diferenciarse.

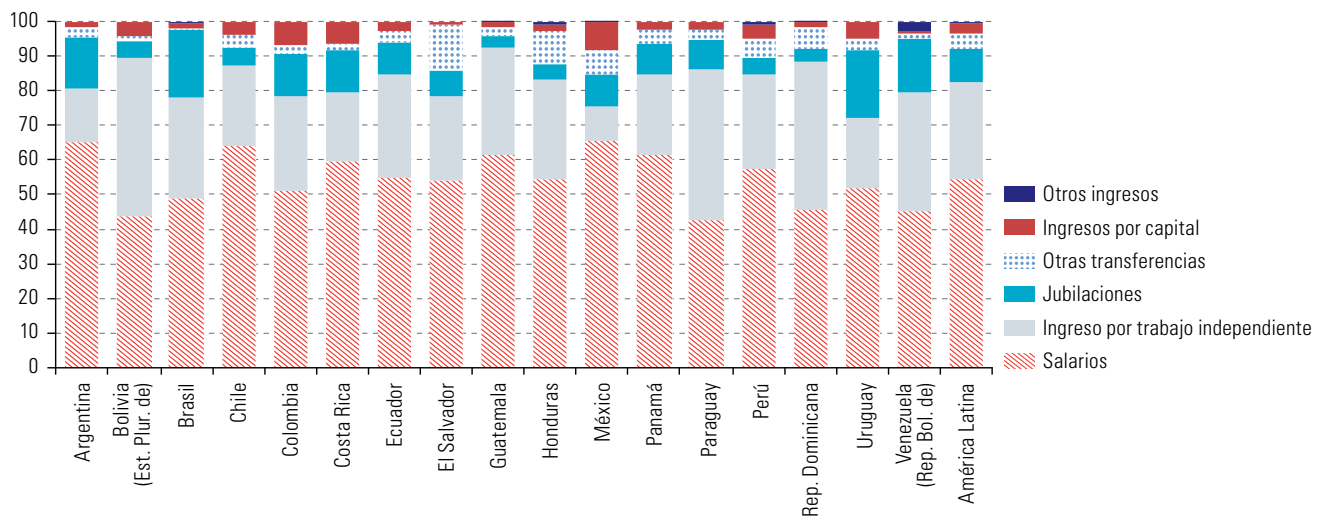
Gráfico I.6

América Latina (17 países): participación de las distintas fuentes en el ingreso per cápita del primer quintil de ingreso y del quinto quintil de ingreso, alrededor de 2015^{a b}
 (En porcentajes)

A. Quintil I (20% de menores ingresos)



B. Quintil V (20% de mayores ingresos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Las otras transferencias se calculan como el resultado neto entre las transferencias recibidas y las pagadas, siempre que el diseño de la encuesta lo permita. Se incluyen, entre otras partidas, las remesas a otros hogares, los pagos por alimentos y primas por divorcio y las transferencias no contributivas recibidas del Estado y las instituciones sin fines de lucro, así como los pagos y devoluciones de impuestos directos.

La caída de la desigualdad observada entre 2008 y 2015 implicó, en general, un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil⁹. Esto se extendió a las principales fuentes de ingreso de los hogares, es decir, los ingresos provenientes del trabajo asalariado e independiente. En efecto, en términos de promedios de un conjunto de 14 países, la variación real de los ingresos salariales per cápita del primer quintil se produjo a un ritmo del 3% anual, frente a un 2,3% anual en el caso del quinto quintil. Algo similar ocurrió con los ingresos derivados del trabajo independiente, que crecieron a una tasa anual del 2,8% (en términos per cápita reales) en el caso del primer quintil, en tanto que presentaron una variación promedio del -0,3% en el caso del quinto quintil. Las variaciones en el período no han sido homogéneas entre los países, sino que se han registrado fuertes crecimientos y caídas de los ingresos provenientes de una o de ambas fuentes, aunque con un patrón bastante regular de mayor incremento en los hogares de menores ingresos tanto de los ingresos salariales como de los derivados del trabajo independiente (véase el gráfico I.7).

A. Ingreso salarial (sueldos y salarios)

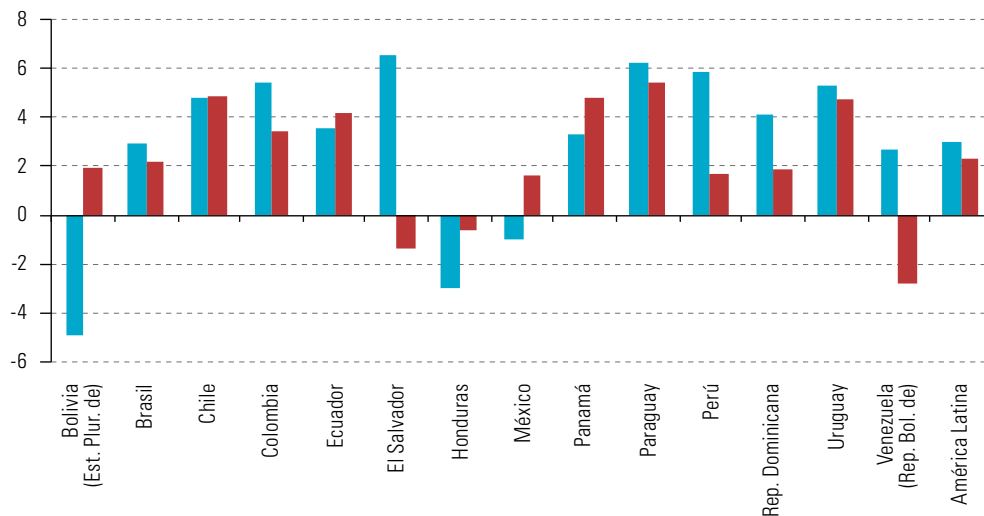
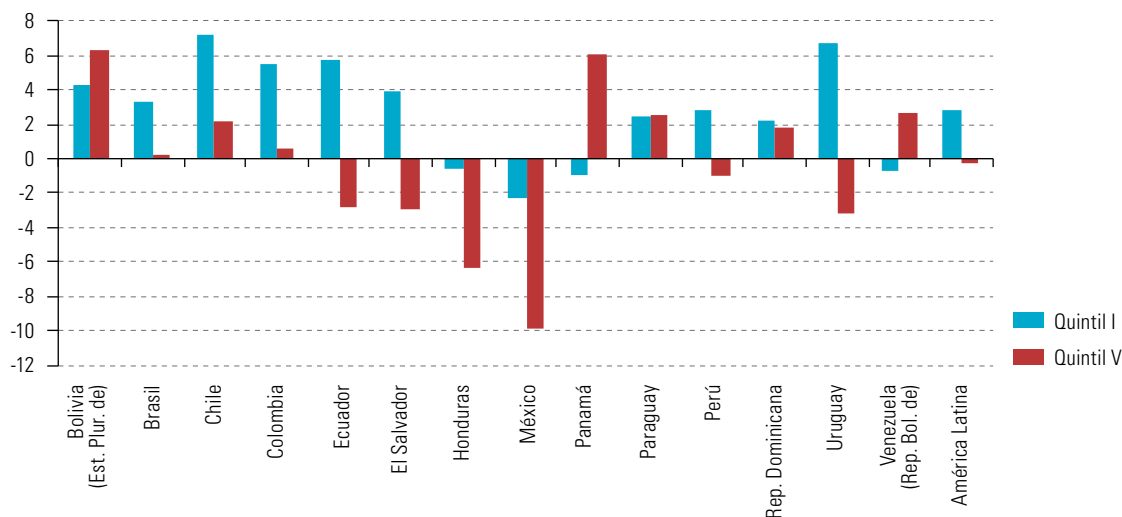


Gráfico I.7

América Latina (14 países): tasas anuales de variación per cápita del ingreso salarial, del ingreso por trabajo independiente y de las jubilaciones y otras transferencias del primer quintil de ingreso y del quinto quintil de ingreso, 2008-2015^a (En porcentajes)

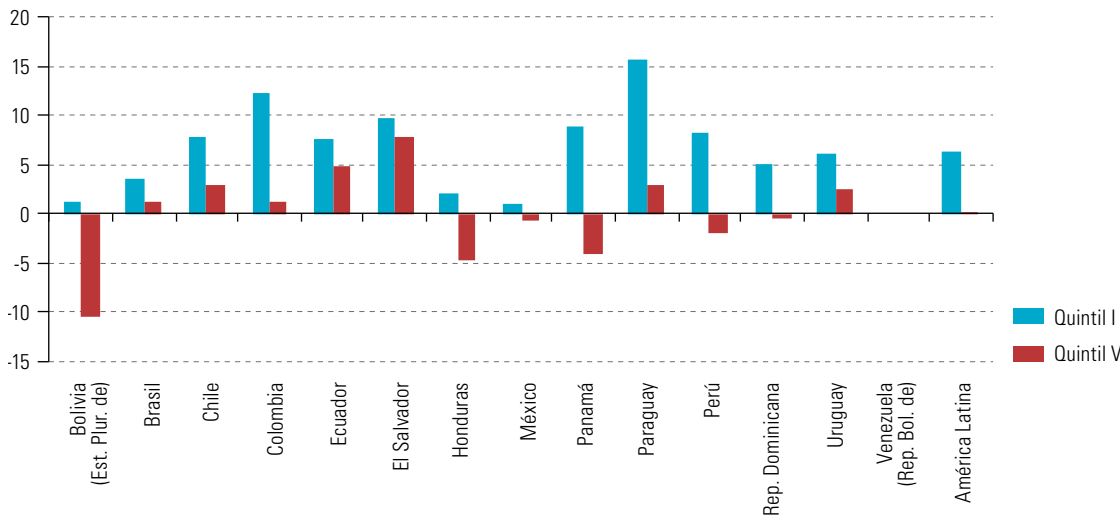
B. Ingreso por trabajo independiente



⁹ No se puede hacer una traslación directa de una mejora distributiva a un mayor bienestar. En el caso de Honduras, por ejemplo, la mejora distributiva observada entre 2008 y 2015 se produjo en el marco de una caída generalizada de los ingresos de los hogares, que afectó en mayor medida a los del quinto quintil.

Gráfico I.7 (conclusión)

C. Jubilaciones y otras transferencias



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden al período 2008-2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008-2014), Chile (2009-2015), Colombia (2009-2015), El Salvador (2009-2015), Honduras (2009-2015) y México (2008-2014).

En lo referente a la suma de jubilaciones y otras transferencias, se observó el mismo patrón de incremento diferenciado en favor del quintil de menores ingresos (en el que se registró un 6,4% de incremento anual, frente a un 0,1% en el quintil de mayores ingresos). En varios países, destaca el hecho de que las transferencias representaban niveles muy bajos en 2008, por lo que, si bien alcanzaron tasas anuales de crecimiento muy altas en el período, su participación en el ingreso per cápita total del quintil más pobre no varió significativamente (véase el gráfico I.7).

2. La desigualdad de ingresos desde la perspectiva de género

Uno de los pilares fundamentales para alcanzar la autonomía de las mujeres es el logro de su autonomía económica. Para ello se requiere, entre otros factores, que ellas perciban un nivel de ingresos que les permita no solo superar la condición de pobreza, sino también disponer de su tiempo con libertad para la consecución de sus aspiraciones personales. En el transcurso de los años se ha logrado reunir evidencia empírica suficiente para sostener que los ingresos se reparten en forma inequitativa tanto en la sociedad como dentro de los hogares. En general, las mujeres tienen menor acceso a los recursos productivos y financieros, así como a los recursos monetarios, a la capacitación y al uso de las distintas tecnologías disponibles. Por otra parte, debido a que se hacen cargo de los cuidados que requieren sus familias, disponen de menos tiempo para su uso personal, lo que atenta contra su autonomía y sus posibilidades de capacitarse y mantener una presencia continua en el mercado laboral, todo lo cual conspira contra el logro de la igualdad en los hogares y en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 2016e).

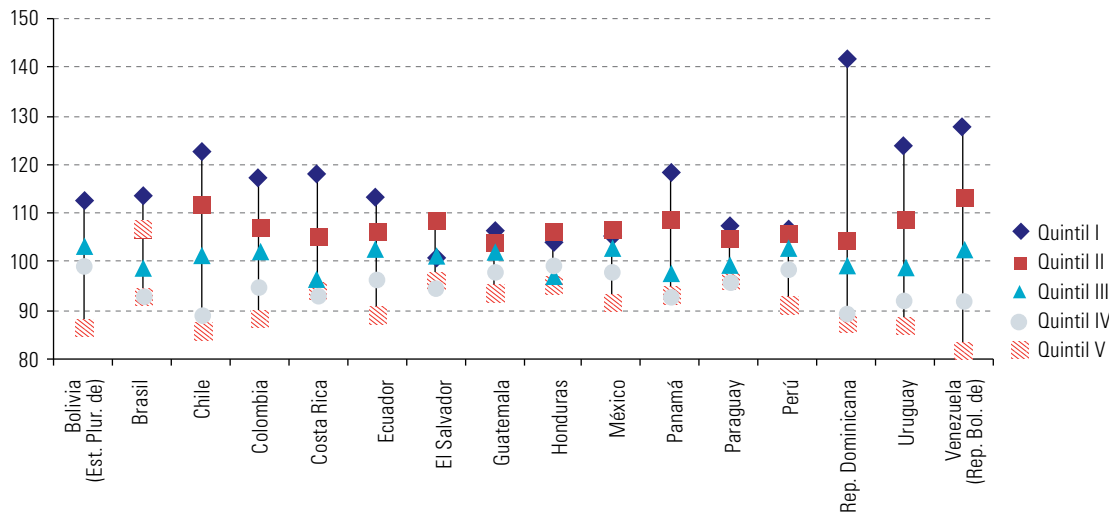
En esta sección se analizan aspectos que ilustran las desigualdades que afectan a las personas según el sexo, sobre la base de cuatro indicadores que se utilizan habitualmente para estos fines: la representación de mujeres y hombres en los hogares de menores ingresos, el porcentaje de mujeres y hombres sin ingresos propios, la composición de los ingresos de aquellas mujeres que los reciben y las brechas salariales entre mujeres y hombres que trabajan 35 horas o más a la semana.

En cuanto al primer indicador, se observa que los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva que el conjunto de la población. Sin excepciones entre los países considerados, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los primeros dos o tres quintiles de ingreso.

Esto se puede observar en el gráfico I.8, en que se muestra el índice construido como el cociente entre dos relaciones: la razón de mujeres respecto de hombres de entre 20 y 59 años de edad existente en cada quintil de ingreso y esta misma proporción en la población total. Un valor mayor que 100 indica que en un quintil determinado la razón de mujeres respecto de hombres es mayor que la existente en la población en su conjunto y un valor menor que 100 indica lo contrario. De acuerdo con los datos, las mujeres están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40%.

Gráfico I.8

América Latina (16 países): cociente entre la razón de mujeres respecto de hombres en cada quintil de ingreso y la razón observada en el total de la población, personas de entre 20 y 59 años de edad, 2015^a b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Un valor mayor que 100 indica que en el quintil correspondiente la razón de mujeres respecto de hombres es mayor que la existente en la población en su conjunto, y un valor menor que 100 indica lo contrario.

La mayor presencia de mujeres en los grupos de menores ingresos es el resultado de diversas formas de discriminación. Por una parte, ellas suelen recibir ingresos más bajos, a causa de la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en el mercado laboral y porque por lo general se desempeñan en ocupaciones asociadas a bajas remuneraciones¹⁰. Además, las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en la jefatura de los hogares monoparentales, situación en la que pueden conjugarse bajos ingresos y elevadas tasas de dependencia. Por otra parte, el porcentaje de mujeres que reciben un ingreso como remuneración por su participación en el mercado laboral o en forma de jubilaciones u otro tipo de transferencia es considerablemente menor que el de hombres que lo reciben¹¹. El alto porcentaje de mujeres sin ingresos propios o con ingresos insuficientes no solo implica que los hogares cuentan con una fuente menos de recursos para cubrir sus necesidades, sino que condiciona fuertemente la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2016e).

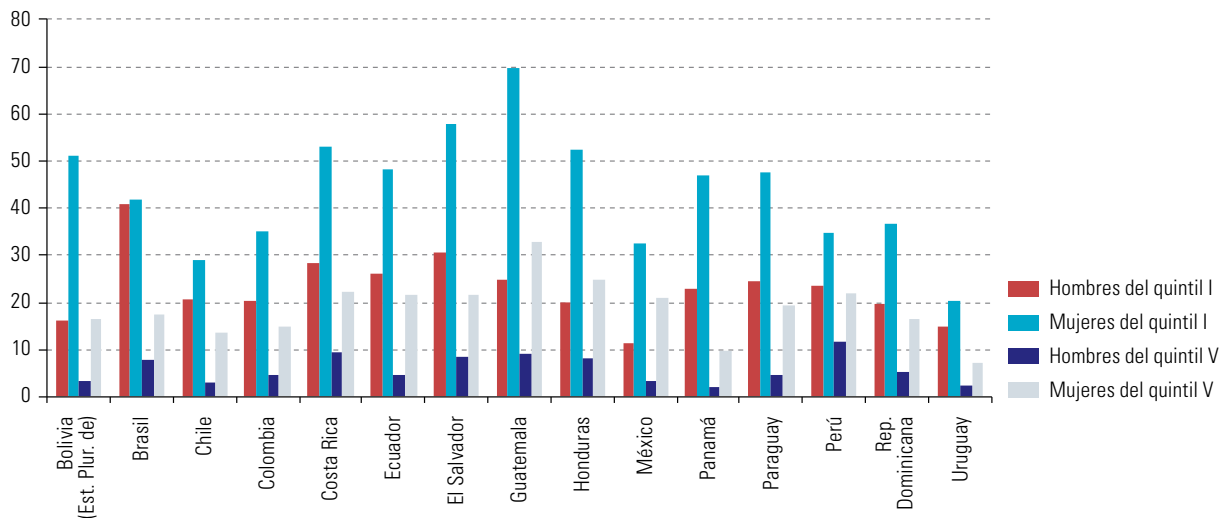
¹⁰ El tema del uso del tiempo por parte de hombres y mujeres y su relación con la igualdad de género se desarrolla en el capítulo IV.

¹¹ Una excepción a esta situación la constituyen los programas de transferencias monetarias de combate a la pobreza, en los cuales las mujeres son, en la gran mayoría de los casos, titulares y principales destinatarias.

El porcentaje de mujeres sin ingresos propios excede considerablemente al de hombres que están en esa situación. El promedio simple de las personas sin ingresos propios en los hogares del primer quintil de ingreso, considerando 15 países analizados, es del 44% en el caso de las mujeres y del 23% en el caso de los hombres. Por países, los mayores porcentajes de mujeres del primer quintil sin ingresos propios son superiores al 50%, en casos como los de Guatemala (69,6%), El Salvador (57,8%) o Costa Rica (53%), mientras que en el caso de los hombres esta proporción no suele superar el 30%. El Brasil figura como una excepción, ya que ese porcentaje es similar entre hombres y mujeres del primer quintil, en torno al 41% (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

América Latina (15 países): población sin ingresos propios en el primer y el quinto quintil de ingreso, por sexo, 2015^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y México, en que corresponden a 2014.

Como cabe esperar, el porcentaje de personas sin ingresos propios es considerablemente inferior entre los hogares de mayores recursos. No obstante, la brecha entre hombres y mujeres se mantiene o incluso se agrava. En promedio, el 19% de las mujeres del quinto quintil no tienen ingresos propios, mientras que solo el 6% de los hombres de ese grupo de ingresos se encuentran en esa situación.

En diez de los países de los que se cuenta con información, entre 2008 y 2015 el porcentaje de mujeres sin ingresos propios del primer quintil descendió, mientras que en dos se mantuvo y en otros dos (Chile y El Salvador) aumentó significativamente (véase el gráfico I.10).

Por otro lado, una mirada a la composición de los ingresos personales de hombres y mujeres según la fuente de la que provienen muestra que la mayor diferencia corresponde a las transferencias (principalmente del Estado, pero también procedentes de remesas y de otros hogares), que cobran especial importancia por su fuerte vínculo con el diseño de políticas públicas. En el caso de las mujeres, las transferencias constituyen un 16,8% del volumen total de sus ingresos y en el caso de los hombres menos de un 10% (véase el gráfico I.11).

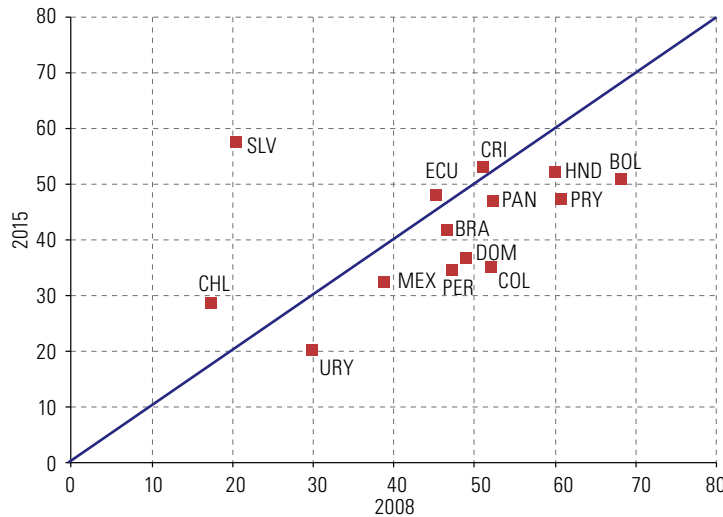


Gráfico I.10

América Latina (14 países): mujeres sin ingresos propios, primer quintil de ingreso, 2008 y 2015^a (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a 2008 y 2015, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2014), Chile (2009 y 2015), Colombia (2009 y 2015), El Salvador (2009 y 2015), Honduras (2009 y 2015), México (2008 y 2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2014).

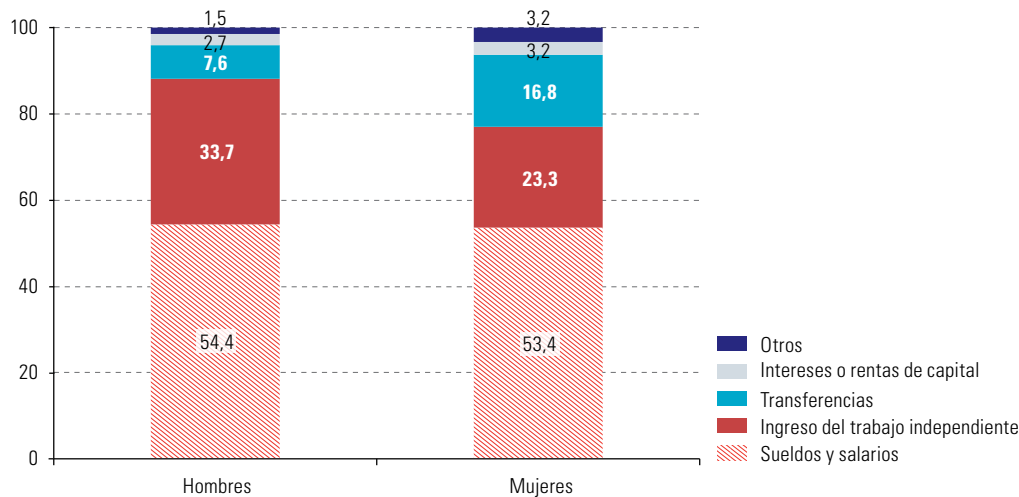


Gráfico I.11

América Latina (17 países): composición de los ingresos propios según fuente, por sexo, alrededor de 2014^{a,b} (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016.

^a Los ingresos personales pueden provenir de diversas fuentes: de la actividad laboral remunerada, en la forma de sueldos, salarios o ingresos del trabajo independiente; de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero, y de transferencias relacionadas con la trayectoria laboral de las personas o con alguna condición por la que reciben dinero a título personal. Las transferencias pueden provenir del Estado u otros agentes y, a su vez, ser contributivas (como las jubilaciones) o no contributivas (como las pensiones por discapacidad o las transferencias que entregan los programas especiales de alivio a la pobreza), o bien pueden derivar de un vínculo con un familiar o exfamiliar, en la forma de remesas o de obligaciones vinculadas a la disolución conyugal.

^b Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

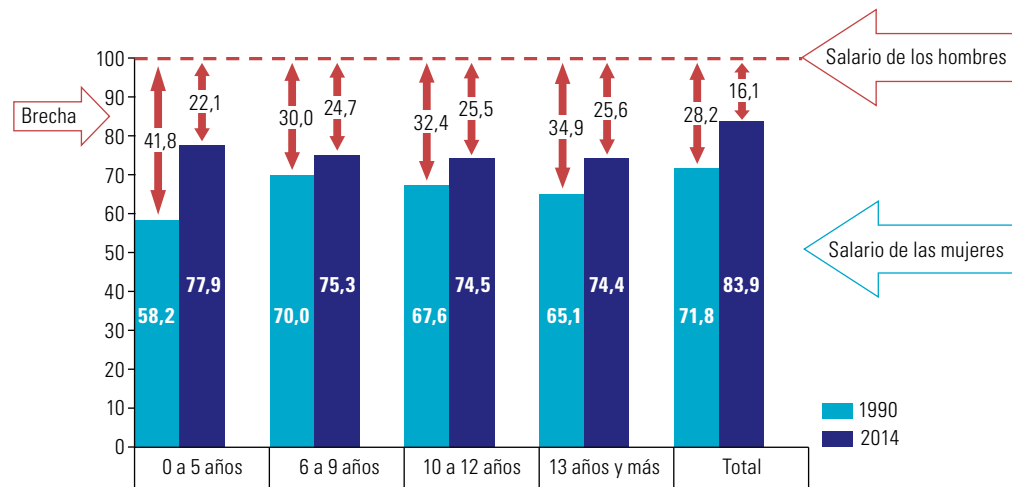
Es importante analizar las diferencias de género asociadas a la presencia de este tipo de ingresos en la composición de los ingresos personales y su relación con la autonomía de las mujeres. Las transferencias no contributivas del Estado que están condicionadas a la realización de alguna actividad que la persona debe cumplir para recibir los recursos (como los programas de transferencias monetarias condicionadas) han sido concebidos e implementados en diversos países de América Latina como parte de estrategias de protección a los hogares con niños en situación de pobreza, a través de la entrega de

prestaciones monetarias a las mujeres. Existen actualmente diversas interpretaciones respecto a si esos programas han contribuido al empoderamiento de las mujeres o si, por el contrario, han reforzado los roles tradicionales de género, aumentado el tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico no remunerado y de cuidados, y limitado su participación en el mercado laboral. Asimismo, se debe considerar que el hecho de que el ingreso propio dependa de una transferencia condicionada del Estado sitúa a las mujeres en el lugar de una “variable de ajuste” ante las posibles crisis económicas que enfrentan cíclicamente los países de la región. Como se ha verificado en múltiples casos, una vez que se instala una crisis y la respuesta es la reducción del gasto público, es muy probable que el ajuste se haga en programas sociales de los que las mujeres son las principales destinatarias. Esto se traduce en la fragilidad del ingreso y en una muy escasa certidumbre respecto de su continuidad.

Además, en América Latina se presentan grandes diferencias en cuanto a los porcentajes que los ingresos del trabajo independiente representan en la composición de los ingresos de hombres y mujeres, que llegan al 33,7% y el 23,3% de sus ingresos totales, respectivamente. También se constata que la principal fuente de ingresos de hombres y mujeres son los sueldos y salarios, que representan el 54% del volumen total de sus ingresos personales. Sin embargo, en la región solamente una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene un empleo o lo busca. Además, es importante llamar la atención sobre la discriminación y la desigualdad que afecta a las mujeres que trabajan para el mercado. Pese a sus capacidades y competencias, las mujeres siguen enfrentando obstáculos para acceder al trabajo remunerado y, cuando lo logran, se encuentran con una marcada brecha salarial de género que, paradójicamente, se acentúa a medida que ellas tienen más años de estudios, como se muestra en el gráfico I.12.

Gráfico I.12

América Latina (promedio ponderado de 18 países): salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de entre 20 y 49 años de edad que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario medio de los hombres de iguales características, por años de escolaridad, 1990 y 2014^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016.

^a Los países considerados son: Argentina, 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 que la brecha entre mujeres y hombres se redujo 12,1 puntos porcentuales entre 1990 y 2014, las mujeres perciben en promedio únicamente el 83,9% del salario que reciben los hombres. La disminución más alta de la brecha (19,7 puntos porcentuales) se observó en el grupo de mujeres con menor nivel educativo (de 0 a 5 años de instrucción). Esto se debe a los avances legislativos que se han producido en los países de la región en materia de regulación y formalización del trabajo doméstico remunerado, y al aumento de los salarios mínimos.

En el caso de las mujeres de mayor nivel educativo (que tienen 13 años o más de instrucción), la brecha disminuyó 9,3 puntos porcentuales. La incorporación de mujeres en ámbitos como la ciencia y la tecnología, las telecomunicaciones y empresas de gran tamaño puede estar contribuyendo a mejorar la situación, sin generar todavía igualdad: la brecha respecto del ingreso de los hombres es aún de 25,6 puntos porcentuales, una distancia que muestra que la inversión en educación y formación profesional de las mujeres no las acerca de forma lineal a los ingresos que perciben los hombres que cuentan con la misma formación.

En suma, tanto la sobrerrepresentación de las mujeres en los quintiles de menores ingresos, como una mayor proporción de mujeres sin ingresos propios, principalmente en esos quintiles, redundan en que un conjunto amplio enfrente a la vez situaciones de privación e inequidad. Si bien se han registrado mejoras en los últimos años, las brechas de ingresos que enfrentan las mujeres, junto con la composición diferenciada de dichos ingresos, permanece como una característica distintiva de la desigualdad en todos los países de la región.

B. Desigualdad funcional de la distribución del ingreso en América Latina

El enfoque funcional en el análisis de la distribución del ingreso aporta información muy valiosa para comprender la dinámica de los ingresos del trabajo y del capital, y puede considerarse complementario al de desigualdad personal. En la región, la comparación entre el indicador de participación salarial en el PIB y los indicadores de desigualdad personal indica que mientras en la mayoría de los países se registraron caídas del coeficiente de Gini entre 2002 y 2014, el incremento de la participación salarial en el PIB se produjo en una minoría de países. Esto sugiere que las mejoras distributivas en la región no estuvieron fundamentalmente asociadas a un reparto más equitativo del capital y el trabajo. Por último, el análisis del indicador a nivel de sectores de actividad en países seleccionados muestra que la mayoría de los cambios obedecen a factores eminentemente distributivos y no a variaciones en la composición o estructura productiva.

1. El análisis funcional de la distribución del ingreso

En los últimos años la mirada sobre el problema de la desigualdad ha evidenciado nuevo vigor: por un lado, el imperativo de la igualdad ha cobrado impulso en la agenda regional de los distintos actores; por otro, en diversos estudios se ha intentado comprender las razones de la evolución favorable de la reducción de la desigualdad en la década de 2000, así como la reciente desaceleración de la tendencia a la baja, como se analizó en la primera sección del capítulo.

El enfoque prevaleciente para analizar la distribución del ingreso en la región ha sido el de la desigualdad entre las personas o entre los hogares. El concepto original de desigualdad funcional del ingreso, que se refleja en indicadores agregados como la participación de los ingresos laborales en el producto interno bruto (PIB), no captura tanta atención, ni a nivel mundial ni en la región. No obstante, el análisis de la distribución funcional del ingreso aporta información muy valiosa para comprender la dinámica de los ingresos del trabajo y del capital, y puede considerarse complementario al de desigualdad personal (véase el recuadro I.4).

Tanto la sobrerrepresentación de las mujeres en los quintiles de menores ingresos, como una mayor proporción de mujeres sin ingresos propios, principalmente en esos quintiles, redundan en que un conjunto amplio enfrente a la vez situaciones de privación e inequidad.

Las cuentas nacionales brindan información que contiene implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital involucrado en la actividad productiva que se analiza.

Pero existen importantes limitaciones de información para el análisis de la distribución funcional del ingreso. En efecto, las cuentas nacionales brindan información sobre la masa salarial (remuneraciones a los asalariados) y, en el mejor de los casos, incluyen el concepto de ingreso mixto, que refleja la remuneración de los trabajadores independientes y contiene implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital involucrado en la actividad productiva que se analiza. De esta manera, para calcular correctamente la participación de los ingresos laborales en el PIB, es necesario estimar el ingreso laboral que corresponde a los trabajadores independientes, ya que no surge en forma directa de las cuentas nacionales. Esto se ha hecho, de manera aproximada, suponiendo que los trabajadores independientes reciben una remuneración similar al salario promedio (véase, por ejemplo, Gollin, 2002) o, más afinadamente, estimando el ingreso laboral que los trabajadores independientes recibirían según sus características personales y el sector de actividad de la economía en que se desempeñan (en lugar de tomar el salario promedio), según la propuesta de Young (1995). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la mayoría de las veces los estudios se refieren a la participación del salario y no del total de los ingresos laborales, es decir, se concentran en la relevancia de los ingresos de los asalariados en el PIB tal como surge de las cuentas nacionales, lo que implica una subestimación considerable en el caso de países en desarrollo en los que el trabajo independiente tiene un peso significativo (véase Abeles, Amarante y Vega, 2014).

Por otro lado, la vinculación entre la distribución personal y la distribución funcional del ingreso ha sido abordada desde una perspectiva fundamentalmente empírica. En general, los estudios han mostrado que una mayor participación laboral en el valor agregado se asocia con niveles más igualitarios de ingresos a nivel personal (Daudey y García-Peñalosa, 2007; García-Peñalosa y Orgiazzi, 2013, entre otros). Resulta válido, por lo tanto, recordar las tres razones que Atkinson (2009) identificó para enfatizar la importancia de no dejar de lado el análisis factorial al considerar los temas distributivos: por un lado, dicho análisis permite vincular los ingresos a nivel macroeconómico (es decir, provenientes de las cuentas nacionales) con los ingresos a nivel de los hogares; en segundo lugar, resulta complementario al análisis a nivel personal y ayuda a comprender su evolución y, en tercer lugar, permite preguntarse sobre la justicia de las retribuciones a los diferentes factores productivos, lo que puede reformularse en la interrogante de en qué medida los incrementos de productividad se traducen en incrementos de los salarios o de las ganancias.

Recuadro 1.4

Distribución funcional y distribución personal del ingreso

Los economistas clásicos dieron un valor central a la distribución funcional del ingreso, cuya importancia también fue reconocida por los marginalistas de fines del siglo XIX (como William Jevons, Léon Walras y Carl Menger), aunque dentro de un marco conceptual y metodológico diferente, en función del cual cada factor de la producción (las clases sociales, según los autores clásicos) se apropiaba de una parte del producto sobre la base de su contribución marginal al proceso productivo.

Con la consolidación de la economía neoclásica a mediados de la década de 1950 y su énfasis en el análisis fundado en el estudio del comportamiento individual de los agentes económicos, se produjo un viraje del énfasis de los economistas de la corriente principal, desde la distribución funcional hacia la distribución personal del ingreso (Goldfarb y Leonard, 2005). En sus orígenes, el interés por el estudio de la distribución personal del ingreso enfrentó resistencias de los economistas poskeynesianos y neorricardianos, quienes reivindicaban la preeminencia de la discusión distributiva desde una perspectiva funcional, no solo con fundamentos analíticos sino también con el objetivo explícito de hacer hincapié en la centralidad del conflicto social entre capitalistas y trabajadores en el desenvolvimiento de las economías capitalistas. A partir de la década de 1960, el viraje hacia la perspectiva de la distribución personal resultó innegable y el enfoque funcional quedó relegado a un segundo plano (Atkinson, 2009).

Recuadro I.4 (conclusión)

Mientras que en los estudios de la desigualdad personal del ingreso se suele poner énfasis en las características de los individuos y en el comportamiento de las distintas fuentes de ingresos, debido al sólido instrumental metodológico que se ha desarrollado para ese fin, el análisis de la distribución funcional del ingreso permite vincular los fenómenos distributivos con aspectos como los precios relativos del capital y del trabajo, la concentración de los mercados, la deslocalización global de los procesos productivos, la desregulación de los mercados laborales, la financierización y su desregulación, los cambios en las instituciones y el grado de sindicalización, entre otros (Bentolila y Saint-Paul, 2003; Bernanke y Gürkaynak, 2002; Fichtenbaum, 2009; Gollin, 2002; Hogrefe y Kappler, 2013; FMI, 2007; Jayadev, 2007; Rodríguez y Ortega, 2006). Adicionalmente, a partir de las contribuciones de autores de origen poskeynesiano o estructuralista, los cambios en la distribución funcional del ingreso han sido vinculados a los procesos de crecimiento económico, distinguiéndose entre los regímenes basados en salarios y los basados en ganancias (véase Bhaduri y Marglin, 1990; Taylor, 1991).

Para comprender el terreno ganado por el enfoque personal en el análisis distributivo hay que considerar factores históricos e institucionales, así como aspectos vinculados con la disponibilidad de fuentes de datos y el fortalecimiento de herramientas estadísticas. Como señala Atkinson (2009), la complejidad de los procesos productivos modernos, así como la gran heterogeneidad existente dentro de los grupos sociales vinculados a los distintos factores de producción se traducen en que individuos y hogares obtengan ingresos asociados a distintos factores productivos y no a uno solo (trabajo o capital). Además, dentro de un mismo grupo (por ejemplo, los asalariados) la desigualdad puede ser muy alta. Desde una perspectiva institucional, con la consolidación de los estados de bienestar surgió la necesidad de identificar con mayor precisión a los grupos sociales más vulnerables, principales destinatarios de la asistencia pública, y de examinar con mayor rigurosidad la distribución del ingreso dentro de la clase trabajadora. El enfoque de la distribución personal permite profundizar el análisis del impacto de la acción redistributiva del Estado, al considerar el efecto de los impuestos y las transferencias en los ingresos sobre la base de información estadística de las encuestas de hogares.

En los últimos años se ha producido una recuperación del interés por el enfoque funcional, que volvió a estar presente en la discusión académica. Este cambio estuvo motivado, al menos parcialmente, por la tendencia decreciente de la participación de la remuneración de los trabajadores en el PIB desde la década de 1980 en el mundo desarrollado, lo que significó un quiebre respecto a la relativa estabilidad que había caracterizado a este indicador desde fines de la Segunda Guerra Mundial. En distintos estudios se ha intentado identificar las causas de este cambio de tendencia, poniendo de relieve la importancia de la globalización, la financierización, el cambio tecnológico favorable al capital y las modificaciones en factores institucionales del mercado laboral (Guscina, 2006; OIT, 2010 y 2012; OCDE, 2012; Stockhammer, 2013; Berg, 2015; Autor y otros, 2017, entre otros).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Atkinson, "Factor Shares: The Principal Problem of Political Economy?" *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, N° 1, Oxford University Press, 2009; D. Autor y otros, "Concentrating on the fall of the labor share", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 2017, por aparecer; R. Goldfarb y T. Leonard, "Inequality of what among whom?: Rival conceptions of distribution in the 20th century", *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 23, parte 1, 2005; S. Bentolila y G. Saint-Paul, "Explaining Movements in the Labor Share", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 3, N° 1, 2003; J. Berg (ed), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Organización Internacional del Trabajo, 2015; B. Bernanke y R. Gürkaynak, "Is Growth Exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil Seriously", NBER Chapters, National Bureau of Economic Research, Inc., 2002; A. Bhaduri y S. Marglin, "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies", *Cambridge Journal of Economics*, N° 14, Academic Press Limited, 1990; R. Fichtenbaum, "The impact of unions on labor's share of income: a time-series analysis", *Review of Political Economy*, vol. 21, N° 4, 2009; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Annual Report 2007: Making the Global Economy Work for All*, Washington, D.C., 2007; D. Gollin, "Getting income shares right", *Journal of Political Economy*, vol. 110, N° 2, 2002; A. Guscina, "Effects of globalization on labor's share in national income", *IMF Working Papers*, N° 294, Fondo Monetario Internacional, 2006; J. Hogrefe y M. Kappler, "The labour share of income: heterogeneous causes for parallel movements?", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 11, N° 3, 2013; A. Jayadev, "Capital account openness and the labour share of income", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 3, 2007; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Employment Outlook 2012*, 2012; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Wage Report 2010/11: Wage Policies in Times of Crisis*, Ginebra, 2010; OIT, *Global Wage Report 2012/13: Wages and Equitable Growth*, Ginebra, 2012; F. Rodríguez y D. Ortega, "Are capital shares higher in poor countries? Evidence from Industrial Surveys", *Wesleyan Economics Working Papers*, N° 2006-023, Wesleyan University, 2006; E. Stockhammer, "Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution", *Conditions of Work and Employment Series*, N° 35, Organización Internacional del Trabajo, 2013; L. Taylor, *Income Distribution, Inflation, and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Londres, MIT Press, 1991.

2. Distribución funcional del ingreso en América Latina: perspectiva histórica

En la región existen algunos estudios en que se analiza la participación de los salarios en el PIB con una perspectiva de largo plazo (Lindenboim, 2008; Frankema, 2009; Bértola y otros, 2008). Entre ellos, Alarco Tosoni (2014) considera información para 15 países de la región entre 1950 y 2011. La media, la desviación y los valores máximos y mínimos de esta tasa se presentan en el cuadro I.1. Los promedios más altos de participación salarial, en una perspectiva de largo plazo, corresponden a Panamá, Costa Rica, Honduras, el Brasil, la Argentina, el Uruguay y Chile, mientras que el Ecuador, El Salvador y el Perú presentan los niveles más bajos. Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) se ubican en un nivel intermedio. Como señala el autor, en Panamá, el Ecuador, El Salvador, el Perú, el Uruguay, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se registra una desviación estándar más alta, es decir, una mayor volatilidad, en comparación con lo observado en Costa Rica y el Brasil, que presentan las menores dispersiones. En general, los valores mínimos de la tasa tienden a producirse a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta (con la excepción de Honduras y El Salvador). Los valores máximos corresponden, por una parte, a los momentos en que los procesos de industrialización mediante sustitución de importaciones fueron más intensos: 1957 en el Brasil, 1958 en el Perú, 1963 en el Uruguay y 1960 en Venezuela (República Bolivariana de). También se asocian a coyunturas sociopolíticas determinadas en favor de los trabajadores: 1974 en la Argentina, 1984 en Bolivia (Estado Plurinacional de), 1972 en Chile, 1993 en Colombia, 1990 en Costa Rica, 2007 en el Ecuador, 1981 en El Salvador, 1986 en Honduras, 1976 en México, 1969 en Panamá y 2000 en el Paraguay.

Cuadro I.1

América Latina (15 países): principales características de la participación de los salarios en el PIB, 1950-2011

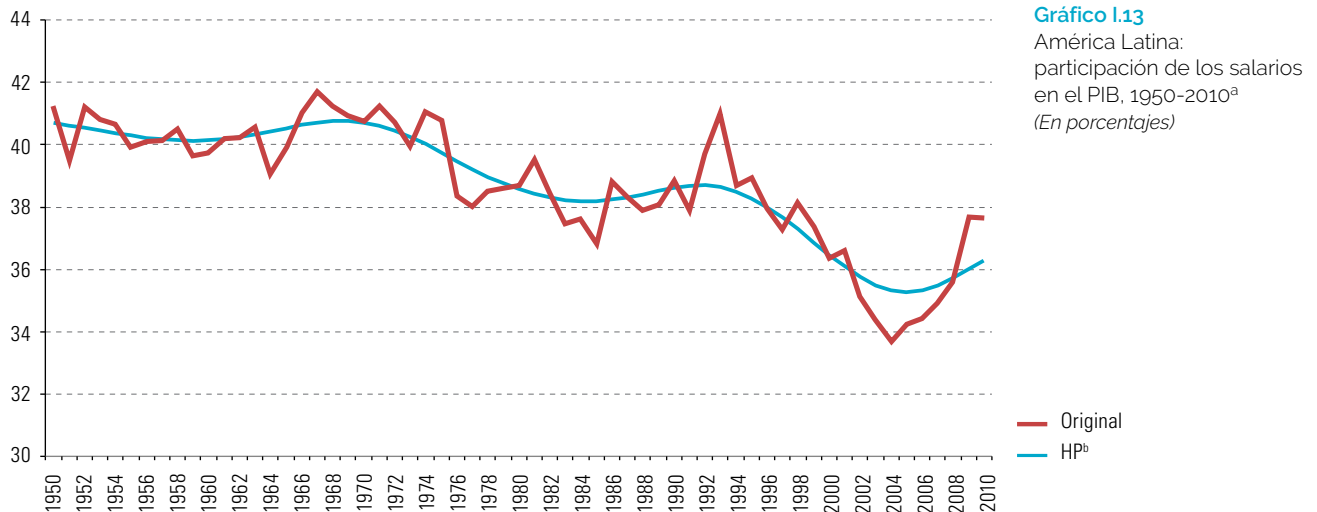
País	Cobertura	Número de observaciones	$\bar{x}$ (en porcentajes)	σ	$\frac{\sigma}{\bar{x}}$	Valor máximo (en porcentajes)	Año del máximo	Valor mínimo (en porcentajes)	Año del mínimo
Argentina	1950-2011	62	39,51	5,46	0,14	48,79	1974	28,06	1989
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1960-2011	52	33,98	3,88	0,11	43,12	1984	24,13	1986
Brasil	1950-2011	62	43,11	2,46	0,06	48,27	1957	39,31	2004
Chile	1950-2010	61	38,17	3,79	0,1	52,19	1972	30,88	1988
Colombia	1950-2010	61	36,82	3,35	0,09	44,07	1993	31,67	2008
Costa Rica	1953-2010	58	46,95	1,96	0,04	50,57	1990	39,10	1982
Ecuador	1953-2011	60	26,15	7,19	0,28	37,95	2007	11,51	1999
El Salvador	1960-2011	52	30,67	6,81	0,22	41,91	1981	15,80	1960
Honduras	1950-2011	62	43,31	3,52	0,08	50,36	1986	35,04	1953
México	1950-2011	62	32,58	3,57	0,11	40,26	1976	26,84	1987
Panamá	1950-2011	62	50,76	11,48	0,23	67,41	1969	30,15	2011
Paraguay	1962-2010	49	33,70	3,03	0,09	38,73	2000	24,34	1990
Perú	1950-2011	62	31,60	6,62	0,21	41,15	1958	20,91	2008
Uruguay	1955-2011	57	39,37	5,68	0,14	50,43	1963	27,75	1984
Venezuela (República Bolivariana de)	1957-2010	54	37,40	5,43	0,15	46,90	1960	25,52	1996
América Latina ^a	1950-2010	61	38,76	2,02	0,052	41,70	1967	33,69	2004

Fuente: G. Alarco Tosoni, "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113, agosto de 2014.

^a Promedio ponderado por el PIB nominal en dólares corrientes.

El análisis que presenta Alarco Tosoni (2014) refleja niveles y fluctuaciones considerablemente diferentes entre los países, que se distinguen según su tamaño. A modo de ejemplo, el autor señala que en la Argentina los ciclos son más pronunciados que en el Brasil, mientras que en México se detecta un comportamiento menos cíclico. Entre las economías intermedias, resalta la tendencia descendente observada en el Perú en el largo plazo, luego del nivel máximo registrado en la década de 1970, la naturaleza cíclica en Chile y los casos de Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), donde se produjeron niveles máximos en los años noventa y sesenta, respectivamente. En el grupo de las economías de menor tamaño, destaca la baja variabilidad observada en el Estado Plurinacional de Bolivia.

El autor construye también una serie relativa a América Latina en su conjunto, que abarca el período comprendido entre 1950 y 2011, ponderando los valores por el PIB nominal en dólares corrientes (véase el gráfico I.13). En esta serie se observa que las mayores participaciones se alcanzaron a finales de los años sesenta e inicios de los años setenta. Hay otro momento de participaciones relativamente altas (aunque menores que las de los años sesenta y setenta) en los años noventa. Las menores participaciones salariales se detectan en los años ochenta y en el primer quinquenio del siglo XXI. En los últimos años de la serie, la agregación de la información a nivel regional se traduce en una tendencia creciente, a causa de la mayor contribución al aumento de las cifras de la Argentina y el Brasil, aunque los diferentes países en muchos casos presentan una tendencia descendente, como se analiza en el siguiente apartado.



Fuente: G. Alarco Tosoni, "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113, agosto de 2014.

^a Promedio ponderado por el PIB nominal en dólares corrientes.

^b HP: serie corregida mediante el filtro de Hodrick y Prescott. Este filtro se aplica a las series temporales para descomponerlas en el componente tendencial y el cíclico.

Cabe señalar que el estudio que se comenta se concentra en la participación de los salarios y no del total de los ingresos laborales en el PIB. Una de las características distintivas de los mercados laborales de América Latina es el alto peso del trabajo independiente, que incluye a trabajadores por cuenta propia y patrones, y concentra una proporción muy alta del empleo total en la región (casi un 32 %, con variaciones por país) (Abeles, Amarante y Vega, 2014). De acuerdo con la información de las encuestas de hogares, los ingresos informados por los trabajadores independientes representan una proporción muy relevante del ingreso per cápita de los hogares (alrededor del 31 % en la región). Como se explicó antes, debido a la naturaleza de estas actividades una

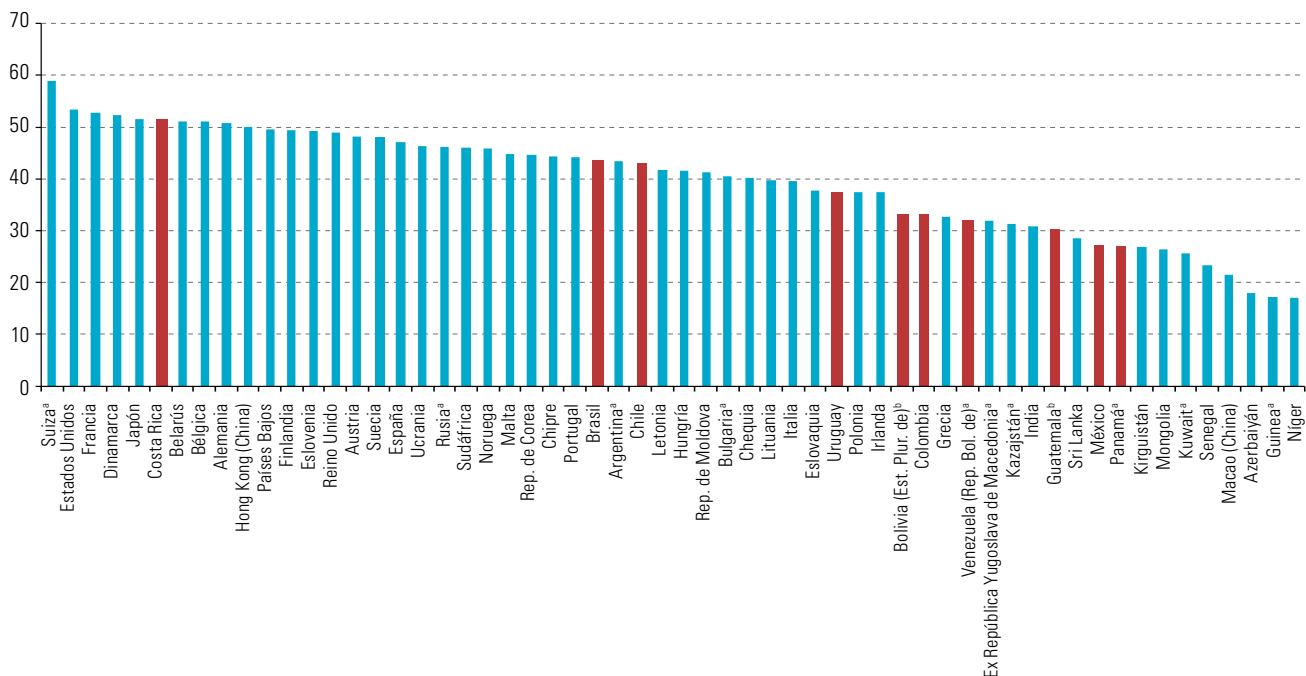
parte de esos ingresos corresponde a retribuciones al trabajo y otra parte a retribuciones al capital. El hecho de que esos ingresos no se incorporen en la consideración de la distribución factorial es una limitación importante que debe tenerse en cuenta y recuerda los desafíos en materia de estadísticas básicas que aún tiene la región.

3. Distribución funcional del ingreso en América Latina: ¿qué ha sucedido recientemente?

Antes de analizar la evolución reciente de la participación salarial en el PIB en América Latina, resulta útil comparar el valor de este indicador en países de la región con el que alcanza en otras economías del mundo. Para ello, es posible utilizar la información contenida en la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, que calcula el indicador a precios de mercado. La variación entre los países considerados es muy grande, desde el 17% en el Níger hasta el 59% en Suiza (véase el gráfico I.14). De las diez economías de América Latina consideradas, siete se ubican en el tercio de países con menor participación salarial (inferior al 40% del PIB), el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela, Guatemala, México y Panamá; dos, el Brasil y Chile, se sitúan en un rango intermedio (entre el 40% y el 45% del PIB), mientras que solamente Costa Rica se ubica en el tercio superior, con una participación salarial superior al 50% del PIB.

Gráfico I.14

Participación de los salarios en el PIB a precios de mercado en países del mundo, alrededor de 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>.

^a Datos de 2013.

^b Datos de 2012.

La información sobre cuentas nacionales contenida en CEPALSTAT, complementada con los datos actualizados obtenidos de los organismos oficiales de cada país, permite profundizar en el análisis sobre la proporción que la remuneración de los asalariados representa en el ingreso total de cada economía, a precio de factores¹². Hacia 2014, la participación de la masa salarial en los ingresos de los países de América Latina analizados fluctuaba entre un 29% en Panamá y México y un 53% en Costa Rica (véase el cuadro I.2). En los años transcurridos desde 2002, solo en 4 de los 12 países de los que existen datos de todo el período se ha registrado un incremento de la proporción del ingreso generado destinada al pago de remuneraciones de los trabajadores dependientes: Brasil, Honduras, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, es preciso señalar que dicha tendencia oculta dos períodos con evoluciones contrapuestas. De hecho, entre 2002 y 2006 se produjeron caídas de la participación salarial en la gran mayoría de los países estudiados (12 de un total de 14), en tanto que entre 2010 y 2014 la proporción de los salarios en el ingreso aumentó en la mayoría de los países. En particular, en Chile, Colombia y Costa Rica tuvieron lugar incrementos recientes de la masa salarial, que no alcanzaron a compensar la baja ocurrida hacia 2006.

Cuadro I.2

América Latina (15 países): participación de la masa salarial en el PIB a precio de factores, 2002-2014
 (En porcentajes)

	Participación de la masa salarial en el PIB				Variación de la participación de la masa salarial en el PIB (puntos porcentuales)			
	Alrededor de 2002 (a)	Alrededor de 2006 (b)	Alrededor de 2010 (c)	Alrededor de 2014 (d)	2002-2006 (b)-(a)	2006-2010 (c)-(b)	2010-2014 (d)-(c)	2002-2014 (d)-(a)
Argentina	34,6	41,5	...	...	6,8	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40,6	34,4	32,3	34,3	-6,3	-2,0	2,0	-6,3
Brasil	46,2	47,6	49,6	51,2	1,5	2,0	1,5	5,0
Chile	46,7	39,1	40,2	44,1	-7,6	1,1	3,9	-2,6
Colombia	37,2	36,0	36,6	37,0	-1,3	0,7	0,3	-0,3
Costa Rica	54,3	53,1	56,9	53,3	-1,2	3,8	-3,6	-1,1
Guatemala	35,5	34,4	32,9	32,2 ^a	-1,1	-1,5	-0,6	-3,3
Honduras	50,1	49,7	51,8	52,2	-0,4	2,1	0,4	2,1
México	35,6	31,6	31,3	28,9	-4,0	-0,3	-2,4	-6,7
Nicaragua	58,1	41,4	40,4	...	-16,6	-1,1	...	...
Panamá	38,6	35,9	31,0	28,8	-2,6	-4,9	-2,2	-9,8
Paraguay	36,1	34,4	32,7	34,5	-1,7	-1,7	1,8	-1,6
Perú	...	33,6 ^b	33,4	35,0	...	-0,2	1,6	...
Uruguay	44,1	43,0	44,2	44,6	-1,2	1,2	0,4	0,4
Venezuela (República Bolivariana de)	36,1	33,6	32,4	41,4	-2,5	-1,2	9,0	5,3
América Latina ^c	41,8	39,4	39,3	40,2	-2,4	-0,1	0,9	-1,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, oficinas nacionales de estadística y bancos centrales de los respectivos países.

^a Corresponde a 2012.

^b Corresponde a 2007.

^c Promedio simple. Se excluyen los datos de la Argentina, Nicaragua y el Perú.

¹² En el caso del Uruguay se actualizó la participación salarial desde 2005 de acuerdo con la evolución del índice medio de salario nominal, la tasa de empleo y el PIB a costo de factores, ya que el sistema de cuentas nacionales del país no presenta información actualizada sobre masa salarial.

No obstante el deterioro generalizado de la participación de los salarios en el PIB registrado entre 2002 y 2006, a partir de ese año, además de la tendencia de reducción del coeficiente de Gini, se registró una recuperación de la participación de los salarios en el PIB en la mayoría de los países.

Entre los países que exhiben mayores niveles de participación salarial en el ingreso, cabe destacar los aumentos registrados entre 2002 y 2014 en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), de alrededor de 5 puntos porcentuales. En la República Bolivariana de Venezuela, el alza responde exclusivamente a lo acontecido en los años más recientes, ya que tanto en el período 2002-2006 como en el período 2006-2010 se produjeron disminuciones de la masa salarial como porcentaje del PIB. Por su parte, el Brasil es el único país en que el indicador presentó incrementos en todos los períodos considerados, que fueron relativamente homogéneos a partir de 2002.

En contraste, las caídas más pronunciadas tuvieron lugar en Panamá, México y el Estado Plurinacional de Bolivia. En Panamá y México, al igual que en Guatemala, se registraron bajas sostenidas desde 2002. De todos modos, es preciso señalar que en dichos países los descensos más fuertes ocurrieron en los primeros años del período. Más aún, en el Estado Plurinacional de Bolivia las disminuciones de la participación salarial se produjeron entre 2002 y 2010, en tanto que a partir de 2011 se registró una recuperación.

Por último, es relevante estudiar la evolución de la participación salarial conjuntamente con la de la desigualdad del ingreso personal. La mayoría de los países de América Latina exhibieron bajas en la desigualdad de la distribución del ingreso personal desde 2002. Entre 2006 y 2014, en 13 de un total de 14 países se produjeron caídas del coeficiente de Gini (la excepción correspondió a Costa Rica). Por otro lado, no obstante el deterioro generalizado de la participación de los salarios en el PIB registrado entre 2002 y 2006, a partir de ese año, además de la tendencia de reducción del coeficiente de Gini, se registró también una recuperación de la participación de los salarios en el PIB en la mayoría de los países, con las excepciones del Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, México y Panamá, donde continuó la tendencia negativa (véase el gráfico I.15). Esto sugiere que las mejoras distributivas logradas en la región desde mediados de la década de 2010 podrían haber estado en parte asociadas a mejoras en el reparto de las retribuciones al trabajo respecto del capital. Esto último podría, además, estar relacionado con el fortalecimiento de políticas de generación de empleo (especialmente para enfrentar la crisis financiera mundial de 2008 y 2009), de formalización del mismo y de inclusión laboral, así como con los aumentos de los salarios mínimos reales y, aunque en menor medida, de los salarios medios, entre otros factores.

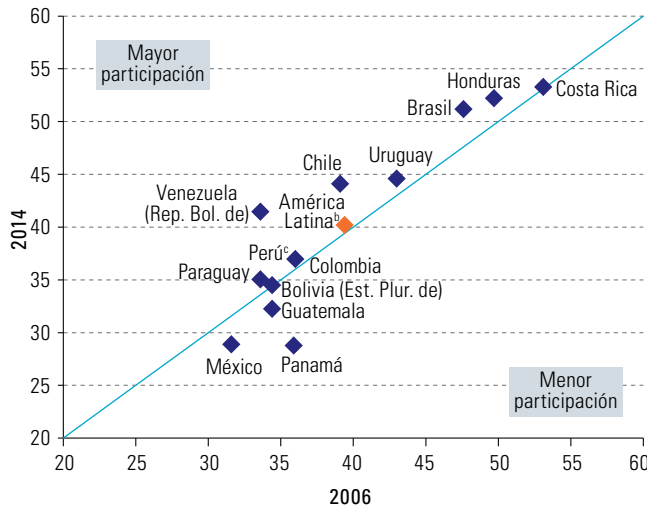
Como ya se señaló, en la información antes presentada se subestima la verdadera participación de los ingresos laborales (factor trabajo) en el PIB, ya que no se incluye el ingreso de los trabajadores independientes. La corrección de la participación salarial que presentan Abeles, Amarante y Vega (2014) para los países de la región, siguiendo la metodología de Young (1995), se traduce en un incremento considerable de esa participación. En efecto, el peso de los ingresos laborales aumenta 10 puntos porcentuales en relación con el que se obtiene si se consideran solo los ingresos salariales del sistema de cuentas nacionales. Después de esta corrección, la participación de los ingresos laborales se sitúa en un rango que va desde un 31 % del PIB en el Perú hasta un 65 % del PIB en Costa Rica¹³. Las variaciones de la participación de la masa salarial después de esta corrección son relativamente similares entre países, aunque se ven acentuadas en el caso de los países en que el trabajo independiente tiene mayor importancia (por ejemplo, Colombia).

¹³ Cabe señalar que los valores resultantes son inferiores a los que surgen de la imputación del salario promedio, corrección también estimada en Abeles, Amarante y Vega (2014).

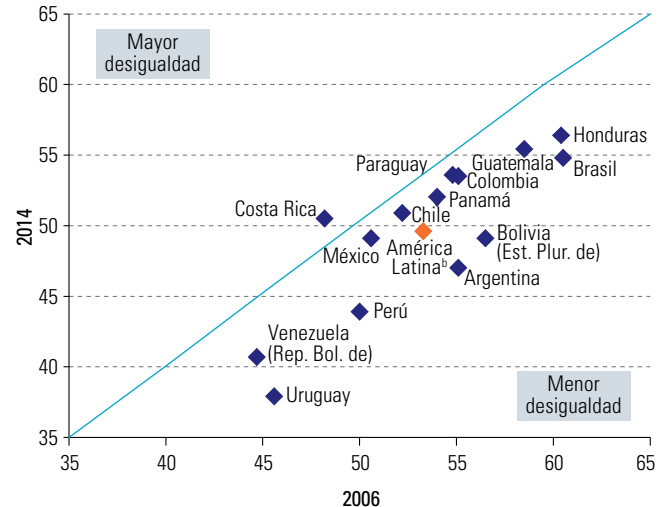
Gráfico I.15

América Latina (14 países): participación de los salarios en el PIB y coeficiente de Gini, 2006 y 2014

A. Participación de los salarios en el PIB
(En porcentajes)



B. Coeficiente de Gini^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, Banco Central de Costa Rica y Banco Central del Uruguay.

^a Los coeficientes de Gini corresponden a la serie anterior de estimaciones de desigualdad de la CEPAL, basadas en un agregado del ingreso que incluía el ajuste a las cuentas nacionales (véase el recuadro I.2).

^b Promedio simple de los países.

^c Corresponde a 2007.

Además de las limitaciones derivadas de la no inclusión de los ingresos laborales de los trabajadores independientes, la consideración de la participación salarial a nivel agregado esconde las diferentes composiciones del producto a nivel nacional. La magnitud de la tasa de participación salarial es el resultado final de la composición de la producción nacional, y sus cambios pueden ser consecuencia de modificaciones en la composición del producto o en las tasas sectoriales. Es por ello que resulta sumamente útil el análisis a nivel sectorial, que permite vincular la desigualdad funcional del ingreso con la actividad productiva de la economía. Estos aspectos se abordan en el siguiente apartado.

4. Análisis factorial por ramas de actividad

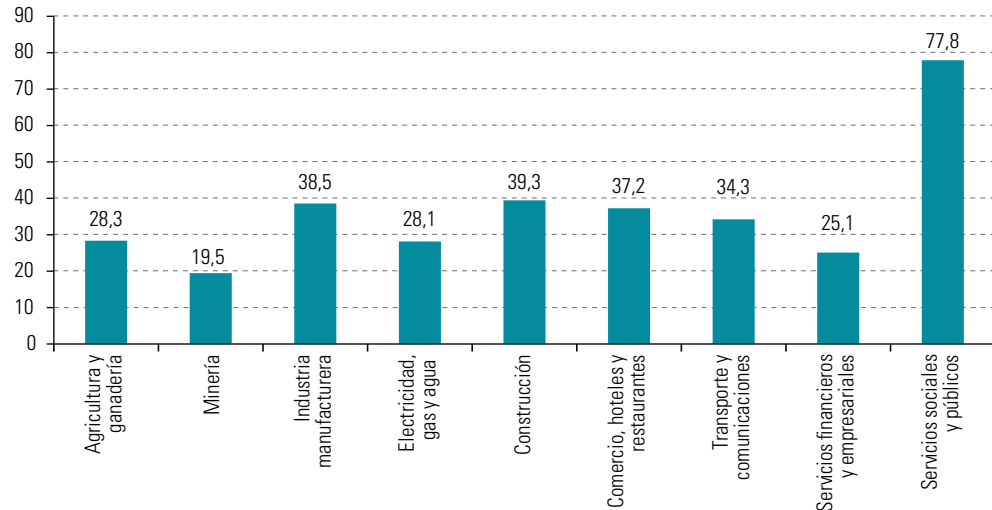
Las diferencias que se observan en la participación salarial en el PIB a nivel agregado entre países o las variaciones de esta tasa a través del tiempo en un mismo país pueden obedecer tanto a cambios en la forma en que se distribuye el valor agregado entre el trabajo y el capital en los diferentes sectores económicos como a cambios en la importancia relativa del valor agregado entre sectores. Por eso, para la mejor comprensión de la desigualdad funcional del ingreso, el análisis a nivel sectorial resulta relevante. En un estudio reciente de Abeles, Arakaki y Villafañe (2017), cuyos principales resultados se sintetizan a continuación, se analiza la participación del salario en el valor agregado en ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México), considerando nueve grandes divisiones de actividad económica¹⁴.

¹⁴ Estas surgen de la segunda revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU, Rev. 2) y comprenden los siguientes sectores: i) Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; ii) Explotación de minas y canteras; iii) Industria manufacturera; iv) Electricidad, gas y agua; v) Construcción; vi) Comercio y reparaciones, y hoteles y restaurantes; vii) Transporte, almacenamiento y comunicaciones; viii) Intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; y ix) Administración pública, defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales, y hogares privados con servicio doméstico.

Un primer resultado destacable es que la porción del valor agregado de la que se apropian los trabajadores varía considerablemente de un sector a otro (véase el gráfico I.16), entre un 77,8% en la división que agrupa la administración pública, la educación, la salud y el resto de los servicios sociales y un 19,5% en la minería¹⁵.

Gráfico I.16

América Latina (promedio de 8 países): participación del salario en el valor agregado, por grandes divisiones de actividad económica, 2010^a
 (En porcentajes)



Fuente: M. Abeles, A. Arakaki y S. Villafañe, "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 52, 2017, por aparecer.

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México.

En el gráfico I.17A se presenta la participación media del salario en el valor agregado de cada gran división de actividad económica, considerando un conjunto de ocho países, así como los valores máximos y mínimos de cada sector, indicando a qué país corresponden. Las diferencias entre los países que se aprecian a nivel de los sectores productivos resultan, en general, superiores a las observadas en el total, lo que sugiere que un mismo sector puede operar de forma muy diferente en cada país. Esto puede obedecer a los volúmenes de capital y la tecnología involucrados, o a aspectos como la organización del trabajo y las instituciones del mercado laboral. La participación agregada del salario no solo depende de su nivel en cada gran división, sino también de la importancia que cada una de estas tenga en el valor agregado total. En el gráfico I.17B se muestra la participación media de cada sector en el valor agregado, considerando un conjunto de ocho países, y los valores máximo y mínimo, indicando a qué país corresponden. Si bien las diferencias son menores que en el caso anterior, como era de esperarse, la importancia de algunas ramas en el valor agregado es muy diferente entre países. Es el caso, por ejemplo, de la gran división de servicios públicos y sociales, en un sentido amplio, cuya participación en el valor agregado oscila entre un 13,4% (México) y un 32,0% (Brasil).

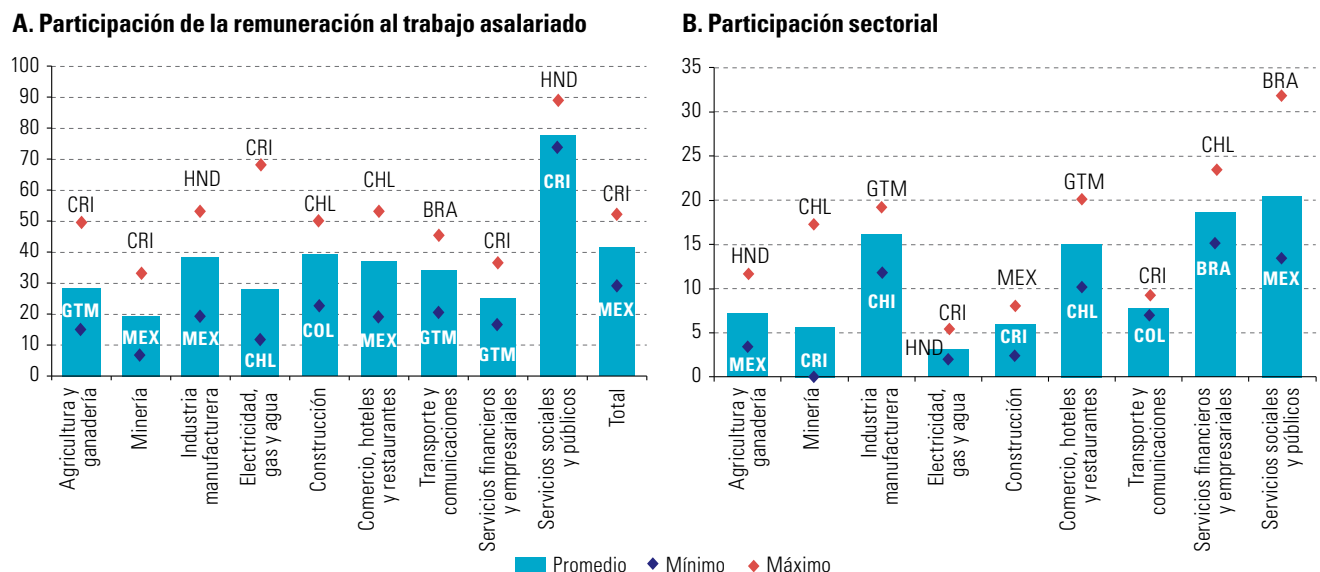
Para analizar la importancia de cada uno de estos dos factores (las diferencias observadas en la participación del salario en el valor agregado de los distintos sectores, representadas en el gráfico I.17A, y las diferencias observadas en la participación de cada sector en el valor agregado del conjunto, representadas en el gráfico I.17B), se recurre a la descomposición diferencial-estructural (shift-share). Esta metodología permite determinar en qué medida las diferencias observadas en la participación del salario en

¹⁵ Aun cuando se excluyera la administración pública, que presenta una elevada participación del salario, habría casi 20 puntos porcentuales de diferencia entre el mayor valor (un 39,3% en la construcción) y el menor.

el ingreso (entre países o en un mismo país en dos momentos distintos) responden a factores propiamente distributivos o están asociadas a cambios en la composición del producto¹⁶. En efecto, esas diferencias pueden desagregarse en dos componentes principales: un componente propiamente distributivo o intrínseco, que cuantifica la diferencia que se observaría a nivel agregado si la participación de los distintos sectores en el valor agregado total se mantuviera constante y solo cambiara la distribución entre capital y trabajo dentro de cada sector, y un componente de composición o estructural, que muestra la diferencia que se observaría a nivel agregado como consecuencia del cambio en el peso de los sectores (en los que existe una mayor o menor remuneración al trabajo asalariado), si la participación del salario en el valor agregado de cada sector se mantuviera constante. Queda definido también un componente residual, denominado de interacción, que se refiere a la diferencia observada a nivel agregado cuando varían tanto la participación de los distintos sectores en el valor agregado total como la participación del salario en el valor agregado de cada sector.

Gráfico I.17

América Latina (8 países): participación de la remuneración al trabajo asalariado en el valor agregado de cada sector y participación del valor agregado de cada sector en el total, 2010^a
 (En porcentajes)



Fuente: M. Abeles, A. Arakaki y S. Villafañe, "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 52, 2017, por aparecer.

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México.

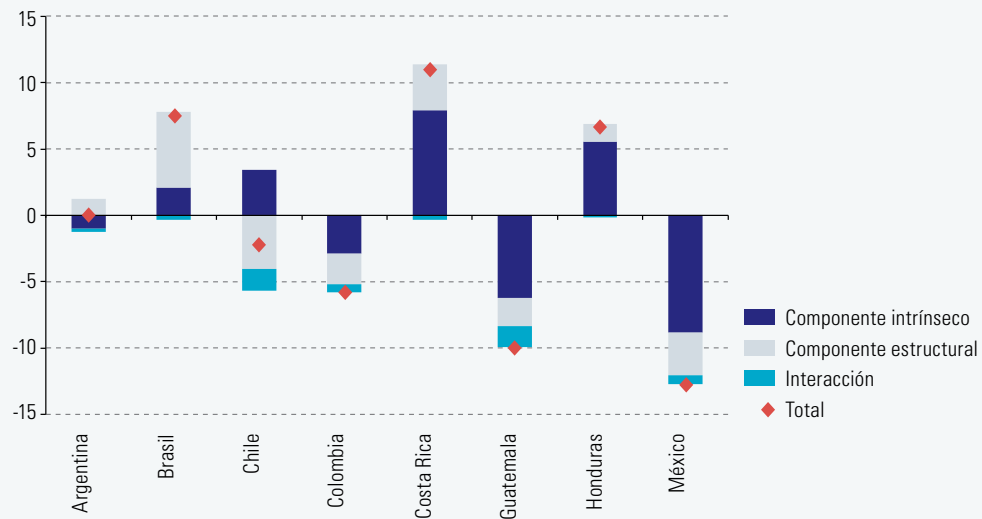
La comparación entre países a través de la descomposición diferencial-estructural con datos de 2010, tomando como referencia el promedio de las cifras de los ocho países considerados, muestra que en cinco de los ocho casos (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México) la diferencia entre la participación del salario en el ingreso y la media de la región se explica en mayor medida por factores propiamente distributivos o intrínsecos (véase el gráfico I.18). Esto significa que aun cuando su estructura productiva fuera semejante a la del caso hipotético (promedio regional calculado con datos de los ocho países), Costa Rica y Honduras presentarían una participación del salario mayor que la de dicho promedio, en tanto que Colombia, Guatemala y México presentarían una participación del salario menor. En los países analizados, el resultado agregado se

¹⁶ Estudios similares sobre los Estados Unidos han sido realizados por Young (2010) y Elsby, Hobijn y Sahin (2013); sobre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) por la OIT (2010) y la OCDE (2012), y sobre América Latina por Quaresma de Araujo (2013).

genera como consecuencia de una participación del salario mayor en la gran mayoría de los sectores en los primeros dos países, y menor en los últimos tres. Por su parte, el factor de composición realiza una contribución preponderante en los casos del Brasil (mejorando su posición relativa) y Chile (empeorándola). En particular, la gran división que reúne a los servicios públicos y sociales, en sentido amplio, ha sido la más relevante, ya que se le atribuyen 8,9 puntos porcentuales en el Brasil y -3,2 puntos porcentuales en Chile. Cabe señalar que los resultados son similares cuando el ejercicio se realiza excluyendo este sector de actividad, aunque la influencia del factor de composición se reduce en el caso de todos los países. En suma, en la mayoría de los países analizados las diferencias observadas en la participación del salario parecen obedecer a factores eminentemente distributivos (o intrínsecos).

Gráfico I.18

América Latina (países seleccionados): descomposición diferencial-estructural (*shift-share*) transversal de la diferencia entre la participación del salario en el valor agregado de cada país y un valor promedio de referencia regional, 2010^a (En puntos porcentuales)



Fuente: M. Abeles, A. Arakaki y S. Villafañe, "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 52, 2017, por aparecer.

^a Las barras muestran la diferencia, en puntos porcentuales, entre la participación del salario en el valor agregado en el país y un valor de referencia regional de dicha participación, calculado como el promedio de los datos de los ocho países. Los segmentos en cada barra representan el aporte a dicha diferencia atribuible a cada uno de los factores: distributivo o intrínseco, de composición o estructural y de interacción.

La misma lógica de descomposición puede aplicarse para analizar los cambios agregados en la participación del salario en cada país entre 2000 y 2010 (véase el gráfico I.19). Esta participación aumentó en cuatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras), disminuyó en tres (Chile, Guatemala y México) y se mantuvo prácticamente constante en uno (Colombia).

La descomposición muestra la preponderancia de los factores distributivos (intrínsecos) por sobre los de composición. Por ejemplo, más del 70% de la variación total de la participación del salario en el ingreso se debió a la evolución del componente intrínseco en los casos de la Argentina (5,4 puntos porcentuales), el Brasil (3,2 puntos porcentuales), Colombia (2,0 puntos porcentuales), Costa Rica (3,6 puntos porcentuales) y Guatemala (3,0 puntos porcentuales). En contraposición, el componente de composición, por lo general, tuvo una importancia menor, excepto en Chile, Costa Rica y Honduras.

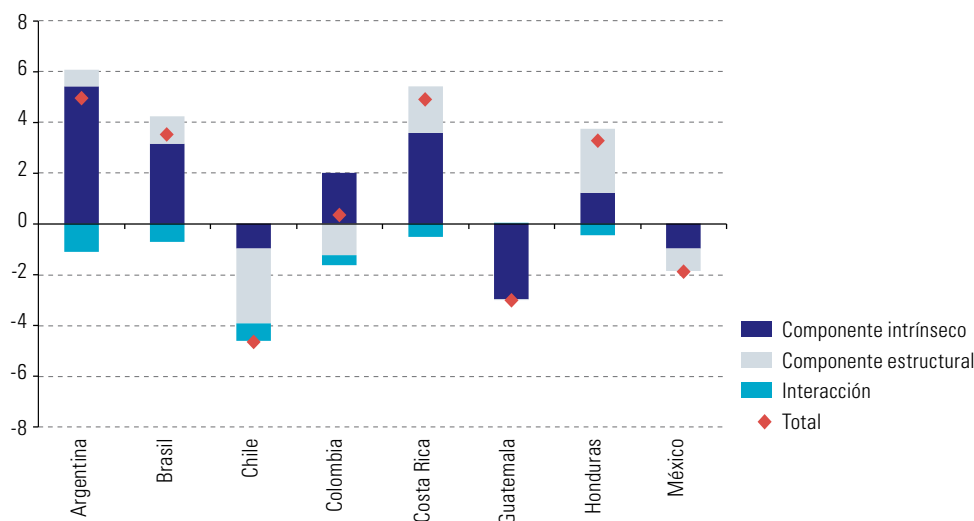


Gráfico I.19

América Latina (países seleccionados): descomposición diferencial-estructural (*shift-share*) longitudinal de la diferencia entre la participación del salario en el valor agregado de cada país en 2000 y en 2010^a (En puntos porcentuales)

Fuente: M. Abeles, A. Arakaki y S. Villafañe, "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 52, 2017, por aparecer.

^a Las barras muestran la diferencia, en puntos porcentuales, entre la participación del salario en el valor agregado del país en 2000 y en 2010. Los segmentos en cada barra representan el aporte a dicha diferencia atribuible a cada uno de los factores: distributivo o intrínseco, de composición o estructural y de interacción. Debido a los límites impuestos por la información disponible, este período no es cubierto en todos los casos. Las excepciones son Chile y México —sus datos comienzan en 2003—, y Guatemala —cuya serie empieza en 2001.

Cabe señalar que lo que sucede a nivel de los sectores de actividad es a su vez consecuencia de la estructura del mercado y de las características de las empresas que lo integran. En un estudio reciente de Autor y otros (2017) referente a los Estados Unidos, se argumenta que el descenso de la participación del ingreso laboral en el PIB entre 1982 y 2012 obedece en parte a la mayor concentración dentro de cada sector, debido al surgimiento de las empresas de gran tamaño. Cuanto más se incrementa el nivel de concentración en algunas firmas dentro de un sector, mayor es la caída de la participación salarial, ya que la remuneración al trabajo se convierte en una parte relativamente menor en comparación con los altos beneficios. En términos de la agenda de investigación, la vinculación entre las estructuras de mercado y la participación de los salarios en el PIB debería ser también un área de interés para la región.

C. Distribución de la propiedad de activos físicos y financieros

Situar la desigualdad como eje de la reflexión pública implica introducir como variable clave la estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros. En CEPAL (2016c) se enfatiza la relevancia de la clase social o el estrato socioeconómico como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad, lo que hace indispensable la medición de la riqueza en general. Un estudio sobre la realidad mexicana arroja resultados que posiblemente son extensibles a otros países o a la región: la desigualdad entre las familias en la distribución de la riqueza es mayor que la desigualdad medida solo por los ingresos, al mismo tiempo que la desigualdad es más intensa en la propiedad de activos financieros que de activos físicos.

1. Relevancia y complejidades de la medición de la riqueza

En el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016c), la CEPAL enfatiza la importancia de avanzar hacia un análisis de la desigualdad que dé cuenta de su complejidad y su carácter multidimensional, así como la relevancia que tiene la clase social o el estrato socioeconómico como uno de los ejes estructurantes de la misma. Para comprender las características de esta dimensión cada vez es más evidente que la medición de los ingresos no es suficiente, sino que es indispensable avanzar hacia la medición de la riqueza en general, de la propiedad o, si se prefiere, de los activos financieros y no financieros.

El ingreso es un flujo altamente sensible al ciclo económico y, en particular, a las características y modificaciones de los mercados laborales y de la estructura ocupacional de una sociedad. La riqueza, en cambio, es un conjunto de activos (*stock*) menos sensibles a esas modificaciones, que presentan una mayor tendencia a la permanencia, cuyo origen no depende solo de la estructura del mercado de trabajo, sino también de la estructura social en general, en la que las posiciones frecuentemente se heredan, y que, a partir de un cierto umbral, tienden a preservarse, reproducirse y acumularse independientemente de la actividad laboral de sus poseedores.

Como ha señalado Del Castillo Negrete Rovira (2012), el ingreso permite incrementar la riqueza; sin embargo, cuando las naciones, las familias y los individuos enfrentan una situación en la que la suma de sus ingresos es insuficiente para cubrir sus necesidades, recurren a la venta de sus activos o al endeudamiento, opciones que provocan una mayor desigualdad económica entre ellos.

No es casual, por ende, que la estructura de la propiedad sea una de las variables fundamentales en el mantenimiento, si no en el crecimiento, de la desigualdad social. De la misma manera, los estudios empíricos sobre la medición de la riqueza o la desigualdad de activos tienden a coincidir en que esta es una desigualdad mayor, más profunda y más estable que la que arroja la medición solo del ingreso.

Lo anterior resulta relevante porque no se puede caracterizar la tendencia de la evolución de la desigualdad en una sociedad atendiendo únicamente a una de sus dimensiones, el ingreso, sin considerar otra dimensión central, la de la propiedad, y la consiguiente desigualdad en materia de activos.

La utilización de diversos indicadores en materia de desigualdad de ingresos (véase la primera sección del capítulo) es valiosa pero insuficiente para comprender la magnitud y las tendencias de la desigualdad, ya que no incluye el análisis del acervo de riqueza acumulada.

Sin embargo, los desafíos metodológicos de la medición de la riqueza son complejos (Del Castillo Negrete Rovira, 2017). El primero de ellos consiste en definir precisamente qué es la riqueza. Como es bien sabido, Kuznets (1938) definió la riqueza nacional como el monto (*stock*) de los bienes económicos que son fuente de servicios para los individuos, por los cuales están dispuestos a pagar, ya que les reportan alguna utilidad.

Por ello, de acuerdo con este autor, el primer paso para la medición de la riqueza es identificar estos bienes. Algunos son materiales y se pueden dividir en bienes durables y no durables. Otros carecen de una expresión material que se distinga fácilmente, por ejemplo, las patentes, el poder monopólico de una empresa o las competencias de la población. Pueden ser reproducibles, como las mercancías que se generan en un proceso productivo; o no reproducibles (no renovables), como la tierra, los minerales o el petróleo. La mayoría de estos bienes pueden transferirse; otros no, como el capital intelectual que posee un individuo (Kuznets, 1938).

El ingreso es un flujo altamente sensible al ciclo económico y, en particular, a las características y modificaciones de los mercados laborales y de la estructura ocupacional de una sociedad. La riqueza, en cambio, es un conjunto de activos (*stock*) menos sensibles a esas modificaciones, que presentan una mayor tendencia a la permanencia.

Por otro lado, Davies (2008) toma como punto de partida una definición más sencilla. Define la riqueza como el valor de los activos físicos y financieros, menos la deuda. No obstante, reconoce que la medición de la riqueza conlleva cierto grado de complejidad. Los problemas se centran principalmente en los activos y, en menor grado, en las deudas. Por ejemplo, los planes de pensión pueden ser considerados como una compensación laboral diferida¹⁷. Por otro lado, en el caso de ciertos activos no está establecido con claridad si pertenecen al Estado o a las familias, como ocurre, por ejemplo, con una vivienda catalogada como patrimonio nacional que ha pertenecido a una familia y es ocupada por ella.

Por otra parte, no es sencillo valorizar los activos. Se han seguido dos caminos: valorizarlos por el ingreso que pueden generar (*going concern*) o por su valor de venta (*realization value*)¹⁸. En las encuestas de ingresos y gastos se aplica, por regla general, el segundo criterio. La unidad de análisis difiere: algunos analizan la riqueza a nivel de hogares, otros a nivel de individuos o personas adultas. Una pregunta pertinente es si el dinero invertido en los países, en los denominados paraísos fiscales o como inversión foránea (en activos físicos o financieros), se debe contabilizar en la nación que lo alberga o en el lugar de ciudadanía del poseedor de dichos activos. Si se usa como criterio el lugar de ciudadanía, en los países receptores de inversión extranjera la riqueza presente en el país será mayor que la riqueza del país (Davies, 2008)¹⁹. Se podrían agregar más interrogantes: a quién pertenecen los activos del Gobierno; si es factible prorratarlos entre los ciudadanos; a quién pertenecen los activos de una cooperativa; si se debe distribuir la deuda de cada país en cada uno de sus ciudadanos y restarla de sus activos, entre otras.

Con un propósito de simplificación, sin dejar de lado todos los desafíos conceptuales y metodológicos, en este análisis se entenderá por riqueza nacional el conjunto conformado solo por los bienes transferibles, ya sean materiales o no materiales, reproducibles o no renovables; es decir, la suma de los bienes inmuebles, automóviles, bienes del hogar y demás artículos que poseen los individuos y las empresas (activos físicos), más los depósitos bancarios e inversiones financieras (activos financieros), menos las deudas, tanto hipotecarias y de bienes duraderos (vehículos), como de consumo (tarjetas de crédito).

2. Fuentes para el estudio de la desigualdad en la propiedad de activos²⁰

Para la medición de la desigualdad en la propiedad de activos no solo hay grandes desafíos metodológicos y conceptuales, sino también limitaciones de disposición de fuentes de datos adecuadas y suficientes.

La información para el estudio de la distribución de la riqueza entre las familias dentro de una nación proviene de al menos cinco tipos de fuentes: i) las hojas de balance del Sistema de Cuentas Nacionales, específicamente las cuentas de capital y financiera, que forman parte de la cuenta de acumulación; ii) los censos económicos, en el caso de las unidades de producción; iii) los registros administrativos, por ejemplo, los referentes al pago de impuestos a los activos y a las herencias, en el caso de las familias, en aquellos países que tienen dichos gravámenes; iv) las encuestas de hogares, tanto aquellas cuyo propósito es medir el ingreso y el gasto como aquellas específicamente diseñadas para captar los activos de los hogares (estas últimas poco

¹⁷ Cuando están individualizados. Su cálculo se complica cuando se manejan de manera colectiva.

¹⁸ Véase Atkinson y Harrison (1978).

¹⁹ Como ocurre, por ejemplo, en México, según se verá más adelante.

²⁰ Los siguientes dos apartados están basados en la investigación realizada por Del Castillo Negrete Rovira (2017).

frecuentes), y v) otras fuentes, como, por ejemplo, las listas de las personas más ricas del mundo que preparan grupos editoriales como Forbes y los estudios de riqueza de las instituciones financieras que manejan fondos patrimoniales (como Credit Suisse y Knight Frank, entre otras).

Con la información de las cuentas nacionales se puede conocer la riqueza de cada uno de los sectores institucionales: empresas, sociedades financieras, Gobierno, hogares y organizaciones que sirven a los hogares. Lamentablemente, no es posible tener una idea de la distribución dentro de cada sector, aunque los censos económicos ofrecen la oportunidad de conocer la distribución en los años en que se aplican y solo en el caso de las industrias, el comercio y los negocios agropecuarios.

La información que proviene del pago de impuestos a los activos y a las herencias tiene el inconveniente de que dicho gravamen no se aplica en todos los países y en algunos en los que sí se aplica la información no está disponible. Además, se refiere a los individuos que están obligados al pago de impuestos y no a las familias, y excluye activos que no son objeto de gravamen alguno. Las encuestas a los activos de los hogares se levantan en muy pocos países y las de ingresos y gastos, cuya aplicación es más generalizada, solo permiten conocer de manera indirecta los activos familiares. Por último, las listas que publican algunas revistas se limitan al pequeño sector de las personas muy ricas (los denominados *billionaires*²¹ o multimillonarios) y aportan cifras aproximadas de la riqueza del multimillonario y su familia. Por lo tanto, estimar la riqueza de un país es un reto mayor (véase el recuadro I.5).

Recuadro I.5

El reto de mejorar las fuentes para la medición de la riqueza

A pesar de que desde 1968 el grupo de trabajo integrado por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y las Naciones Unidas planteó la elaboración de la cuenta de balance para el Sistema de Cuentas Nacionales, en el año 2000 solo 22 países tenían información a nivel de hojas de balance (con información financiera y no financiera completa) y 15 países solo habían publicado datos a nivel de cuenta financiera (Davies y otros, 2009, pág. 36).

Por su parte, la OCDE publica datos correspondientes a 2012 sobre la riqueza de los hogares, a partir de las hojas de balance de las cuentas nacionales de 21 de sus 34 países miembros.

Los registros administrativos más utilizados por los investigadores son los referentes a los impuestos a la herencia y a la riqueza. No obstante, son pocos los países que aplican un impuesto a la herencia y que, además, tienen esos datos disponibles en forma pública. Por otra parte, el dato de riqueza obtenido a partir de los registros sobre el impuesto a la herencia no está exento de problemas.

El número de países donde existe un impuesto a la riqueza es pequeño y sus datos desagregados por causante no son de dominio público en la mayoría de los casos^a. Además, esta fuente de información también presenta problemas. La definición de causante varía de un país a otro, así como los activos sobre los que se aplica este impuesto. La evasión fiscal puede sesgar los resultados (Slemrod y Yitzhaki, 2002).

Existen otros registros administrativos poco usados por los investigadores de la riqueza que, en el caso de México, aportan información muy útil; por ejemplo, la información de los contratos celebrados ante las sociedades financieras (sociedades de inversión y casas de bolsa), así como estadísticas sobre depósitos e inversiones bancarias.

Las oficinas de censos y estadísticas de 14 países, así como la Comunidad Europea (por medio del Banco Central Europeo) llevan a cabo encuestas de activos de los hogares. Si bien estas encuestas proporcionan muy buena información sobre la distribución de la riqueza, tienen

²¹ En inglés, el término *billionaire* se refiere a aquellos que tienen una riqueza de 1.000 millones de dólares o más, debido a que *billion* en ese idioma equivale a 1.000 millones.

Recuadro I.5 (conclusión)

el problema del subreporte, derivado de que las familias o personas ricas tienden a declarar menos de lo que en realidad poseen (principalmente en el caso de los activos financieros). Además, la definición de riqueza que se utiliza es variable; por ejemplo, en algunos países se recaba solo información sobre activos financieros. De la misma manera, en las encuestas difieren las preguntas para recoger la información sobre los bienes muebles de los hogares.

Las listas de los multimillonarios del mundo son una fuente a la que han recurrido algunos investigadores, así como organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema de la riqueza (Oxfam, por ejemplo), los periódicos y las revistas. La más popular es la de Forbes, que se publica desde 1987^b. No obstante, otras empresas también preparan listas similares: Bloomberg Billionaires^c, Sunday Times Rich List para el Reino Unido^d y Business Review Weekly Rich List para Australia^e. Si bien estas listas aportan información muy impactante, lo que explica su uso por parte de la prensa, sus datos presentan algunas deficiencias, que no siempre permiten un análisis serio de la riqueza en el mundo.

Los administradores de fondos patrimoniales también elaboran estudios sobre los multimillonarios, con el objeto de conocer el tamaño de su mercado. El informe más conocido es el del banco suizo Credit Suisse, *Global Wealth Report*. Sin embargo, también publican informes similares Capgemini (*World Wealth Report*), Citi Private Bank y Knight Frank (*The Wealth Report*).

La metodología de estos informes es más robusta, lo que permite hacer un mejor análisis de la riqueza en los países. Credit Suisse se basa en los trabajos de Anthony Shorrocks y James Davies (Credit Suisse Research Institute, 2010, pág. 3; Davies, 2008). En lugar de presentar una lista de las personas más ricas, con nombre y apellido, elaboran cuadros estadísticos con el número de adultos (personas de 20 años o más) en esta condición, según dos categorías, personas ricas —con un elevado patrimonio (*high net worth individuals* (HNW))—, aquellas que poseen una riqueza de entre 1 y 50 millones de dólares, y personas muy ricas —con un muy elevado patrimonio (*ultra high net worth individuals* (UHNW))—, aquellas que poseen una riqueza superior a 50 millones de dólares (Del Castillo Negrete Rovira, 2017)^f.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. B. Davies y otros, "The Level and Distribution of Global Household Wealth", NBER *Working Paper Series*, N° 15508 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w15508.pdf>, 2009; J. Slemrod y S. Yitzhaki, "Tax avoidance, evasion and administration", *Handbook of Public Economics*, vol. 3, A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), Elsevier, 2002; Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report* [en línea] <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88DC32A4-83E8-EB92-9D57B0F66437AC99>, 2010; J. B. Davies, *Personal Wealth from a Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008; y M. Del Castillo Negrete Rovira, "La distribución y la desigualdad en los activos financieros y no financieros en México", inédito, 2017.

^a Se tiene información desagregada sobre Dinamarca, Francia, Noruega y Suiza (Ohlsson, Roine y Waldenström, citados en Davies, 2008).

^b Véase "The World's Billionaires" [en línea] www.forbes.com/billionaires/list/.

^c Véase [en línea] www.bloomberg.com/billionaires.

^d Véase [en línea] thesundaytimes.co.uk.

^e Véase [en línea] <http://www.afr.com>.

^f Según los rangos que usa Credit Suisse. Capgemini y Knight Frank consideran muy ricos a los adultos que poseen una riqueza superior a 30 millones de dólares.

3. Medición de la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros: el caso de México²²

Los datos que se analizan a continuación corresponden solo al caso de México, pero no dejan de ser relevantes en el contexto de América Latina, ya que esa es, en tamaño, la segunda economía de la región y la que tiene uno de los mayores grados de diversificación productiva, industrialización y apertura al comercio y la inversión internacional, así como menor peso del sector primario en la composición de sus exportaciones. Estos

²² Existen otros estudios relativamente recientes sobre concentración de la riqueza en Chile y el Uruguay, aunque con objetivos y metodologías no necesariamente comparables. Véase López, Figueroa y Gutiérrez (2013) y De Rosa (2016).

La riqueza en el mundo está muy mal distribuida: un 0,7% de los adultos (35 millones de personas) concentran casi la mitad (45%) de los activos físicos y financieros del mundo; un total de solo 123.000 personas con un muy elevado patrimonio acaparan el 9% de la riqueza mundial.

resultados son consistentes, aunque para obtenerlos ha sido necesario hacer uso de un conjunto de fuentes de información, a fin de superar las dificultades y limitaciones tanto de contenido como de acceso a las fuentes para la medición de la riqueza y la estimación de la desigualdad en la propiedad de activos físicos y financieros.

De acuerdo con el informe de Credit Suisse, la riqueza en el mundo está muy mal distribuida: un 0,7% de los adultos (35 millones de personas) concentran casi la mitad (45%) de los activos físicos y financieros del mundo; un total de solo 123.000 personas con un muy elevado patrimonio acaparan el 9% de la riqueza mundial y 1.722 personas pertenecen al selecto grupo de los milmillonarios. México no escapa a esta tendencia.

En 2015 México ocupó el vigésimo lugar en la lista de Credit Suisse de los países con mayor número de personas con un elevado patrimonio (más de 1 millón de dólares de riqueza). Encabezan el listado los Estados Unidos, el Japón, Francia, Italia, el Reino Unido y Alemania. México tiene más personas ricas que Dinamarca, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Singapur, Israel, Nueva Zelanda, los Emiratos Árabes Unidos, Finlandia y la Arabia Saudita. En la lista de la revista Forbes, México ocupó en 2016 el decimocuarto lugar, con 14 milmillonarios, que concentraron 100.000 millones de dólares (un 1,5% de la riqueza mundial). En un período de 16 años, entre 1996 y 2012, su riqueza se multiplicó por siete, al pasar de 1.700 millones a 11.800 millones de dólares, lo que implica una tasa de crecimiento anual promedio del 12,8%, cinco veces mayor que la tasa de crecimiento de la economía.

De acuerdo con el balance de cierre (valor neto) de las cuentas nacionales, en 2014 México tuvo una riqueza, tanto de activos físicos como financieros, de 76,7 billones de pesos mexicanos, monto cuantioso para un país en desarrollo: fue equivalente, por ejemplo, al 60% de la riqueza de Francia, en paridad del poder adquisitivo (PPA)²³. Ese nivel de riqueza se relaciona, en buena medida, con el tamaño y la magnitud de la población del país. Si esa riqueza se distribuyera de manera uniforme entre los habitantes de México, el monto per cápita, según datos de 2014, sería de 640.000 pesos anuales (80.842 dólares, expresados en paridad del poder adquisitivo), poco más de un tercio (34%) de la riqueza media de una persona en Francia.

En México, la riqueza total (el conjunto de activos físicos y financieros) fue equivalente a 4,6 veces el ingreso nacional en 2014, proporción que ha mostrado una tendencia al alza, ya que, por ejemplo, en 2003 era de 2,6 veces.

Es positivo para México que sus activos físicos y financieros crezcan, en virtud de las necesidades que sigue teniendo el país. No obstante, cuando los activos, y en particular los activos financieros, no están adecuadamente distribuidos, como es el caso del país, este hecho se traduce en lo que Piketty denomina la “fuerza de divergencia fundamental” de la desigualdad (Piketty, 2014): el ingreso aumenta más rápido entre aquellos que tienen inversiones financieras y a un menor ritmo entre los asalariados.

En México, en términos nominales, la tasa de rendimiento promedio del capital ha fluctuado en los últimos 11 años (2003-2014) alrededor del 15% anual (en un rango que va del 12% al 22%), mientras que el aumento del salario mínimo y de las remuneraciones medias por persona ocupada en la industria manufacturera no ha rebasado el 5% anual en dicho período. Esta es una de las fuentes de la creciente inequidad en la distribución del ingreso (Del Castillo Negrete Rovira, 2015).

En los países desarrollados el capital capta, en promedio, el 30% del ingreso nacional y la relación entre riqueza e ingreso llega a seis veces, lo que implica una tasa de ganancia del 5% anual, situación que preocupa incluso en esos países. En México,

²³ Para comparar la riqueza de los países se utilizó el factor de conversión de moneda local a dólares en paridad del poder adquisitivo de 2011 del Banco Mundial. Las cifras de Francia se obtuvieron de la base de datos OECD.Stat [en línea] <http://stats.oecd.org/>.

en 2014 el capital recibió, según un cálculo conservador²⁴, el 54% del ingreso nacional, con una relación entre riqueza e ingreso cercana a 4,6 veces, lo que se traduce en una tasa de rendimiento promedio del capital mucho más alta, de un 12% para ese año.

Entre 2003 y 2014 la economía mexicana creció a un ritmo promedio anual del 2,6%, lo que es un motivo de inquietud. No obstante, la riqueza ha experimentado un crecimiento real promedio mucho mayor, del 7,9% anual en el mismo período (y del 10,1% anual entre 2003 y 2009, antes de que se sintieran los efectos de la crisis financiera internacional). Cuando una cantidad crece a un promedio del 7% anual, se duplica cada diez años. Por ello, la riqueza en México se duplicó entre 2004 y 2014.

La mayor parte de la riqueza del país la componen los activos no financieros producidos (75,9%), es decir, la maquinaria, naves industriales, inmuebles para el comercio, ganado, viviendas y automóviles, principalmente. Les siguen en importancia los activos no financieros no producidos, tierras agrícolas, bosques y terrenos urbanos, entre otros (24,7%). Si bien los activos financieros alcanzan un peso mucho menor (0,4%), se debe entender que, en este caso, tienen un componente activo y otro pasivo (deuda).

Es importante anotar que las sociedades financieras poseen una riqueza media muy grande, de 75.000 millones de pesos en promedio por institución, según datos de 2014, en contraste con la situación de poco más de 4 millones de establecimientos industriales, que concentran el 19% de la riqueza, pero tienen en promedio 3,6 millones de pesos en activos por empresa. La alta riqueza media de las instituciones financieras se deriva de que disponen de recursos del público (pasivos), que invierten otorgando créditos (activos), como parte de su intermediación financiera.

Aunque hay consenso en el sentido de advertir acerca del bajo crecimiento económico de México, las cifras de crecimiento son promedios que ocultan las diferencias existentes entre los distintos actores de la economía. La situación es más clara si se analiza cómo se distribuyen los activos físicos y financieros entre los sectores institucionales. En 2014, el 37% de la riqueza era propiedad de 31 millones de hogares, que tenían un valor medio de activos de 900.000 pesos.

Los mayores incrementos de la riqueza total (activos físicos y financieros) entre 2003 y 2014, en términos reales, se produjeron en los siguientes subsectores: i) fondos de inversión y del mercado de dinero (33% anual y 24% anual, respectivamente); ii) gobiernos estatales y municipales (26% anual), y iii) instituciones que sirven a los hogares y empresas paraestatales (23% promedio anual).

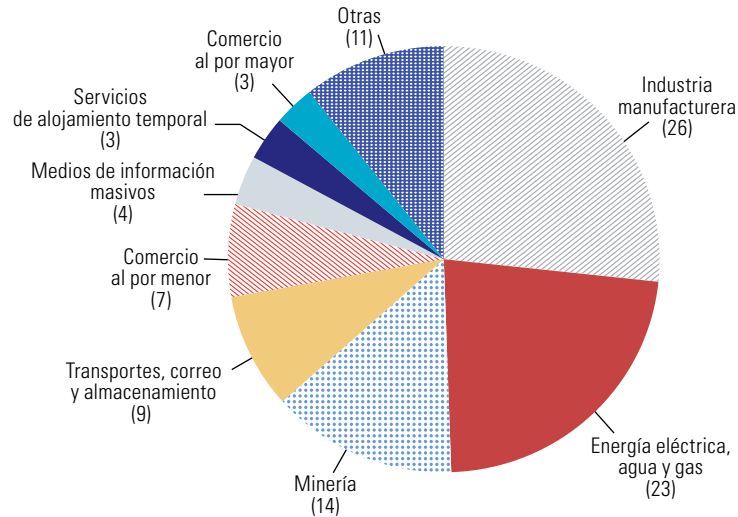
Del total de actividades censadas en 2014, la industria manufacturera tenía el 26% de los activos físicos, la mayor parte constituida por maquinaria y equipo (68%). Le siguen en importancia la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y el suministro de agua y de gas por ductos al consumidor, actividades que concentran el 23% del total de activos físicos; en este caso, el principal activo son las construcciones e instalaciones fijas que tienen estas industrias (55%). En el tercer puesto se ubica la minería, que concentra el 14% de los activos físicos, constituidos principalmente por construcciones e instalaciones (71%), al igual que en el sector anterior. Los transportes, el correo y el almacenamiento tienen una participación menor (9% de los activos físicos), al igual que el comercio (7% el comercio al por menor y 3% el comercio al por mayor), los medios de información masivos (4%) y los hoteles (3%). El resto de los sectores suman en conjunto un 11% de los activos físicos (véase el gráfico I.20).

En México, en términos nominales, la tasa de rendimiento promedio del capital ha fluctuado en los últimos 11 años (2003-2014) alrededor del 15% anual, mientras que el aumento del salario mínimo y de las remuneraciones medias por persona ocupada en la industria manufacturera no ha rebasado el 5% anual.

²⁴ Sin incluir la proporción de capital presente en el ingreso mixto.

Gráfico I.20

México: distribución de los activos físicos de las unidades de producción en actividad en 2013, por sector (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Censos Económicos 2014" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

Esta distribución se debe, en cierta medida, al número de establecimientos que operan en cada rama de actividad. Si se calcula el promedio de activos por unidad de producción, según cifras de 2013, el sector energético, de agua y gas ocupa el primer lugar, con activos físicos por un valor de 675 millones de pesos por empresa; le sigue la minería, con activos por 371 millones de pesos por establecimiento. Estas actividades demandan elevadas cantidades de capital. Por ello, en muchos países se reserva su función al Gobierno, como ocurrió en México durante muchos años y como sigue ocurriendo en ciertas actividades. Generalmente los Gobiernos deben recurrir a préstamos ante organismos financieros internacionales para financiarlas.

Hay una fuerte concentración de los activos físicos con que cuentan las unidades de producción censadas. En el 10% de las empresas se concentra el 93% de los activos físicos; el 90% restante de los establecimientos tienen muy pocos bienes de capital. Por ello, el coeficiente de Gini de la distribución de los activos físicos asciende a la cifra récord de 0,93. Esta desigualdad es altísima, independientemente de las características específicas de cada rama de actividad y de sus requerimientos de inversión en activos físicos.

Las actividades que presentan, en promedio, una mayor desigualdad en la distribución de los activos físicos (con un coeficiente de Gini superior a 0,90) son las de electricidad, agua y gas; servicios financieros y de seguros; medios de información masivos; minería, e industria manufacturera. Las que tienen mejor distribución de activos físicos (con un coeficiente de Gini inferior a 0,60) son los servicios inmobiliarios y de alquiler, los servicios corporativos y el comercio al por mayor (véase el gráfico I.21).

México es un país dotado de mucha riqueza natural; tiene minerales y petróleo, una extensa costa, recursos hídricos, bosques y suficiente superficie agrícola para alimentar a sus habitantes, y una compleja vecindad con los Estados Unidos, país donde se origina la mayor producción mundial. La riqueza natural de México se ha visto acrecentada por la producción de activos físicos y por el aumento de los activos financieros. Sin embargo, no toda la riqueza pertenece a las familias. El Gobierno, en 2015, administraba el 23% de los activos, las empresas privadas el 19%, las empresas públicas el 9% y las instituciones financieras el 5%, al mismo tiempo que un 7% de los activos financieros estaban en posesión de extranjeros. De todas formas, las familias concentran la mayor proporción, un 37%, equivalente a 28 billones de pesos mexicanos.

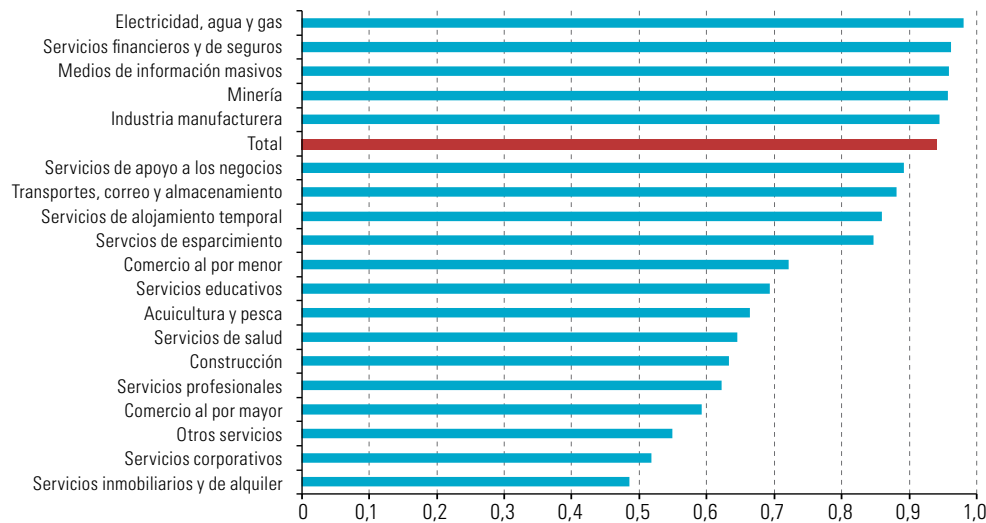


Gráfico I.21

México: coeficiente de Gini de la distribución de activos físicos, por sector, 2013

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Censos Económicos 2014" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

Lamentablemente, la repartición de estos 28 billones de pesos es muy desigual. Dos terceras partes de la riqueza total están en manos del 10% de las familias más ricas del país y el 1% de las familias concentran más de un tercio. Por ello, el coeficiente de Gini de la distribución de los activos totales (físicos y financieros) de las familias es de 0,79. La repartición es aún más desigual en el caso de los activos financieros: el 80% es propiedad del 10% más rico. En virtud de que muy pocas personas tienen la posibilidad de participar en un fondo de inversión o de mercado, el vigoroso aumento de estos activos ha provocado una fuerte concentración de la riqueza.

Los activos financieros en manos de extranjeros se han incrementado en los últimos años: llegaron a 687.500 millones de dólares (PPA) en 2014, monto que duplica con creces el registrado en 2003. También ha crecido la transferencia de recursos que cada año se envían al exterior (diferencia entre el PIB y el ingreso nacional), que ha pasado de 20.000 millones de dólares (PPA) a principios de siglo a más de 60.000 millones de dólares (PPA) en los últimos años, triplicándose con creces (véase el gráfico I.22).

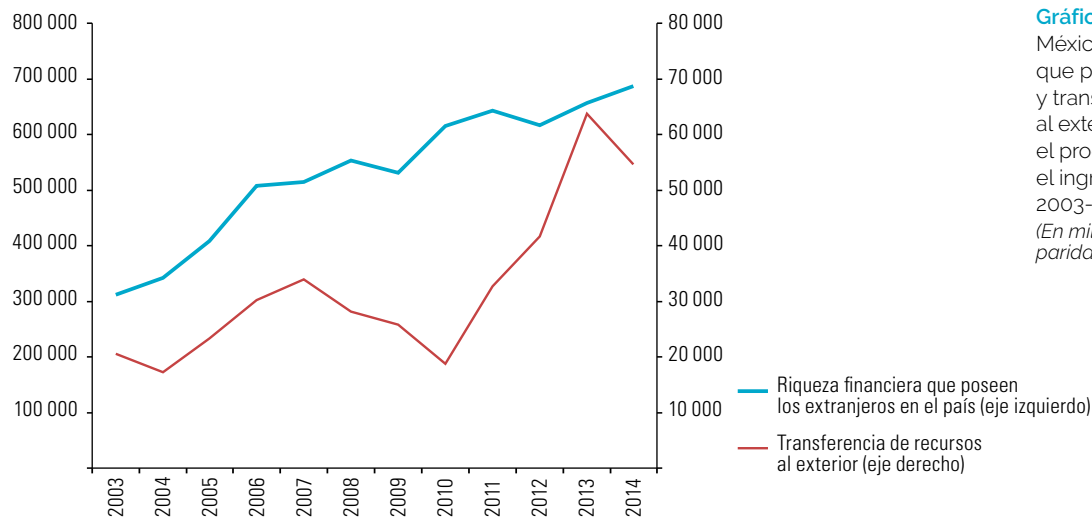


Gráfico I.22

México: riqueza financiera que poseen los extranjeros y transferencia de recursos al exterior (diferencia entre el producto interno bruto y el ingreso nacional), 2003-2014

(En millones de dólares en paridad del poder adquisitivo)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Censos Económicos 2014" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/> y Banco Mundial, "Datos de libre acceso del Banco Mundial" [en línea] <http://data.worldbank.org/>.

En todo México habría solo 549.221 personas con inversiones patrimoniales, cifra muy reducida para un país que tiene 80,8 millones de adultos: solo 7 de cada 1.000 adultos tendrían una inversión en acciones o fondos de inversión.

De acuerdo con las cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en 2015 se celebraron en México 221.816 contratos en casas de bolsa para invertir en acciones, por un monto total de 17,5 billones de pesos. El 78% (174.531 contratos) fueron contratos de personas físicas.

Si bien ese año el monto promedio por contrato fue de 79 millones de pesos, el 11% de los contratos correspondían a un monto de inversión superior a 500 millones de pesos y sumaron el 79,5% del total de la inversión. Eso significa que 23.000 personas (si se asocia cada contrato a una persona) concentran el 80% de la inversión de la Bolsa Mexicana de Valores. Un cálculo conservador, en que se asumiera que a cada persona corresponde un solo contrato, arrojaría la estimación de que en México por cada 1.000 adultos (de 18 años y más de edad) solo 2,2 invierten en la bolsa de valores. Sin embargo, a esta cifra habría que agregar el número de clientes de las sociedades de inversión que administran los bancos.

En 2015, los bancos contaban con 374.690 clientes que tenían inversiones en sociedades de inversión o en el mercado de capitales o depósitos en la banca privada (CNBV, 2016). Si a ello se suma el número de contratos de las casas de bolsa, en el supuesto de que no son los mismos clientes, se concluye que en todo México habría solo 549.221 personas con inversiones patrimoniales, cifra muy reducida para un país que tiene 80,8 millones de adultos: solo 7 de cada 1.000 adultos tendrían una inversión en acciones o fondos de inversión.

El alto grado de concentración de los activos tiende a confirmarse al analizar otras fuentes como la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) de México²⁵. Según la encuesta, el porcentaje de activos totales que acumula el 10% más rico aumenta al 69% y el coeficiente de Gini de la distribución de dichos activos asciende a 0,79. Este nivel de inequidad sería equivalente al que tendría una sociedad en que el 80% de las familias (ocho de cada diez) no tuvieran ningún tipo de activo y la totalidad de la riqueza se distribuyera entre el 20% restante.

Con el propósito de analizar el segmento de las personas más ricas, se han llevado a cabo dos procedimientos. El primero consiste en calcular los centiles (es decir, dividir a la población en 100 grupos), de menor a mayor valor de los activos que poseen, sobre la base de la información de la ENNVIH. El segundo consiste en aplicar la fórmula de Pareto²⁶, a partir de la proporción de ingreso de los dos últimos deciles²⁷. Conforme a estos cálculos, el 5% de las familias más acaudaladas concentran el 58% de la riqueza y tienen en promedio 5 millones de pesos en activos físicos y financieros. En la parte más alta de la escala, cerca de 240.000 familias (el 1% más rico) acumulan casi el 40% del total y poseen, en promedio, una riqueza de 14 millones de pesos (véase el gráfico I.23).

²⁵ Si bien esta encuesta no está exenta de problemas de subregistro por la declaración inexacta del monto de activos, principalmente financieros, es posible hacer un ajuste para la primera ronda de la encuesta (2002) con los datos del Sistema de Cuentas Nacionales, específicamente con la hoja de balance del sector de los hogares. El ajuste consiste en distribuir la diferencia entre el monto de activos financieros registrado por la encuesta y las cifras del balance de inicio del año 2003 entre aquellos hogares que declararon tener dinero o inversiones en el sistema financiero. Se asigna a cada hogar una parte de la diferencia proporcional al tamaño de sus activos financieros.

²⁶ La distribución de Pareto es una distribución de probabilidad continua propuesta por el sociólogo Vilfredo Pareto que permite estimar la riqueza del extremo más rico de la distribución (que se conoce como *upper tail*).

²⁷ La función de Pareto se utiliza con frecuencia para estimar el extremo más rico de la distribución, aunque es importante validar si el procedimiento matemático aproxima bien los montos. En este caso, se ha podido constatar que, para la información de la riqueza, la función de Pareto arroja una estimación razonable, ya que los porcentajes de ingreso que concentran el 5%, el 2% y el 1% de los hogares más ricos son prácticamente los mismos que se obtienen con el otro procedimiento.

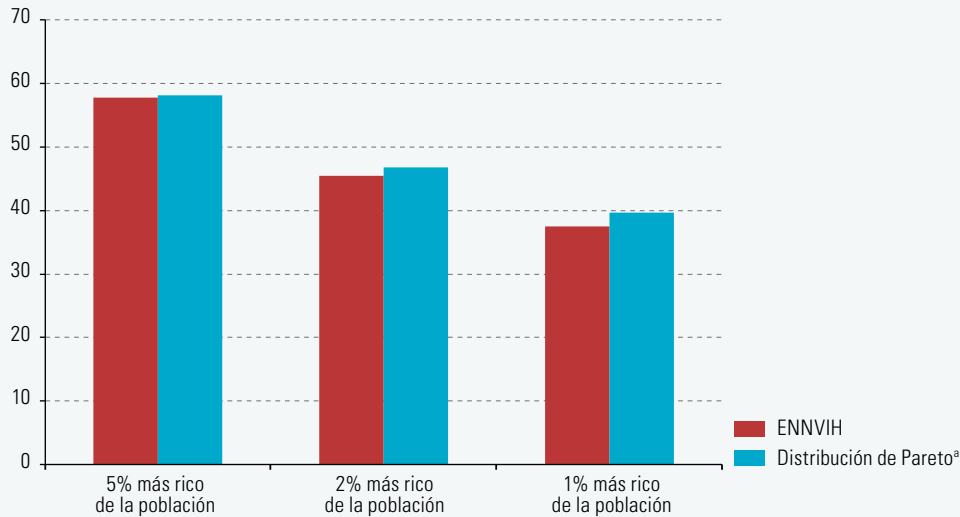


Gráfico I.23

México: proporción de activos que acumulan los más ricos, 2002
 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) 2002.

^a Distribución de probabilidad continua propuesta por el sociólogo Vilfredo Pareto, que permite estimar la riqueza del extremo más rico de la distribución.

Todo esto indica que en México hay una profunda inequidad en la distribución de los activos totales, que impacta en la distribución del ingreso. Más riqueza implica más ingreso y viceversa, sobre todo entre aquellas personas que perciben recursos provenientes de la renta de la propiedad, ya que es muy difícil lograr llegar al grupo del 1% más rico solo o principalmente sobre la base de ahorros obtenidos como resultado del trabajo.

Si se recurre a las fuentes de instituciones financieras, se confirma el panorama de la altísima concentración y desigualdad en la propiedad de activos. De acuerdo con los estudios de Capgemini, Knight Frank y Credit Suisse, el número de personas ricas en México, que poseen una riqueza de 1 millón de dólares o más, en 2014 se ubicaba entre 125.000 y 202.000. Credit Suisse estima que ese año había 804 personas adultas muy ricas, que tenían una riqueza igual o superior a 50 millones de dólares. Por su parte, las personas con una riqueza de 100 millones de dólares o más sumaban aproximadamente 300 y los multimillonarios eran entre 12 y 19 personas; Knight Frank estima que en 2025 llegarán a 441 personas y 28 personas, respectivamente. En cambio, la gran mayoría de los mexicanos, de acuerdo con Credit Suisse, tienen muy pocos activos: un 57% poseen menos de 10.000 dólares y un 40% entre 10.000 y 100.000 dólares. El coeficiente de Gini de la distribución de los activos ascendió en 2015, de acuerdo con el banco, a 0,79.

Credit Suisse estima que en México la riqueza promedio por adulto es de 25.000 dólares, un 72% en activos físicos y un 28% en activos financieros. Como efecto de la crisis financiera internacional que se inició en 2008, el valor de los activos sufrió una pérdida importante: el de los activos financieros disminuyó un 24% y el de los físicos un 18%. No obstante, el valor de los primeros se recuperó rápidamente, pues creció un 32% el año siguiente.

La institución financiera suiza también proporciona información a nivel de deciles, para 2014 y 2015. En el último año, el 1% de los adultos más ricos (754.000 personas) concentraron más de un tercio de la riqueza nacional (36% del total). En cambio, el 50% más pobre (37,7 millones de adultos) solo sumaron el 5,7% de los activos físicos y financieros. El coeficiente de Gini de 0,79 de la distribución del conjunto de activos equivale al de una sociedad en que cuatro quintas partes de la población no tuvieran riqueza y el 20% restante se distribuyera el total de los activos.

D. A modo de cierre

La CEPAL postula la necesidad de un nuevo estilo de desarrollo que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro, y ha señalado reiteradamente la relevancia de disminuir los elevados niveles de desigualdad que afectan a los países de América Latina y el Caribe. Las diversas dimensiones y expresiones de la desigualdad no solo se traducen en altos grados de malestar y desafección con las democracias, sino que también constituyen obstáculos para un proceso de desarrollo económico sostenido y sostenible, cuidadoso con el planeta, pero también con sus habitantes. Tal es la importancia que la CEPAL concede a este tema, que ha presentado en sucesivos períodos de sesiones (2010, 2012 y 2014) un conjunto de documentos de posición que se conocen como la trilogía de la igualdad.

La desigualdad ha adquirido una alta relevancia en las reflexiones acerca del desarrollo a nivel mundial. Así lo demuestra el hecho de que haya sido puesta en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estrechamente relacionada con el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todos los lugares. La experiencia reciente de los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos de reducción y erradicación de la pobreza indica que alcanzar ese objetivo solo es posible poniendo el énfasis en el combate a la desigualdad y avanzando hacia su disminución sustantiva, en sus diversas dimensiones e interrelaciones (CEPAL, 2016a y 2016c).

A partir de comienzos del nuevo milenio, la región presentó avances en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso personal (ingreso corriente mensual medido a través de las encuestas de hogares de los países). La evidencia reciente sugiere lo mismo: entre 2008 y 2015 la desigualdad del ingreso disminuyó en la mayoría de los países. En particular, se produjo un incremento relativo de los ingresos del quintil inferior mayor que el del quintil superior. Este aumento se presentó de manera generalizada en las distintas fuentes de ingreso de los hogares, principalmente en los ingresos laborales (sueldos y salarios e ingresos del trabajo independiente), así como también en las jubilaciones y las transferencias.

Un análisis más amplio permite apreciar que estos avances se pueden relacionar con algunos cambios en las tendencias de las relaciones laborales. De acuerdo con el enfoque funcional del análisis de la distribución del ingreso, en la región la participación de la masa salarial en el PIB, que se venía deteriorando paulatinamente desde la década de 1970, registró en los últimos años una recuperación en la mayoría de países, lo que sugiere que las mejoras distributivas del ingreso personal habrían estado en parte asociadas a un reparto más equitativo de los factores capital y trabajo. Pese a lo anterior, los niveles de desigualdad personal del ingreso siguen siendo muy elevados y la participación de los salarios en el PIB es baja comparada con la que se observa en otras regiones del mundo. Además, el análisis parcial de la desigualdad en la distribución de la riqueza entre las familias indica que esta es más alta que la desigualdad medida solo por los ingresos corrientes, y que la concentración de la propiedad es aún más intensa en lo referente a los activos financieros y sigue incrementándose.

La riqueza y la riqueza extrema son temas centrales del desarrollo y de las políticas públicas. Por ello es crucial conocer con la mayor profundidad posible las características, la magnitud y las dinámicas tanto de los flujos como de los activos, así como de la correlación entre ellos. La estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros, y la forma como se distribuyen entre el Estado, las familias y las empresas es uno de los indicadores más significativos del grado de polarización, concentración o igualdad de la estructura social, uno de los componentes claves de la matriz de la desigualdad socioeconómica en la región.

El estudio, análisis y medición de la riqueza y de la estructura de la propiedad de activos físicos y financieros es una prometedora ruta de investigación para avanzar hacia la comprensión de la naturaleza multidimensional de la desigualdad y contar con un análisis más consistente de los retos que enfrenta la región en el esfuerzo por lograr su reducción sustantiva.

Entre los desafíos de esa agenda de investigación está el de perfeccionar los instrumentos y metodologías de medición de la desigualdad. Las mejoras que se puedan introducir a las encuestas de hogares para una captación más precisa de los ingresos altos deben ir acompañadas del análisis de otras fuentes de información, como los registros de los impuestos a las personas, que permita complementar las reflexiones que surgen a partir de la explotación de las encuestas. Finalmente, es importante rescatar los análisis clásicos sobre distribución funcional del ingreso y sus aportes, incluida la vinculación entre las estructuras de mercado y la participación de los salarios en el PIB.

Se trata de un proceso lleno de desafíos conceptuales y metodológicos que habrá que encarar, diseñando soluciones robustas y creativas en los años por venir, en que todos los países de la región estarán comprometidos con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Abeles, M., V. Amarante y D. Vega (2014), "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010", *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Abeles, M., A. Arakaki y S. Villafañe (2017), "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 52, por aparecer.
- Alarco Tosoni, G. (2014), "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Alvaredo, F., A. B. Atkinson y S. Morelli (2016), "The challenge of measuring UK wealth inequality in the 2000s", *Fiscal Studies*, vol. 37, N° 1.
- Amarante, V. y J. P. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. P. Jiménez (ed.), *Libros de la CEPAL*, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press.
- (2009), "Factor shares: the principal problem of political economy?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, N° 1, Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. y A. Harrison (1978), *Distribution of Personal Wealth in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Autor, D. y otros (2017), "Concentrating on the fall of the labor share", *American Economic Review Papers and Proceedings*, por aparecer.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bentolila, S. y G. Saint-Paul (2003), "Explaining Movements in the Labor Share", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 3, N° 1.
- Berg, J. (ed.), (2015), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Bernanke, B. S. y R. S. Gürkaynak, (2002), "Is growth exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil seriously", *NBER Chapters*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Bértola, L. y otros (2008), "Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization boom, ca: 1870-1920", *Working Papers in Economic History*, N° 08-05, Madrid, Universidad Carlos III, abril.
- Bhaduri, A. y S. Marglin (1990), "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies", *Cambridge Journal of Economics*, N° 14, Academic Press Limited.
- Bourguignon, F. (2015), *The Globalization of Inequality*, Princeton University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2016c), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016d), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016e), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores) (2016), "Portafolio de información: banca múltiple" [en línea] <http://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/BM/Paginas/default.aspx>.
- Cole, A. (2015), "Estate and inheritance taxes around the world", *Fiscal Fact*, N° 458, Washington, D.C., Tax Foundation.
- Daudey, E. y C. García-Peñalosa (2007), "The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries", *The Journal of Development Studies*, vol. 43, N° 5, Taylor & Francis.
- Davies, J. B. (ed.) (2008), *Personal Wealth from a Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Davies, J. B. y otros (2009), "The level and distribution of global household wealth", *NBER Working Paper Series*, N° 15508 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w15508.pdf>.
- Deaton, A. (2015), *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Fondo de Cultura Económica.
- Del Castillo Negrete Rovira, M. (2012), "La distribución del ingreso en México", *Este País* [en línea] <http://archivo.estepais.com/site/2012/la-distribucion-del-ingreso-en-mexico/>.
- (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 167 (LC/L.4108; LC/MEX/L.1199), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2017), "La distribución y la desigualdad en los activos financieros y no financieros en México", inédito.
- De Rosa, M. (2016), "Distribución de la riqueza en Uruguay: una aproximación por el método de capitalización", documento presentado en las VIII Jornadas de la Red sobre Desigualdad y Pobreza de América Latina y el Caribe, Montevideo, 5 y 6 de octubre.
- Elsby, M., B. Hobijn y A. Sahin (2013), "The decline of the U.S. labor share", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Fichtenbaum, R. (2009), "The impact of unions on labor's share of income: a time-series analysis", *Review of Political Economy*, vol. 21, N° 4.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007), *Informe anual 2007: por una economía mundial para todos*, Washington, D.C.
- Frankema, E. (2009), *Reconstructing Labour Income Shares in Argentina, Brazil and Mexico, 1870-2000*, Utrecht, Universidad de Utrecht.
- García-Peñalosa, C. y E. Orgiazzi (2013), "Factor components of inequality: a cross-country study", *The Review of Income and Wealth*, vol. 59, N° 4.

- Goldfarb, R. S. y T.C. Leonard (2005), "Inequality of what among whom?: Rival conceptions of distribution in the 20th century," *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 23, parte I.
- Gollin, D. (2002), "Getting income shares right," *Journal of Political Economy*, vol. 110, N° 2.
- Guscina, A. (2006), "Effects of globalization on labor's share in national income," *IMF Working Papers*, N° 294, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Hogrefe, J. y M. Kappler (2013), "The labour share of income: heterogeneous causes for parallel movements?," *The Journal of Economic Inequality*, vol. 11, N° 3.
- Jayadev, A. (2007), "Capital account openness and the labour share of income," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 3.
- Kuznets, S. (1938), "On the measurement of national wealth," *Studies in Income and Wealth*, vol. 2, Nueva York, National Bureau of Economic Research [en línea] www.nber.org/chapters/c10561.
- Lindenboim, J. (2008), "Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención," *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 39, N° 153, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La 'parte del león': nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile," *serie de Documentos de Trabajo*, N° 379, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *OECD Employment Outlook 2012*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Global Wage Report 2012/13: Wages and Equitable Growth*, Ginebra.
- (2010), *Global Wage Report 2010/11: Wage Policies in Times of Crisis*, Ginebra.
- Piketty, T. (2014), *Capital in Twenty-First Century*, Cambridge, Harvard University Press.
- Piketty, T. y G. Zucman (2015), "Wealth and Inheritance in the Long Run," *Handbook of Income Distribution*, A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Oxford, North Holland.
- Quaresma de Araujo, P. (2013), "Estructura productiva y distribución funcional del ingreso: una aplicación del modelo de insumo-producto," *Revista CEPAL*, N° 109 (LC/G.2556-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rodríguez, F. y D. Ortega (2006), "Are capital shares higher in poor countries? Evidence from industrial surveys," *Wesleyan Economics Working Papers*, N° 2006-023, Wesleyan University.
- Rubalcava, L. y G. Teruel (2013), "Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares" [en línea] <http://www.ennvih-mxfls.org>.
- (2006), "Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares" [en línea] <http://www.ennvih-mxfls.org>.
- (2002), "Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares" [en línea] <http://www.ennvih-mxfls.org>.
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki (2002), "Tax avoidance, evasion and administration," *Handbook of Public Economics*, vol. 3, A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), Elsevier.
- Stiglitz, J. E. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Stockhammer, E. (2013), "Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution," *Conditions of Work and Employment Series*, N° 35, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Taylor, L. (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Londres, MIT Press.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2009), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres, Allen Lane.
- Young, A. (2010), "One of the things we know that ain't so: is the US labor's share relatively stable?," *Journal of Macroeconomics*, vol. 32, N°1.
- (1995), "The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (17 países): distribución del ingreso de los hogares, 2008-2015^a
 (En porcentajes)

País	Año	Participación en el ingreso total					Relación del ingreso medio per cápita (en números de veces) ^b	
		Quintil I (20% más pobre)	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V (20% más rico)	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
Argentina	2009	7,4	14,6	18,0	22,8	37,2	10,2	5,0
	2012	8,7	15,3	17,3	23,9	34,8	7,8	4,0
	2014	8,9	15,2	17,4	23,0	35,5	7,8	4,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	4,1	9,8	15,4	23,1	47,6	16,2	11,6
	2011	4,6	11,3	17,0	24,4	42,7	12,2	9,3
	2013	3,2	10,1	16,7	24,5	45,5	14,9	14,2
	2014	4,1	10,6	16,6	23,4	45,3	14,1	11,0
Brasil	2008	4,9	9,7	12,6	19,7	53,1	17,2	10,8
	2012	5,2	10,5	12,9	20,0	51,4	15,6	9,9
	2014	5,5	11,0	12,8	19,8	50,9	14,4	9,3
	2015	5,6	10,9	13,0	20,3	50,2	14,5	9,0
Chile	2009	5,5	9,9	13,6	19,9	51,1	14,3	9,3
	2011	5,8	10,0	14,1	19,9	50,2	13,4	8,7
	2013	5,9	10,2	14,2	19,8	49,9	13,5	8,5
	2015	6,0	10,5	14,5	20,6	48,4	12,5	8,1
Colombia	2009	3,6	8,9	13,6	21,3	52,6	21,4	14,6
	2012	3,9	9,3	14,3	21,5	51,0	19,1	13,1
	2014	4,0	9,4	14,6	21,0	51,0	19,6	12,8
	2015	4,3	9,6	15,3	21,2	49,6	17,8	11,5
Costa Rica	2010	4,8	9,0	14,1	22,6	49,5	15,7	10,3
	2012	4,7	9,0	14,3	21,8	50,2	15,2	10,7
	2014	4,5	9,0	14,3	22,6	49,6	14,6	11,0
	2015	4,5	9,4	14,3	22,3	49,5	14,9	11,0
Ecuador	2008	5,1	10,1	14,9	21,6	48,3	14,1	9,5
	2012	5,2	10,9	16,3	22,9	44,7	11,5	8,6
	2014	6,8	11,8	15,9	22,3	43,2	10,4	6,4
	2015	6,3	11,8	16,1	22,0	43,8	11,2	7,0
El Salvador	2009	4,6	10,5	15,8	21,8	47,3	13,5	10,3
	2011	5,3	11,4	15,9	21,9	45,5	11,7	8,6
	2013	5,7	11,7	16,4	22,5	43,7	10,6	7,7
	2015	6,3	12,2	16,1	22,3	43,1	10,0	6,8
Guatemala	2014	4,4	8,8	13,9	20,1	52,8	19,4	12,0
Honduras	2009	4,4	9,3	14,2	22,3	49,8	15,8	11,3
	2013	4,0	8,8	13,9	21,9	51,4	17,7	12,8
	2014	4,5	9,7	14,8	22,3	48,7	14,7	10,8

Cuadro I.A1.1 (conclusión)

País	Año	Participación en el ingreso total					Relación del ingreso medio per cápita (números de veces) ^b	
		Quintil I (20% más pobre)	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V (20% más rico)	D ¹⁰ / D ^(1 a 4)	Q ⁵ / Q ¹
México	2008	5,3	9,9	14,7	21,0	49,1	16,1	9,3
	2012	5,4	10,4	15,1	21,2	47,9	15,6	8,9
	2014	5,9	10,5	14,8	20,6	48,2	14,9	8,2
Panamá	2008	4,8	9,7	15,3	21,5	48,7	15,4	10,1
	2012	4,5	10,0	15,7	22,3	47,5	14,8	10,6
	2014	4,9	10,4	16,3	23,1	45,3	13,8	9,2
	2015	4,7	10,3	16,1	22,0	46,9	13,6	10,0
Paraguay	2008	4,9	9,8	14,9	21,3	49,1	16,5	10,0
	2012	4,3	10,0	15,9	22,6	47,2	14,8	11,0
	2014	4,4	9,2	14,3	20,4	51,7	16,2	11,7
	2015	4,6	9,9	14,9	22,5	48,1	12,9	10,5
Perú	2008	4,1	9,7	15,6	23,4	47,2	14,4	11,5
	2012	4,6	10,4	16,1	23,6	45,3	11,6	9,8
	2014	5,1	10,5	16,6	23,6	44,2	10,7	8,7
	2015	5,2	10,8	16,6	23,2	44,2	10,6	8,5
República Dominicana	2008	5,8	10,7	15,1	21,8	46,6	13,9	8,0
	2012	6,2	10,8	14,9	22,1	46,0	12,1	7,4
	2014	6,3	11,4	15,7	21,8	44,8	10,2	7,1
	2015	6,1	11,0	15,2	21,3	46,4	10,8	7,6
Uruguay	2008	8,1	11,7	15,1	21,2	43,9	9,7	5,4
	2012	9,5	13,4	17,3	23,1	36,7	7,1	3,9
	2014	9,2	13,0	16,9	22,4	38,5	7,4	4,2
	2015	9,2	12,9	17,0	22,3	38,6	7,5	4,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2008	7,3	13,2	18,3	24,5	36,7	7,5	5,0
	2012	7,3	13,8	19,4	23,9	35,6	7,4	4,9
	2013	7,0	13,9	19,4	23,7	36,0	7,6	5,1
	2014	7,4	14,0	19,7	23,0	35,9	7,2	4,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

^b D(1 a 4) se refiere al 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D10 se refiere al 10% de los hogares de mayores ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos del 20% de los hogares.

Cuadro I.A1.2

América Latina (17 países): concentración de la distribución del ingreso de los hogares, según coeficiente de Gini e índices de Theil y Atkinson, 2008-2015^a

País	Año	Índices de concentración				
		Gini ^b	Theil	Atkinson		
				(ε=0,5)	(ε=1,0)	(ε=1,5)
Argentina	2009	0,455	0,373	0,168	0,310	0,435
	2012	0,411	0,287	0,135	0,257	0,371
	2014	0,414	0,295	0,138	0,259	0,368
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	0,515	0,513	0,225	0,413	0,587
	2011	0,470	0,399	0,186	0,354	0,517
	2013	0,495	0,470	0,210	0,398	0,589
	2014	0,493	0,505	0,211	0,380	0,539
Brasil	2008	0,545	0,588	0,243	0,415	0,547
	2012	0,526	0,570	0,229	0,391	0,519
	2014	0,516	0,529	0,220	0,380	0,508
	2015	0,515	0,527	0,221	0,384	0,517
Chile	2009	0,500	0,500	0,207	0,353	0,475
	2011	0,491	0,475	0,199	0,342	0,460
	2013	0,488	0,482	0,198	0,337	0,449
	2015	0,476	0,455	0,188	0,322	0,430
Colombia	2009	0,564	0,638	0,264	0,451	0,599
	2012	0,546	0,590	0,247	0,428	0,574
	2014	0,546	0,599	0,248	0,426	0,568
	2015	0,530	0,558	0,233	0,405	0,545
Costa Rica	2010	0,510	0,497	0,213	0,375	0,509
	2012	0,512	0,496	0,215	0,380	0,518
	2014	0,510	0,468	0,209	0,375	0,512
	2015	0,506	0,462	0,207	0,372	0,516
Ecuador	2008	0,503	0,503	0,209	0,363	0,489
	2012	0,465	0,419	0,179	0,320	0,444
	2014	0,452	0,403	0,170	0,298	0,404
	2015	0,463	0,420	0,177	0,312	0,428
El Salvador	2009	0,498	0,471	0,208	0,386	0,560
	2013	0,475	0,475	0,195	0,354	0,516
	2014	0,455	0,384	0,173	0,326	0,483
	2015	0,442	0,370	0,164	0,301	0,435
Guatemala	2014	0,554	0,722	0,267	0,438	0,576
Honduras	2009	0,522	0,526	0,226	0,398	0,534
	2013	0,538	0,599	0,244	0,418	0,554
	2014	0,505	0,480	0,209	0,372	0,503
	2015	0,494	0,446	0,199	0,360	0,494
México	2008	0,516	0,566	0,225	0,381	0,502
	2012	0,508	0,518	0,215	0,370	0,490
	2014	0,507	0,550	0,218	0,366	0,482

Cuadro I.A1.2 (conclusión)

País	Año	Índices de concentración				
		Gini ^b	Theil	Atkinson		
				($\epsilon=0,5$)	($\epsilon=1,0$)	($\epsilon=1,5$)
Panamá	2008	0,528	0,547	0,232	0,410	0,552
	2012	0,522	0,514	0,228	0,416	0,576
	2014	0,505	0,470	0,212	0,390	0,543
	2015	0,509	0,492	0,215	0,387	0,530
Paraguay	2008	0,528	0,592	0,235	0,399	0,529
	2012	0,498	0,511	0,212	0,375	0,517
	2014	0,532	0,660	0,247	0,407	0,538
	2015	0,499	0,487	0,208	0,369	0,511
Perú	2008	0,494	0,467	0,204	0,369	0,509
	2012	0,459	0,392	0,176	0,323	0,454
	2014	0,445	0,369	0,165	0,304	0,428
	2015	0,447	0,374	0,167	0,305	0,429
República Dominicana	2008	0,491	0,480	0,201	0,345	0,457
	2012	0,472	0,418	0,182	0,321	0,434
	2014	0,451	0,361	0,164	0,298	0,410
	2015	0,466	0,415	0,179	0,316	0,428
Uruguay	2008	0,456	0,395	0,171	0,301	0,404
	2012	0,392	0,263	0,123	0,229	0,322
	2014	0,401	0,285	0,130	0,239	0,333
	2015	0,403	0,294	0,132	0,242	0,337
Venezuela (República Bolivariana de)	2008	0,391	0,263	0,123	0,233	0,336
	2012	0,388	0,264	0,122	0,231	0,335
	2013	0,390	0,260	0,121	0,229	0,332
	2014	0,383	0,249	0,117	0,223	0,324

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Calculada a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye a las personas con ingreso igual a cero.

El gasto social: evolución y desafíos para el financiamiento de las políticas

Introducción

A. Evolución del gasto público y social en el periodo 2000-2015

B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el periodo 2015-2017

Conclusiones

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

En 2016, el bajo crecimiento de la economía mundial (2,2%) por octavo año consecutivo, el escaso volumen del comercio mundial (cuya tasa de crecimiento fue menor que la de la economía mundial) y la moderada disminución de los precios de las materias primas conformaron el contexto en que los países de la región tomaron sus decisiones de políticas económicas y sociales. En ese escenario, como lo planteó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su reciente *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, la región enfrenta desafíos de gran magnitud, pues se estima que el crecimiento del conjunto de las economías registrado en 2016 fue negativo (-1,1%) y que en 2017 se producirá una leve recuperación (1,1%) (CEPAL, 2016b)¹. Las consecuencias de estos resultados económicos sobre el mercado laboral son el deterioro de la cantidad de empleos (se estima que el desempleo urbano fue del 9% en 2016) así como de su calidad, sobre todo en los países de América del Sur. A la vez, como se analiza en otros capítulos de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, en la región persisten altos niveles de desigualdad.

Una de las innovaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue la atención que se prestó a los medios de implementación de los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En especial, mediante la movilización nacional e internacional de recursos se busca explícitamente que los países cuenten con medios suficientes y previsibles para la implementación de las políticas. Podría considerarse que la inversión social se convierte en uno de los medios de implementación más importantes para la consecución de los ODS, pues esta se encuentra íntimamente ligada al logro de avances sustanciales en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, a la vivienda, a la educación, a la salud, así como a los sistemas de protección social, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado y universal. Además, como parte de la inversión social se encuentran aquellas partidas de gasto destinadas a la protección del medio ambiente y a la prevención de desastres naturales, áreas en que la Agenda 2030 llama también a invertir esfuerzos y recursos crecientes para avanzar en la sostenibilidad medioambiental.

En tal sentido, para avanzar hacia el logro de los ODS en su conjunto en un escenario de menor crecimiento económico “es importante que los países cuenten con mayores recursos para la inversión social, que potencien la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de su política fiscal y que protejan el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales (en particular la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos con un piso básico de protección social y el acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda digna y al trabajo decente)” (CEPAL, 2016c).

El presente capítulo se divide en dos secciones. En la primera se expone la evolución reciente del gasto público social a partir de la información oficial que brindan los países a la CEPAL, de acuerdo con la clasificación funcional². Este se define como el volumen de recursos públicos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social. Para esto, en los últimos dos años se ha intensificado el trabajo técnico con los países sobre este tema, en el marco de los acuerdos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Lima en noviembre de 2015, con el objetivo de ampliar la información disponible sobre gasto público de acuerdo con la clasificación funcional (véase el recuadro II.1).

¹ Véase “Actividad económica de América Latina y el Caribe se expandirá 1,1% en 2017” [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-america-latina-caribe-se-expandira-11-2017/>.

² Existen muchos clasificadores presupuestarios (económico, funcional, administrativo, por moneda, por programa y otros). El clasificador funcional es el que permite saber a qué función o para qué propósito el Gobierno eroga, independientemente de la entidad gubernamental que ejecuta el programa.

Recuadro II.1

Actualización de la información sobre gasto público social

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta una actualización de la información sobre gasto social, con una nueva serie para los años comprendidos entre 2000 y 2015. Se trata de una nueva base de datos acorde con los lineamientos convenidos con los países que participaron en los talleres-seminarios sobre medición del gasto social organizados por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en 2015 y 2016. De acuerdo con dichos lineamientos: i) los países y la CEPAL trabajarán con la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG), que es el estándar a nivel internacional (Naciones Unidas, 2001; FMI, 2001 y 2014); ii) los países se comprometen a informar sobre el conjunto del gasto (funciones 701 a 710) y no solo sobre el gasto correspondiente a las funciones sociales; iii) se consideran "sociales" las siguientes funciones: protección del medio ambiente (705), vivienda y servicios comunitarios (706), salud (707), actividades recreativas, cultura y religión (708), educación (709) y protección social (710); las funciones "no sociales" son las siguientes: servicios públicos generales (701), defensa (702), orden público y seguridad (703) y asuntos económicos (704), incluidos los asuntos laborales.

Esta clasificación proporciona información sobre el conjunto de las funciones de gobierno y no coincide necesariamente con la información generada a través de cuentas satélite de funciones específicas.

En lo que se refiere a la cobertura institucional, es importante destacar que la CEPAL considera que lo ideal es informar sobre el gasto público según el clasificador funcional, con la cobertura más amplia del sector público para poder rendir cuenta de todo el esfuerzo realizado por los Gobiernos en materia de gasto social. En otras palabras, se aspira a informar sobre todo el sector público no financiero (que incluye el gasto consolidado del gobierno central, los gobiernos subnacionales y las empresas públicas no financieras). Sin embargo, muchos de los países de la región solo dan cuenta del gasto público a nivel de gobierno central, que es la cobertura más pequeña del sector público. Se presenta así una disyuntiva entre informar sobre la cobertura más amplia o informar empleando datos que sean internacionalmente comparables. Para la presente edición del *Panorama Social* se ha hecho un importante esfuerzo por contar con datos comparables entre los países, presentando una cobertura institucional que es común a todos, y esta es la de gobierno central. En el cuadro se lista la disponibilidad de información de cada país y año, según las coberturas institucionales.

América Latina y el Caribe (22 países): disponibilidad de la información sobre gasto público según el clasificador funcional, por cobertura institucional y año

País	Administración central	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
Argentina		1980-2015		1980-2015	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2015		1996-2014		
Brasil		2001-2015	2000-2015		
Chile		1990-2015			
Colombia	2000-2015		2009-2015		
Costa Rica		1994-2015			1987-2015
Cuba		2002-2015	1996-2015		
Ecuador	1990-2008	2009-2015			
El Salvador		2002-2015		2002-2015	
Guatemala	1995-2015				
Haití		2012-2015			
Honduras		1990-2015			
Jamaica		1992-2014			
México		1998-2015		1990-2015	
Nicaragua		1998-2015			
Panamá		2000-2014			
Perú		2005-2015	1999-2015		1999-2015
Paraguay	2007-2015				
República Dominicana		1990-2015			
Trinidad y Tabago		2008-2015			
Uruguay		2011-2015			
Venezuela (República Bolivariana de)		1999-2009			

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

Promedios de América Latina

Tanto en los cuadros y gráficos como en el texto de esta edición del *Panorama Social de América Latina* se ha optado por trabajar con la media aritmética simple de 19 países de la región. Este cambio respecto de las ediciones anteriores del *Panorama Social*, en que se presentaban las medias aritméticas ponderadas por el tamaño del PIB y del gasto público de los países, se realizó principalmente por dos razones: primero, porque las decisiones de política económica y social se toman a nivel de países y presentar medias ponderadas por el tamaño del PIB no rendiría cuenta de lo que está sucediendo en la región; segundo, para que exista consistencia con las demás publicaciones institucionales de la CEPAL, en particular con el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* y el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Efectivamente, en esas publicaciones también se trabaja con datos provenientes de estadísticas de finanzas públicas y se considera también importante poder presentar un indicador del tamaño del Estado medido por el nivel de gasto público (según la clasificación económica) similar al tamaño del gasto público (según la clasificación funcional). Por este mismo motivo, se ajustó el número de países considerados en el promedio a los 19 que se incluyen en dichos documentos.

Los indicadores

Los indicadores calculados son los siguientes:

- gasto público según el clasificador funcional como porcentaje del PIB (ambas series, gasto y PIB, están medidas en moneda local y a precios corrientes de cada año, para cada país);
- gasto público según el clasificador funcional per cápita en dólares de 2010: para obtener este indicador se procede en dos etapas. La primera consiste en deflactar la serie en moneda local a precios corrientes con el deflactor del gasto de las cuentas nacionales a precios constantes de 2010 que estima la División de Estadísticas de la CEPAL (excepto en el caso de Jamaica, país para el que no está disponible dicho deflactor, por lo que se utilizó el deflactor del PIB). En una segunda etapa, se divide por el tipo de cambio de 2010 y por la población. La fuente de información del tipo de cambio de 2010 es el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los datos de población corresponden a las proyecciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

La base de datos en línea

Los datos que alimentan esta edición del *Panorama Social de América Latina* se pueden consultar tanto en la base de datos CEPALSTAT (véase [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>), como en el portal de la Base de Datos de Inversión Social de la Comisión (véase [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/es/inversion>).

Finalmente, se destaca el trabajo realizado en conjunto con los 18 países que validaron, corrigieron y completaron el cuestionario sobre gasto público social, entre los meses de noviembre y diciembre de 2016, en un proceso de diálogo y construcción colaborativa. El desarrollo de la medición del gasto social no termina con esta edición del *Panorama Social*. Durante 2017, la CEPAL seguirá trabajando para ampliar la información disponible, con el propósito de lograr una mayor presencia de los países del Caribe, así como aumentar la cobertura institucional y las fuentes de información complementaria (Cuentas Nacionales y registros administrativos) para poder estimar el gasto social del sector privado. De estos desarrollos dependerá que se pueda avanzar hacia análisis más específicos, como el gasto público dirigido a segmentos poblacionales particulares (según sexo, grupos etarios o raza o etnia).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>; *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* [en línea] https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf; Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008, 2009* [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf; M. P. Collinao y otros, "Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social", *Manuales de la CEPAL*, N° 5 (LC/L.4273), Santiago, CEPAL, 2016 y Naciones Unidas, "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York, 2001.

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta una actualización de la información sobre gasto social, con una nueva serie para los años comprendidos entre 2000 y 2015.

En la segunda sección se presenta información sobre la previsión del gasto social contenida en los presupuestos nacionales, describiendo las decisiones que se han tomado en esta materia y cómo los países han proyectado enfrentar el año 2017.

A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2015

Como medida para contrarrestar el contexto económico adverso, en 2015 los países optaron por aumentar los recursos destinados al financiamiento de las políticas sociales. Así, el gasto público social promedio alcanzó en 2015 su máximo histórico, de un 10,5% del PIB para el gobierno central y un 14,5% del PIB para el sector público.

Considerando el conjunto de las economías, entre 2000 y 2015 los países de América Latina pasaron de destinar un 15,4% del PIB regional (promedio ponderado) al financiamiento de las políticas públicas sociales a destinar un 20,7% del PIB regional. Al contrastar dichas cifras con los tamaños de la población regional, se observa que el monto per cápita dirigido a ese fin pasó de 1.397 a 2.031 dólares constantes de 2010 entre 2000 y 2015.

La información mencionada permite tener una idea general de la disponibilidad de recursos en relación con el tamaño de la población, pero no posibilita un análisis en profundidad del nivel de prioridad que tienen las políticas sociales al momento de distribuir y ejecutar los recursos dentro de cada país ni tampoco un análisis comparativo entre los países de la región. Para ello, a continuación se presentan los datos de gasto social como promedio simple de la región para dos coberturas institucionales diferentes: gobierno central y sector público.

La cobertura de gobierno central es vasta y compleja y, como se indica en los documentos *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase FMI, 2001 y 2014), está constituida por un grupo central de ministerios y secretarías, además de unidades administrativas que, si bien pueden tener autoridad jurídica propia y autónoma, realizan sus actividades bajo la autoridad del Gobierno central. Con el propósito de hacer comparables las cifras, en esta sección se presenta el gasto social de la cobertura de gobierno central, para la que se cuenta con información de todos los países de la región. La cobertura de todo el sector público³ es aún más compleja, en la medida en que corresponde a una combinación de coberturas institucionales y las cifras de los distintos países no son comparables: algunos países solo tienen información con el clasificador funcional para el gobierno central (diez países), otros para el gobierno general (tres países), otros para el sector público no financiero (cuatro países) y uno de ellos para el sector público. Este punto cobra mayor importancia en el caso de los países federales, donde gran parte del gasto social es de responsabilidad de los gobiernos subnacionales. No obstante los problemas de comparabilidad señalados, aquí se presentan estos datos para dar cuenta de los esfuerzos que realizan los países en materia de gasto social.

En 2015, el gasto público social a nivel de gobierno central alcanzó como promedio simple un 10,5 % del PIB, llegando a su nivel más alto desde 2000.

³ El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional; ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales); iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero más las corporaciones públicas financieras.

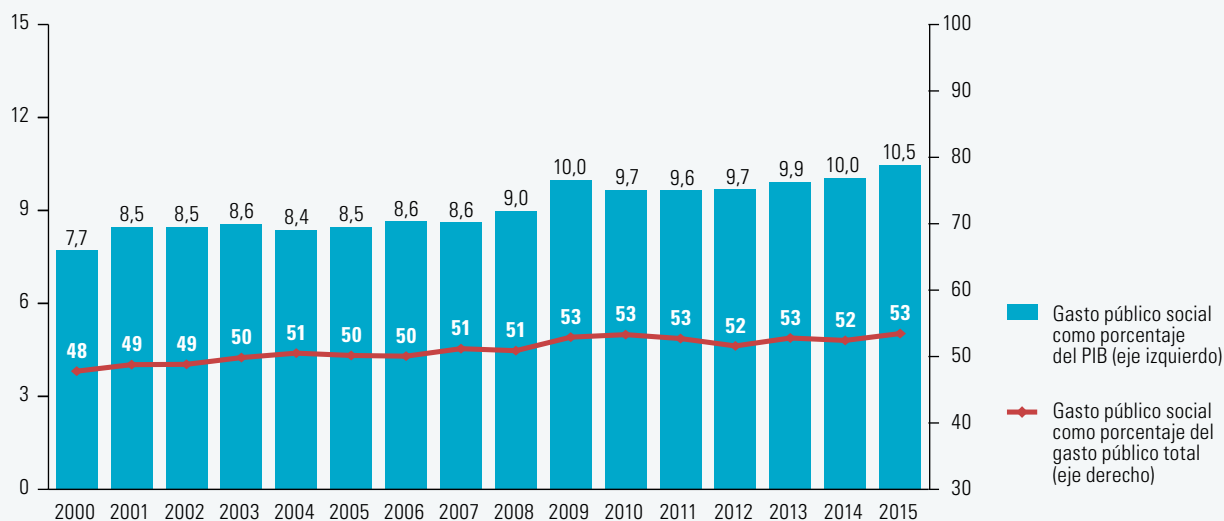
1. El gasto social en la región

En 2015, el gasto público social a nivel de gobierno central de los países de la región alcanzó como promedio simple un 10,5% del PIB (véase el gráfico II.1), llegando a su nivel más alto desde el año 2000⁴. Por primera vez, los países de la región superaron el nivel alcanzado en 2009, de un 10,0% del PIB, que se registró como reacción frente a la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008. El nivel de gasto social alcanzado en 2015 representa un 53% del gasto público total del gobierno central de ese año, siempre como promedio simple de 19 países, porcentaje que también muestra un pequeño incremento respecto al año anterior y se ubica entre los valores más altos de prioridad fiscal alcanzados por las políticas sociales desde el año 2000.

La misma evolución se puede observar al analizar una cobertura institucional más amplia, como es el sector público (véase el gráfico II.2): en 2015 el gasto social llegó a un máximo histórico de un 14,5% del PIB, como promedio simple de los mismos 19 países de América Latina. Esto ocurre después de cinco años de relativo estancamiento del gasto social, medido como porcentaje del PIB.

Gráfico II.1

América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, 2000-2015^a
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



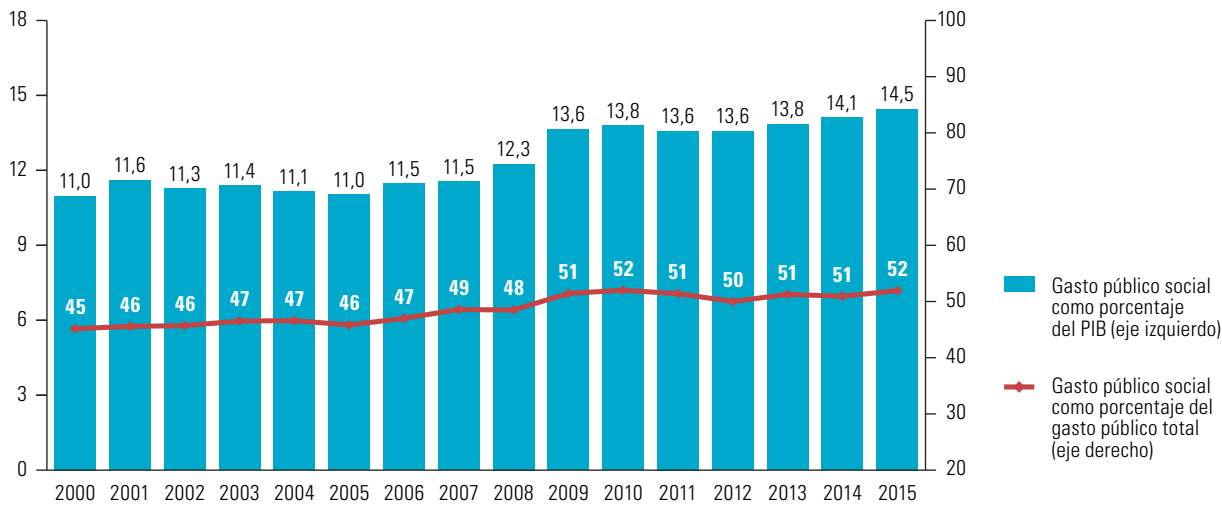
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

⁴ Como se indica en el recuadro II.1, los promedios de América Latina que se presentan en este capítulo corresponden a las medias aritméticas de 19 países.

Gráfico II.2

América Latina (19 países): gasto social del sector público, 2000-2015^a
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

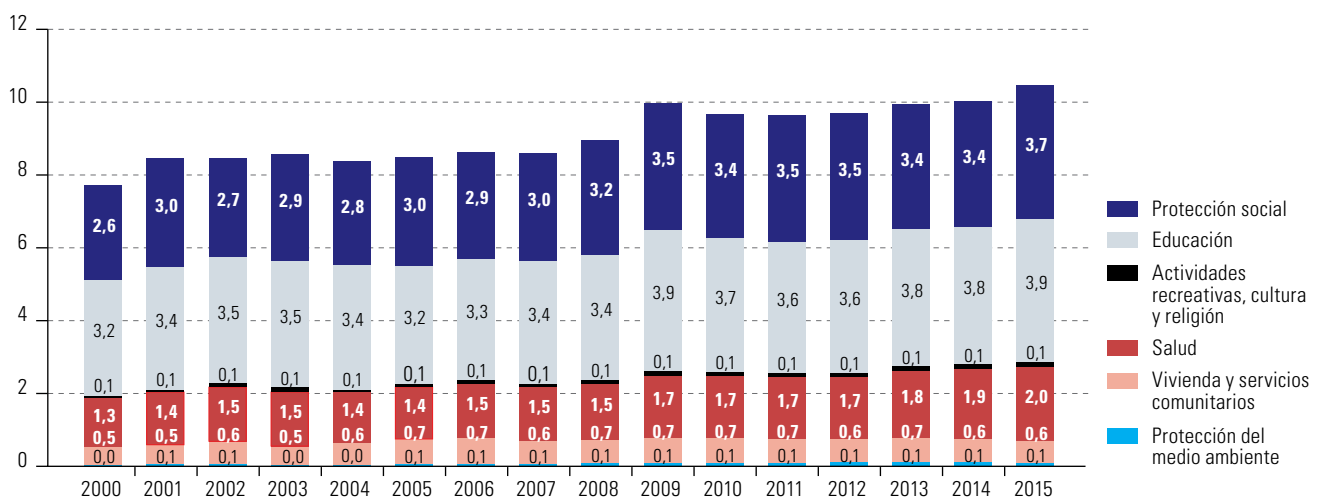
^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

2. Evolución del gasto social por funciones

Al analizar el gasto público social por funciones sociales, a nivel de gobierno central se aprecia que educación, protección social y salud se siguen manteniendo como las funciones de mayor importancia en la región y en 2015 representaron, como promedio, el 3,9%, el 3,7% y el 2,0% del PIB, respectivamente (véase el gráfico II.3). Esas mismas funciones son las que más crecieron entre 2000 y 2015: los porcentajes destinados a educación y salud aumentaron 0,7 puntos porcentuales del PIB y el dirigido a protección social 1,1 puntos porcentuales del PIB.

Gráfico II.3

América Latina (19 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2015^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

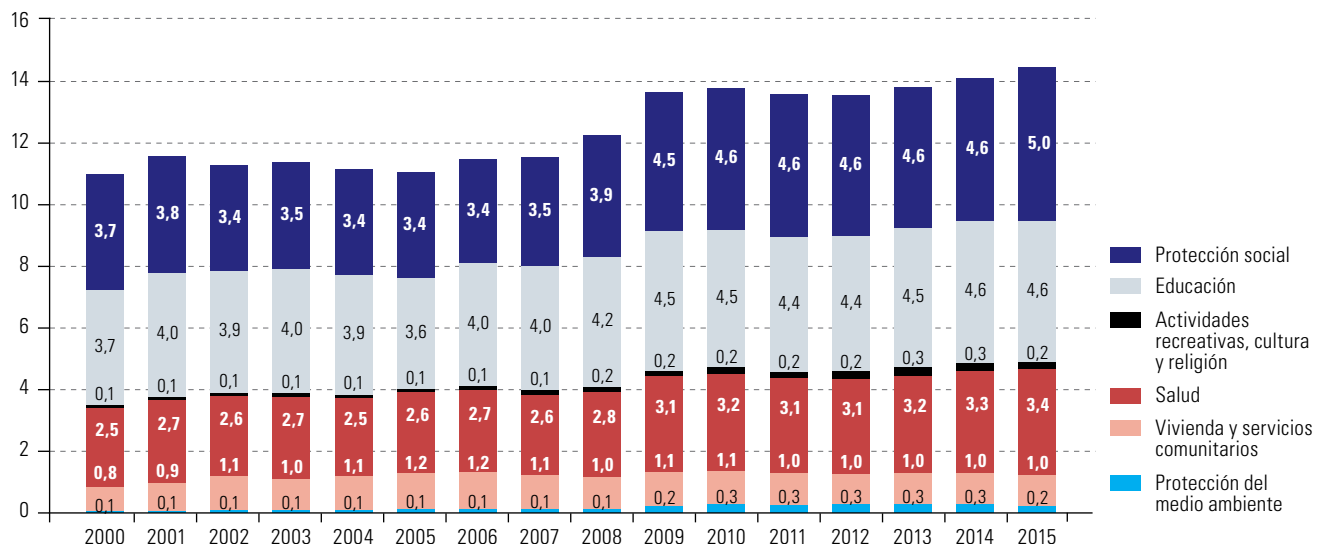
Al analizar la evolución en los últimos cinco años, destaca el hecho de que mientras que educación muestra una relativa estabilidad en torno al 3,7% del PIB, la situación de la función de protección social es algo distinta, pues, si bien no cambia mucho entre 2010 y 2015, entre los dos últimos años de medición presenta un aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB. El gasto asociado a la función de salud, por su parte, muestra también un incremento en el último tiempo, de 0,1 puntos porcentuales del PIB cada año desde 2012.

Por otro lado, al considerar la cobertura institucional más amplia reportada por los países (véase el gráfico II.4) se observa que protección social, educación y salud nuevamente son las funciones prioritarias en términos de la asignación de recursos, con niveles que en 2015 llegan al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente, y un incremento de por lo menos 0,9 puntos porcentuales del PIB desde el año 2000, en cada caso. En esta cobertura más amplia la función más relevante es protección social, mientras que a nivel de gobierno central es educación. Esto se debe a que en varios países se incorporan organismos de protección social del sector público que no forman parte del gobierno central. A continuación, se describe y analiza la evolución del gasto social por funciones del sector público, en orden de importancia.

Gráfico II.4

América Latina (19 países): gasto social del sector público, por funciones, 2000-2015^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

a) Protección social

El gasto en materia de protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites⁵, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Esta función cubre riesgos que puede enfrentar toda la población (por ejemplo, enfermedad, edad avanzada y desempleo), pero

⁵ El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a los supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (subfunción exclusión social, en que se incluyen, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (PTC)). El gasto dirigido a la protección social representaba en 2015 un 5% del PIB como promedio regional. A nivel de países, la Argentina y el Brasil son los que, proporcionalmente, más recursos destinan a esta función, que concentra un 14,1% y un 13,2% del PIB, respectivamente, en 2015.

Si bien no se muestran las subcategorías de gasto de esta función, es preciso indicar que cuando esa información está disponible se observa que los recursos destinados a las políticas para población de edad avanzada representan más de la mitad del gasto en protección social.

Por otro lado, el gasto vinculado a la exclusión social representa un 25% del total destinado a esta función. Uno de sus componentes son los programas de transferencias condicionadas. Como señalan Cecchini y Atuesta (2017), tanto la cobertura poblacional como el gasto destinado a estos programas aumentaron considerablemente en los últimos 20 años: en 2015, la cobertura de los PTC llegaba a un quinto de la población de la región —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con una inversión correspondiente al 0,27% del PIB regional, es decir, 114 dólares per cápita (a precios de 2010).

Para poder analizar a cabalidad esta función es imprescindible avanzar en una mayor desagregación de la información asociada a ella, dado que incluye tanto programas de protección social contributiva (edad avanzada y desempleo) como no contributiva (exclusión social, familia e hijos).

b) Educación

La función de educación es la segunda más importante (a nivel del sector público) y representó un 4,6% del PIB como promedio regional en 2015.

El gasto en educación se refiere a los desembolsos en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación. La función de educación es la segunda más importante (a nivel de sector público) y representa un 4,6% del PIB como promedio regional, según los datos de 2015, mientras que en el año 2000 representaba un 3,7%. En esta función destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, que es el país que más invierte en educación en la región, con un 8,2% del PIB en 2014, seguido por Costa Rica, que destina un 7,5% del PIB (véanse el anexo estadístico y el gráfico II.8). En este último país, la Constitución (artículo 78) establece un piso mínimo que garantiza el financiamiento de la educación⁶.

Esta evolución creciente de los recursos destinados al financiamiento de políticas en educación se explica por las modificaciones que han realizado los países de la región en aspectos normativos (aumento de los años de educación obligatoria en la mayoría de ellos⁷) y por el incremento de la cobertura y la calidad de la educación obligatoria. Efectivamente, si bien la tasa neta de escolarización en la educación primaria⁸ se encuentra estancada en un 92,3%, la de escolarización en la educación secundaria ha aumentado desde un 60,8% en 2000 hasta un 75,7% en 2013. También se han producido mejoras en la calidad educativa: el Tercer Estudio Regional Comparativo y

⁶ En el texto reformado en 2011 se establece que “en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto”.

⁷ De los 19 países de la región incluidos en este análisis, solo 5 (Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y República Dominicana) no han modificado el número de años de educación obligatoria después del año 2000 (véase Cetrángolo y Curcio, 2017).

⁸ La tasa neta de escolarización primaria expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria efectivamente está escolarizada en ese nivel. Se calcula como el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario que tienen la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, multiplicado por cien.

Explicativo (TERCE) evidenció que el puntaje promedio regional de logros de aprendizaje mejoró en todos los grados y áreas evaluados (véase Cetrángolo y Curcio, 2017). Por cierto, no obstante los avances, aún se requiere un esfuerzo mayor para aumentar la cobertura en la educación secundaria y llegar a aquellos núcleos más excluidos de la población, así como esfuerzos importantes para mejorar la calidad en todos los niveles, que es la gran deuda pendiente en la región.

c) Salud

El gasto en salud incluye los desembolsos efectuados para servicios prestados a particulares y a colectivos. Esta es una de las tres funciones sociales más relevantes, que en la región representa en promedio un 3,4% del PIB según datos de 2015 y, como se dijo antes, muestra una tendencia al aumento (en el año 2000 llegaba al 2,5% del PIB). Esto se explica en parte por dos razones: i) el incremento de las enfermedades no transmisibles y crónicas, como consecuencia del envejecimiento de la población y la transición epidemiológica⁹, y ii) la expansión de la cobertura en salud¹⁰. La salud es, sin duda, una de las funciones a las cuales se seguirán dirigiendo recursos crecientes en los años venideros.

Entre los países incluidos en el análisis, en 2015 los mayores niveles de gasto en salud se registraron en la Argentina y Costa Rica, que destinaron a esta función un 7,1% y un 6,6% del PIB, respectivamente, seguidos por el Brasil (5,1%), Colombia (4,9%) y Chile (4,4%).

El gasto en salud, que representa un 3,4% del PIB muestra una tendencia al aumento por dos razones: el incremento de las enfermedades no transmisibles y crónicas, y la expansión de la cobertura de salud.

d) Protección del medio ambiente

El gasto en protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente. Dadas las características de gestión de las políticas y su financiamiento, es importante analizar esta función a nivel de sector público, es decir, incluyendo los niveles de gobierno subnacionales (que, en general, tienen a cargo el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales.

El gasto en esta función, si bien es relativamente reducido en porcentajes del PIB como promedio de la región (0,2% del PIB en 2015), muestra una tendencia al alza (desde un 0,1% que se registraba en 2000). Del conjunto de países analizados (véanse el anexo II.A1 y la Base de Datos de Inversión Social de la CEPAL), el Perú es el que más recursos destina a esta función, con un 1,4% del PIB a nivel de sector público, seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia, con un 1,1% del PIB, y Colombia, con un 0,6% del PIB, ambos a nivel de gobierno general¹¹.

No solo los compromisos asumidos por los países en materia de desarrollo sostenible requieren que el gasto público en protección del medio ambiente vaya

⁹ Gottret y Schieber (2006) afirman que en el conjunto de los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo económico, las necesidades de salud han cambiado debido a las menores tasas de fertilidad, la mayor esperanza de vida y la variación del peso relativo de las enfermedades, en favor de las crónicas. Estas transiciones demográficas y epidemiológicas constituyen un desafío para los sistemas de salud pública y las erogaciones que los financian.

¹⁰ Dmytraczenko y Almeida (2015) destacan que los países de América Latina han hecho progresos considerables en el avance hacia una cobertura universal de salud, con aumentos de la cobertura de la población y del acceso a servicios de salud e incrementos del gasto público en salud.

¹¹ Estos valores no son equivalentes a los que se derivan de las estimaciones hechas por la CEPAL a partir de las cuentas satélite sobre protección del medio ambiente disponibles para algunos países de América Latina.

umentando¹²; además, el acceso a saneamiento es fundamental en la medida en que previene enfermedades gastrointestinales que son causa de muerte, en particular en la niñez, así como la pérdida de años de vida saludable. Aún restan grandes desafíos y esfuerzos para lograr que los hogares cuenten con ese servicio básico y paliar las enormes desigualdades territoriales existentes en la materia (véase CEPAL, 2016c, en particular el capítulo IV).

e) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto en vivienda y servicios comunitarios corresponde a los desembolsos destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y remodelación de viviendas para el público en general o personas con necesidades especiales, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público. Los países de la región, en promedio, destinaron a esta función un 1,0% del PIB en 2015. Del conjunto de países, la Argentina es el que más invierte en esta función, que concentró un 2,7% de su PIB en 2015, seguido por Nicaragua y Costa Rica, con un 2,3% del PIB cada uno.

El acceso a agua potable es esencial, tal como se mencionó con respecto al acceso a saneamiento; en este aspecto, si bien los avances han sido muy considerables en los países de América Latina, también persisten profundas desigualdades territoriales.

f) Actividades recreativas, culturales y religiosas

El gasto en actividades recreativas, culturales y religiosas corresponde a aquel dirigido al esparcimiento (actividades deportivas y culturales, radio y televisión) y los servicios religiosos. Esta función, a nivel regional, concentró un 0,2% del PIB en 2015. Los países que mayores recursos destinan a actividades recreativas y culturales, como proporción del PIB, son el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, con un 1,1% y un 0,9% del PIB, respectivamente. En la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en 2006 por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se afirma el carácter fundamental de los derechos culturales y se reconoce que las culturas tradicionales indígenas y de las poblaciones afrodescendientes y migrantes son parte relevante de la cultura y constituyen un patrimonio esencial para la humanidad. Cabe destacar que en la X Conferencia Iberoamericana de Cultura, los Ministros y altas autoridades de cultura, reunidos en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, acordaron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (véase CEPAL/OEI, 2014), por lo que se requieren esfuerzos mayores en la región para cumplir dicho compromiso.

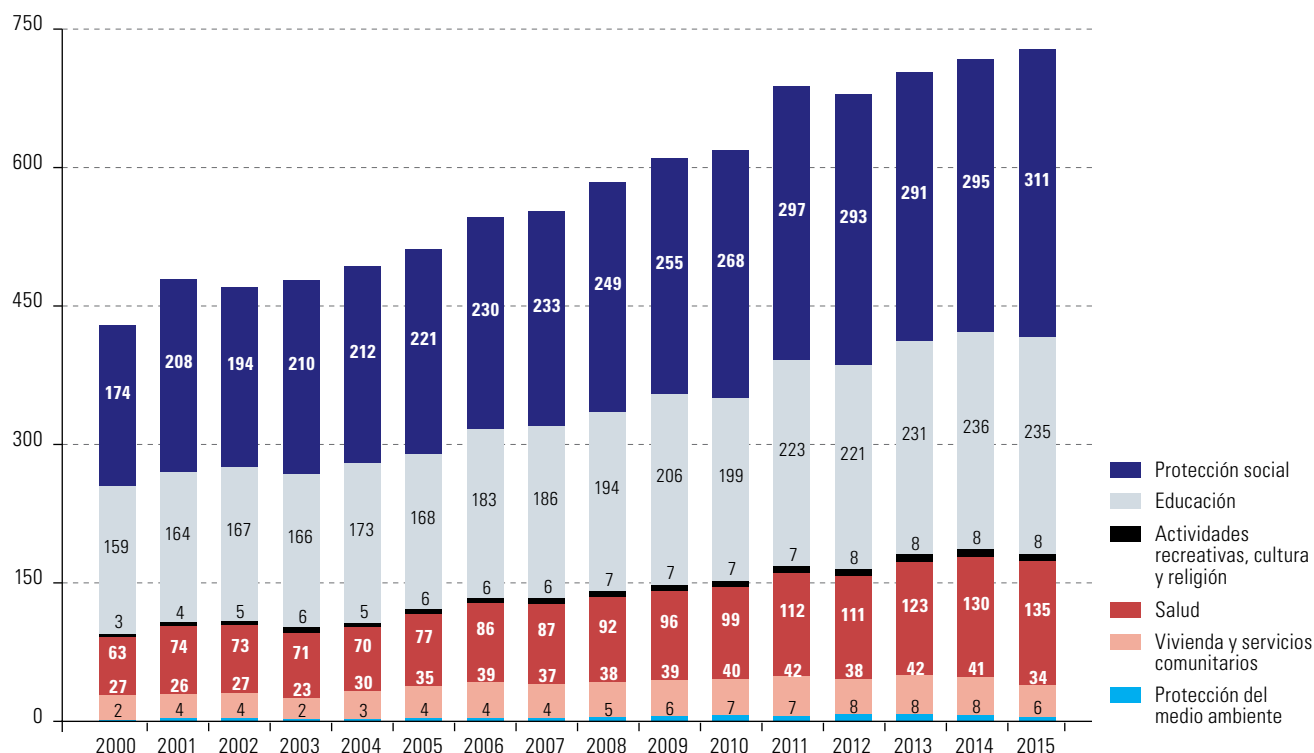
¹² En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destacan los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados tanto con la sostenibilidad medioambiental del desarrollo, como con la protección del medio ambiente: Objetivo 6, “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; Objetivo 7, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”; Objetivo 12, “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”; Objetivo 13, “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”; Objetivo 14, “conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, y Objetivo 15, “proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”.

3. Montos de recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en la región

Analizar el gasto social medido en cantidades absolutas de recursos permite tener una visión complementaria a la expuesta hasta aquí, basada en los porcentajes del PIB. El gasto social como promedio simple de 19 países de la región alcanzó en 2015 un monto de 728 dólares per cápita en el caso de la cobertura de gobierno central. Como se puede observar en el gráfico II.5, este monto promedio representa un crecimiento en torno al 60% en relación con el registrado en el año 2000 y superior al 20% en los últimos cinco años.

Gráfico II.5

América Latina (19 países): gasto social per cápita del gobierno central, por funciones, 2000-2015^a
(En dólares de 2010)



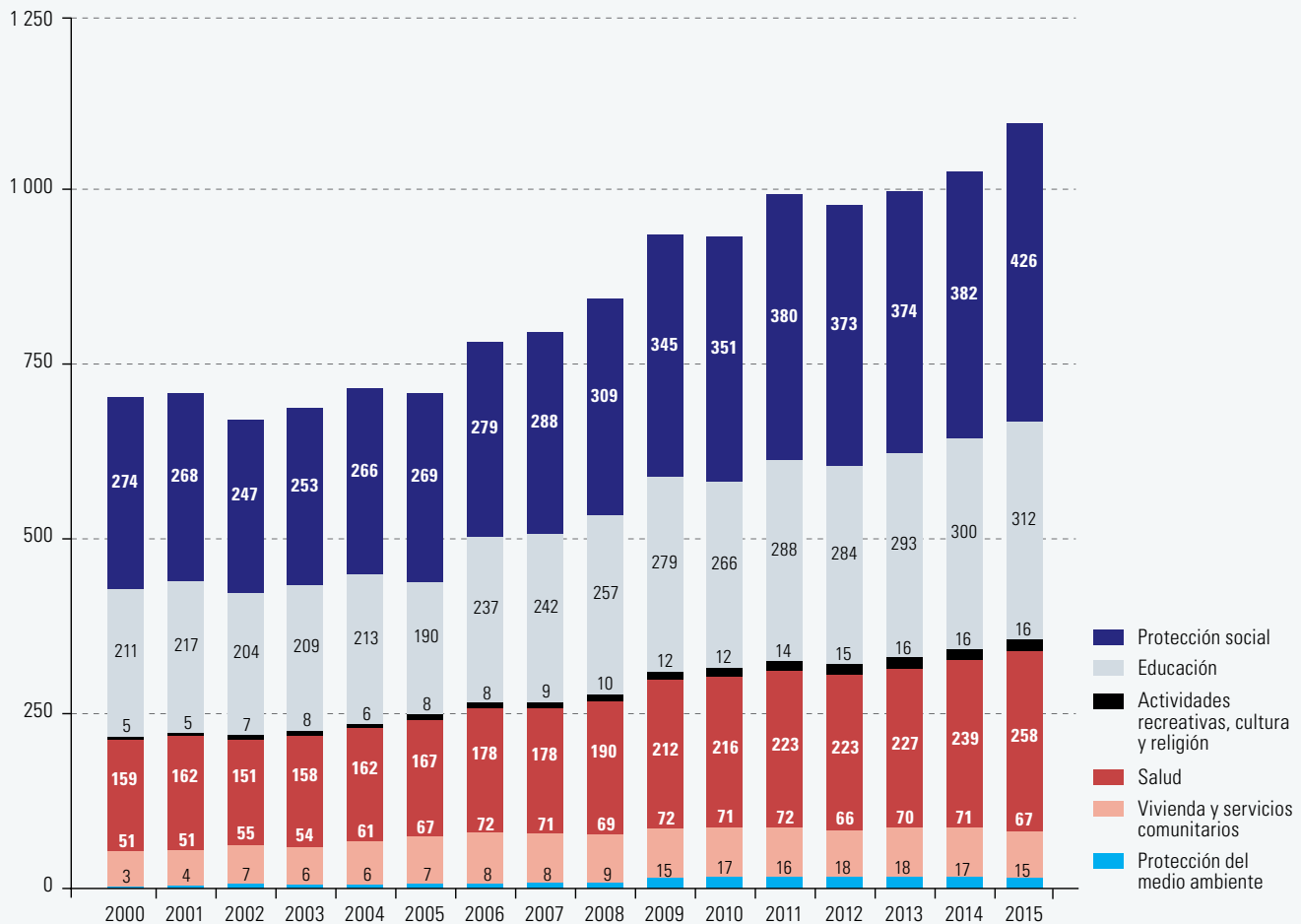
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

Al considerar información oficial del conjunto del sector público, el promedio del gasto social de los países de la región llega a 1.094 dólares per cápita en 2015 (véase el gráfico II.6) y presenta incrementos de casi un 50% respecto al monto del año 2000 y de casi un 10% en relación con el de 2010.

Gráfico II.6

América Latina (19 países): gasto social per cápita del sector público, por funciones, 2000-2015^a
 (En dólares de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 19 países. Los países que se incluyen son los siguientes: con una cobertura mayor que la de gobierno central: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela (República Bolivariana de) hasta 2009.

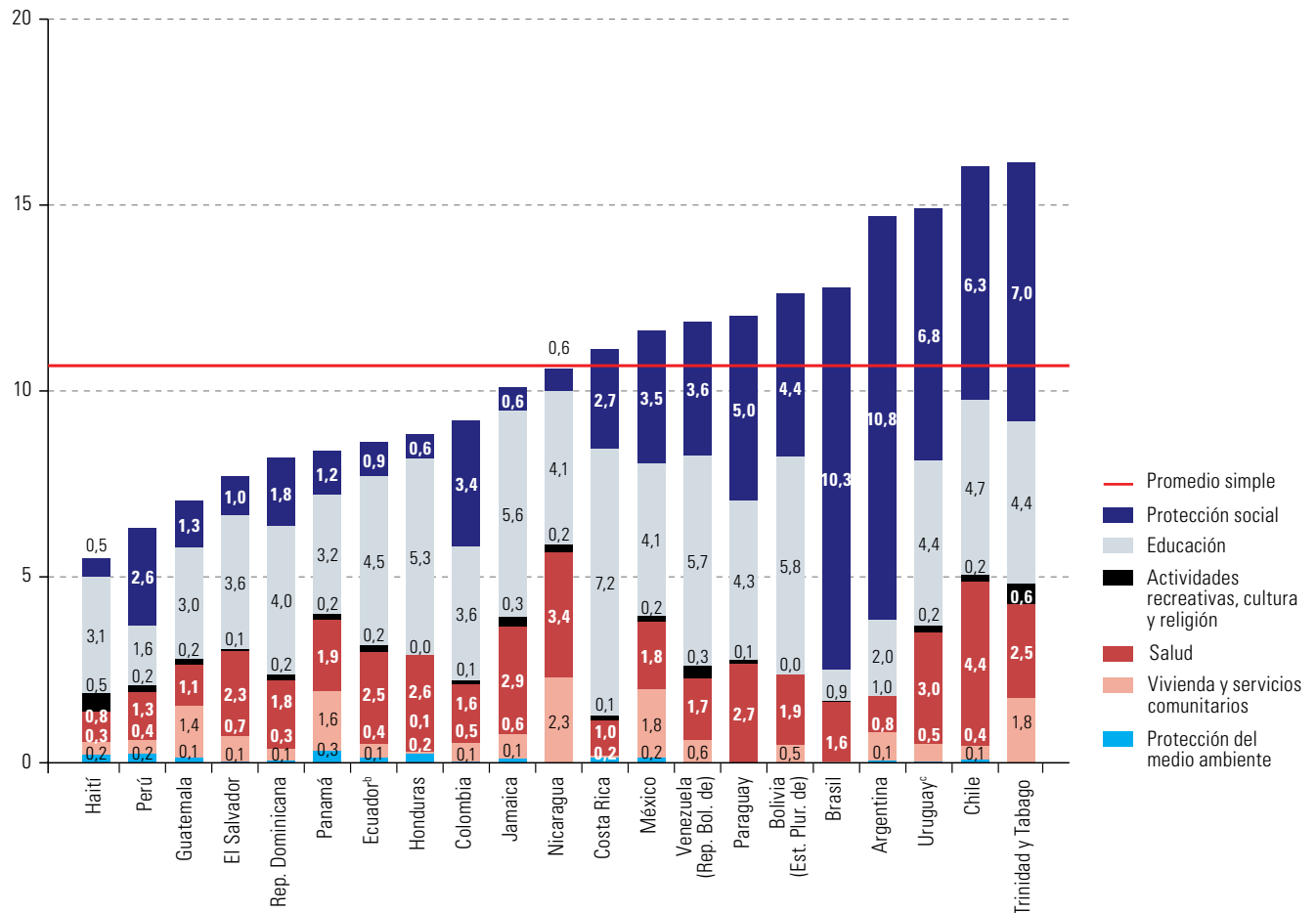
4. Análisis comparado entre países de la región

Si se analiza el gasto destinado a las funciones sociales, a nivel de gobierno central, Trinidad y Tabago y Chile figuran como los países que más invierten en dichas funciones en la región, con más del 16% del PIB, seguidos por el Uruguay, con el 14,9% del PIB (véase el gráfico II.7). Por otro lado, los países de Centroamérica (con la excepción de Costa Rica) aparecen, en general, como aquellos que registran menores cantidades de gasto total público y de gasto social en relación con su producto interno bruto.

Al considerar información oficial con cobertura de todo el sector público, la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia son los países que aparecen como los que más invierten en la región en las funciones sociales, con más del 20% del PIB en cada caso (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2015^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

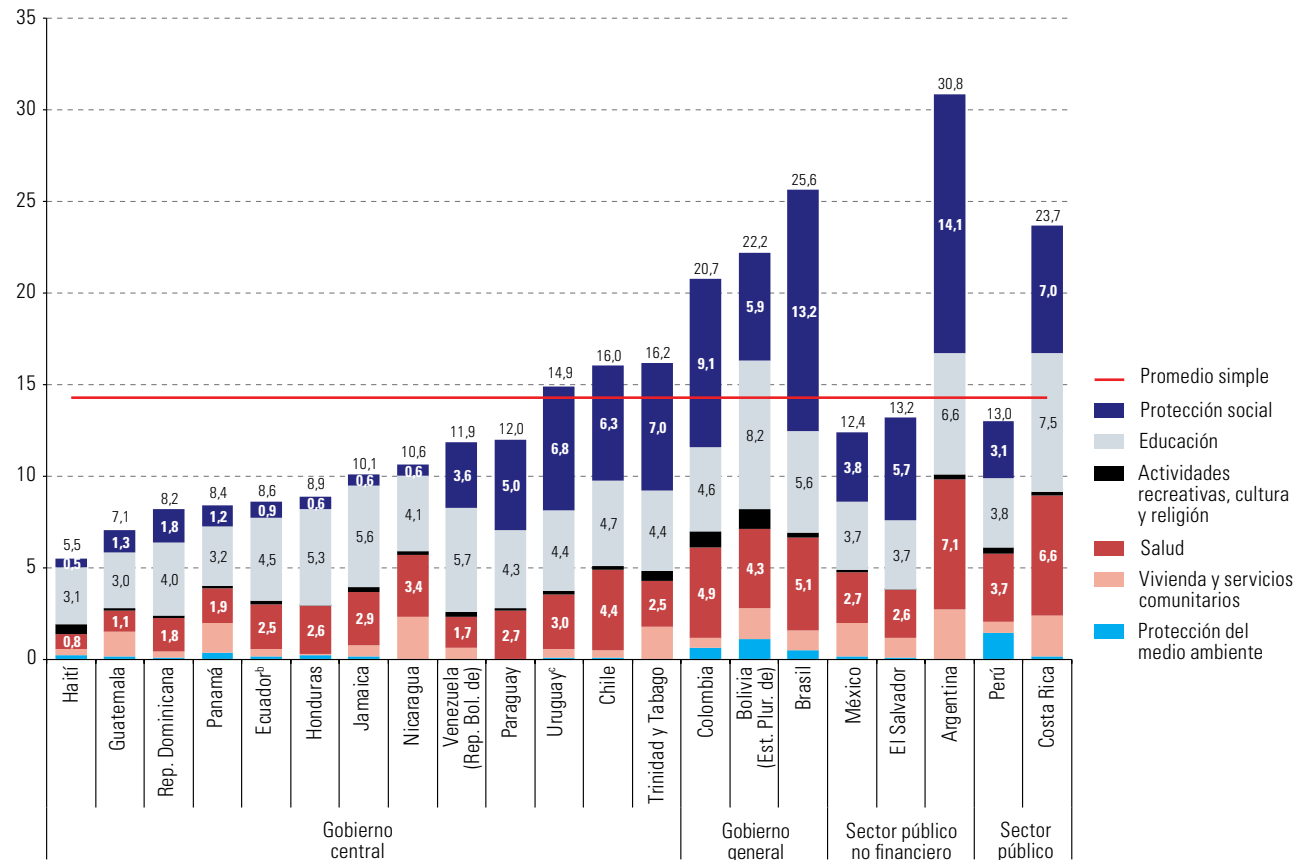
^a Los datos de Panamá corresponden a 2014 y los de la República Bolivariana de Venezuela a 2009. Tres países tienen años fiscales diferentes del año calendario: Haití y Trinidad y Tabago del 1 de octubre al 30 de septiembre, y Jamaica del 1 de abril al 31 de marzo. El Estado Plurinacional de Bolivia solo informa sobre las funciones sociales para la cobertura de administración central.

^b Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^c La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del sector público, por funciones, 2015^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de Panamá corresponden a 2014 y los de la República Bolivariana de Venezuela a 2009. Tres países tienen años fiscales diferentes del año calendario: Haití y Trinidad y Tabago del 1 de octubre al 30 de septiembre, y Jamaica del 1 de abril al 31 de marzo. La cobertura es gobierno central para los países siguientes: Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^c La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

5. Comparaciones internacionales

Cabe preguntarse cómo se sitúa América Latina con respecto a otras regiones del mundo, agrupaciones o países de fuera de la región, en materia de gasto público social. Como es de esperar, al comparar con la Unión Europea o los Estados Unidos se evidencia que la brecha es muy grande: en 2014, el promedio del gasto social de América Latina se situaba 20 puntos porcentuales del PIB más abajo que el promedio de la Unión Europea y casi 10 puntos del PIB más abajo que el valor de los Estados Unidos. En cambio, el promedio de América Latina se ubica en niveles muy similares al promedio de seis países seleccionados de Asia de los que existe información comparable sobre gasto social según la clasificación funcional (Filipinas, Japón, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia) (véase el gráfico II.9). En cuanto a la composición del gasto social, se aprecia que la de América Latina es muy similar a la de los países de Asia, pero diferente de la que presentan las otras dos agrupaciones de países. En los Estados Unidos, por ejemplo, la función de salud es la que alcanza un mayor peso, de un 8,8% del PIB. En la Unión Europea, en cambio, la función de mayor peso es la de protección social, que llega a un 19,4% del PIB.

La ley de Wagner es una de las más antiguas hipótesis para explicar el crecimiento del tamaño del Estado en relación con el crecimiento de la economía de un país (Wagner, 1893). De acuerdo con esta “ley de la expansión de las actividades públicas,” si una economía crece también lo hará el tamaño de su sector público, por tres razones: i) se incrementarán las funciones administrativas y de protección del Estado debido a una sustitución de las actividades privadas por las públicas; ii) existirán mayores necesidades de provisión de bienes y servicios sociales y culturales, así como un aumento de las funciones públicas redistributivas y educativas (son bienes superiores y varían en una proporción mayor que la variación de la renta), y iii) se requerirá de una mayor intervención estatal para la regulación de los mercados (dado que los cambios tecnológicos y el mayor capital necesario para la explotación de ciertas actividades crean monopolios en manos de los privados) (Bird, 1971). Por ende, desde el punto de vista de Wagner, el proceso de crecimiento del gasto público puede ser visto como un resultado del crecimiento económico, a la inversa de la postura keynesiana, según la cual el crecimiento económico es resultado del gasto público. Como plantean Rodríguez, Venegas y Lima (2013), por sus relevantes implicaciones en materia de política económica, la relación entre gasto público y crecimiento económico ha sido ampliamente estudiada en términos teóricos y empíricos para un gran número de países, desarrollados y en desarrollo, aunque con resultados mixtos y contradictorios.

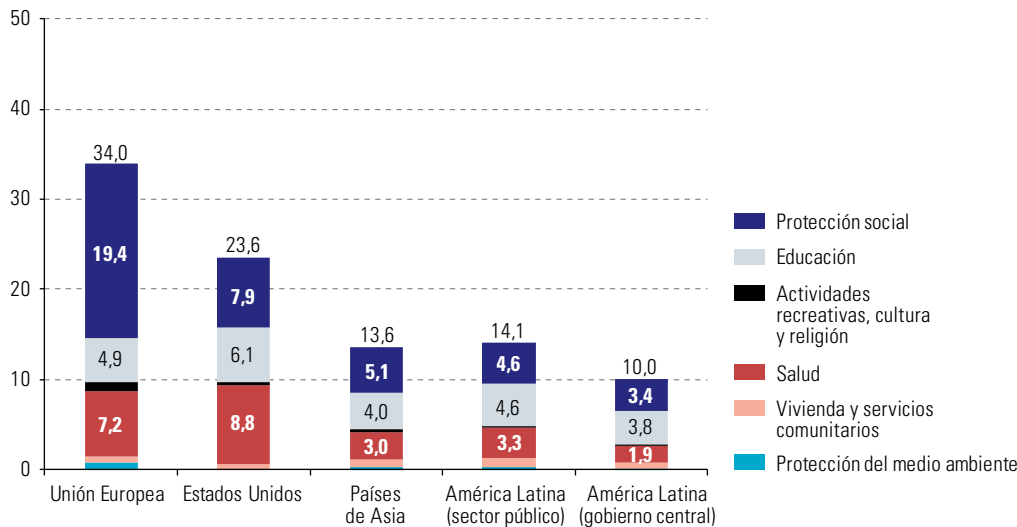


Gráfico II.9

Unión Europea (28 países), Estados Unidos, América Latina (19 países) y Asia (6 países): gasto público social, 2014^a

(En porcentajes del PIB)

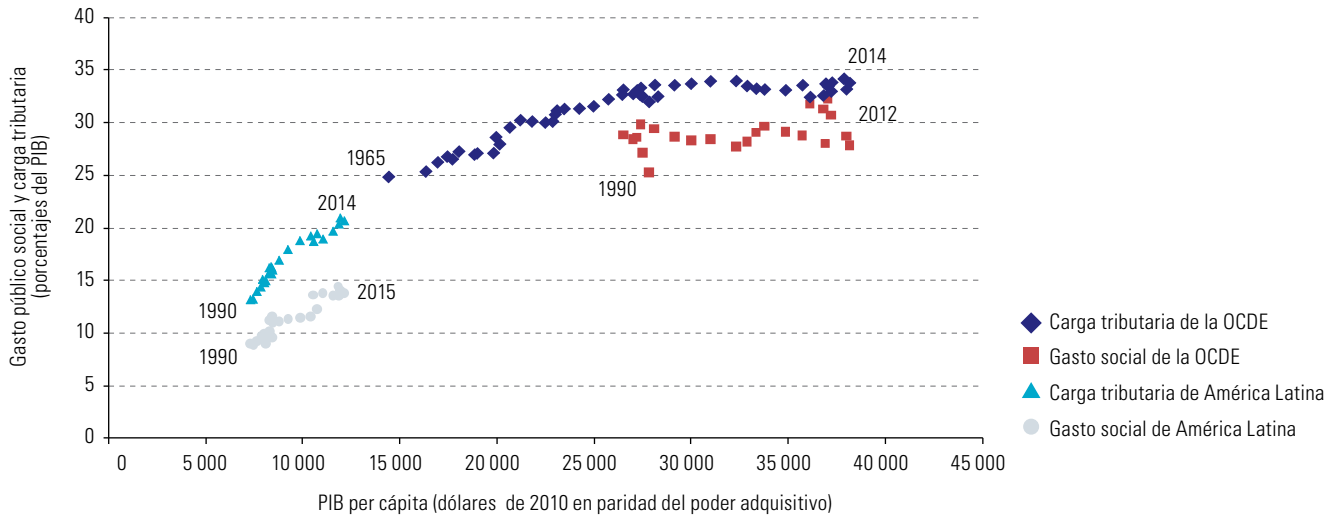
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a En los casos de la Unión Europea y los Estados Unidos la cobertura es gobierno general. Los países seleccionados de Asia son: Filipinas (administración central), Japón (gobierno general), Malasia (administración central), República de Corea (gobierno general), Singapur (gobierno central) y Tailandia (gobierno central). Los países incluidos de América Latina son: con una cobertura mayor que la de gobierno central en la columna correspondiente a sector público: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú; con una cobertura de gobierno central en ambas columnas: Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (en este caso, el dato es de 2009).

En consecuencia, es interesante observar la evolución a largo plazo del gasto social y del PIB per cápita en distintas regiones. Con ese propósito, se analiza una serie desde 1990 hasta 2015 para América Latina y desde 1990 hasta 2012 para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Las series son comparables por cuanto se incluyen las mismas seis funciones sociales consideradas por la CEPAL. También se puede observar la carga tributaria que permite financiar el gasto público de manera sostenible. Como ya se mencionó, la brecha de América Latina con otros grupos de países (Unión Europea y Estados Unidos) es grande: ya en 1965, los países de la OCDE habían alcanzado niveles de PIB per cápita y de carga tributaria superiores a los que se observaron en los países de América Latina en 2014 (véase el gráfico II.10 y Arenas de Mesa, 2016).

Gráfico II.10

América Latina y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público social, carga tributaria y PIB per cápita^a, 1990-2015
 (En porcentajes del PIB y dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Tanto en las series de América Latina como de la OCDE se consideran sociales las siguientes funciones: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social.

Cabe pensar que a medida que vaya aumentando su PIB per cápita, los países de la región también podrán incrementar su gasto social y su capacidad de financiamiento de las políticas públicas. Esta necesidad de expansión parece aún más evidente a la luz de los compromisos establecidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Presente y futuro del gasto social: una mirada desde los presupuestos en el período 2015-2017

La información contenida en los presupuestos de 2016 y 2017 de los países de América Latina indica que los países de América del Sur están ajustando su gasto público social, mientras que los países de Centroamérica, por el contrario, están aumentando los recursos para el financiamiento de las políticas sociales.

En esta sección se presenta la información contenida en los presupuestos de los países de América Latina desde una perspectiva funcional, como una forma de estimar las prioridades que los Gobiernos están dando a las distintas políticas sociales para el presente año, analizarlas a la luz de la fase del ciclo económico vigente y poder contrastar también lo programado con lo realmente ejecutado.

El presupuesto público es el instrumento de política fiscal más importante de un país. En él se resume la disponibilidad de recursos para cada área, unidad

y programa gubernamental, y se rige de acuerdo con un marco legal establecido (Marcel, Guzmán y Sangines, 2014). El ciclo presupuestario consta de cinco etapas sucesivas: i) la etapa de programación, cuyo objetivo central es identificar las prioridades principales; ii) la etapa de formulación, que se concreta en la entrega por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de presupuesto al Poder Legislativo para su discusión; iii) la fase de aprobación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo, para convertirlo en Ley de Presupuesto¹³; iv) la fase de ejecución de la Ley de Presupuesto, y finalmente v) la fase de control y evaluación (véase una descripción de cada etapa en el cuadro II.1). El presupuesto incluye procesos de decisión y negociación que cruzan al conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y diferentes actores de la sociedad civil.

Cuadro II.1

El ciclo presupuestario

Etapas	Calendario ^a	Objetivo	Insumos	Producto	Actores
Programación	Año 1: abril-mayo	Identificación de las prioridades de la asignación de recursos	Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales	Estructura programática del presupuesto, sectores prioritarios	Ministerios de Finanzas y de Planificación, Presidencia
Formulación	Año 1: junio-agosto	Asignación eficiente de recursos dentro del contexto macroeconómico	Prioridades programáticas, desempeño del ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y resultados esperados	Proyecto de presupuesto	Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Aprobación	Año 1: septiembre-diciembre	Autorización legal para disponer de los recursos públicos	Propuestas del Ejecutivo, informes de entidades externas, opiniones de los parlamentarios	Ley de presupuesto	Poder Legislativo, líderes de opinión, sociedad civil, Ministerio de Finanzas
Ejecución	Año 2: enero-diciembre	Aplicación de los recursos públicos	Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en el entorno, contingencias	Presupuesto ejecutado	Ministerios sectoriales, organismos públicos
Control y evaluación	Año 3: enero-marzo	Verificación del cumplimiento de las obligaciones legales y los compromisos de gestión	Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones de impacto, auditorías	Informes, rendición de cuentas, evaluación de impacto	Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación y planificación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Marcel, M. Guzmán y M. Sangines, *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.

^a Se presenta un calendario genérico que corresponde al caso de países cuyo ciclo presupuestario coincide con el calendario anual (1 de enero a 31 de diciembre).

Para avanzar en el análisis funcional del gasto social y tener una visión hacia el futuro de las decisiones de política de los países, se requiere identificar si los presupuestos presentan la información según el clasificador funcional, que permita saber en qué se prevé gastar o erogar, independientemente de qué entidad del Gobierno lo haga.

¹³ Puede suceder que el Poder Legislativo rechace el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Dependiendo del país, existen tres posibles salidas a esa situación: i) que el Gobierno suspenda sus funciones hasta que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto (esta opción no existe en ninguno de los países de América Latina); ii) que se adopte el mismo presupuesto del año anterior, y iii) que se promulgue el presupuesto propuesto por la Presidencia.

En relación con los presupuestos de 2016 y 2017, en promedio, los países de la región se han mostrado cautelosos, en el sentido de que han presupuestado gastos totales y sociales menores a los de 2015.

Hasta ahora, la CEPAL no había indagado si los países informan sus gastos presupuestados por finalidad, es decir, si las cifras de gasto en las etapas de formulación y aprobación del ciclo presupuestario están desagregadas según la función a la que van dirigidas, ni tampoco había recopilado esa información, sino que solo disponía de estimaciones del gasto ejecutado, como las presentadas en la sección A de este capítulo. Como se puede ver en el anexo II.A1, en la región existen 15 países que sí lo hacen. Vale la pena destacar que muchas veces el clasificador que utilizan es un clasificador propio (y no el recomendado a nivel internacional), o un clasificador institucional/administrativo. Solo cinco países (Colombia, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Trinidad y Tabago) están aplicando la Clasificación de las funciones de gobierno (CFG) de uso internacional.

En este ejercicio se analiza el gasto presupuestado para los años fiscales 2016 y 2017. Se muestran los resultados de 12 países de los 15 analizados. No se incluyen los datos del Paraguay, Trinidad y Tabago y el Uruguay, en el primer caso porque el país presenta su ley de presupuesto en términos funcionales para el sector público incluidas empresas financieras, cobertura que no permite hacer comparaciones con los gastos ejecutados que corresponden a una cobertura institucional menor (administración central), en el segundo caso por falta de información oficial sobre los supuestos macroeconómicos para 2017 y en el tercer caso por falta de información suficiente para su procesamiento.

En el gráfico II.11 se muestran los datos sobre gasto total y social del conjunto de 12 países considerados, obtenidos de los presupuestos. Se observa que en relación con los presupuestos de 2016 y 2017, en promedio, los países de la región se han mostrado cautelosos, en el sentido de que han presupuestado gastos totales y sociales menores que los de 2015. El gráfico permite también comparar el gasto ejecutado en 2015 con el presupuestado para ese año y observar que el gasto total real fue 1 punto porcentual del PIB menor que el programado; llama la atención, además, que sean las funciones sociales aquellas que muestran una ejecución menor que la presupuestada.

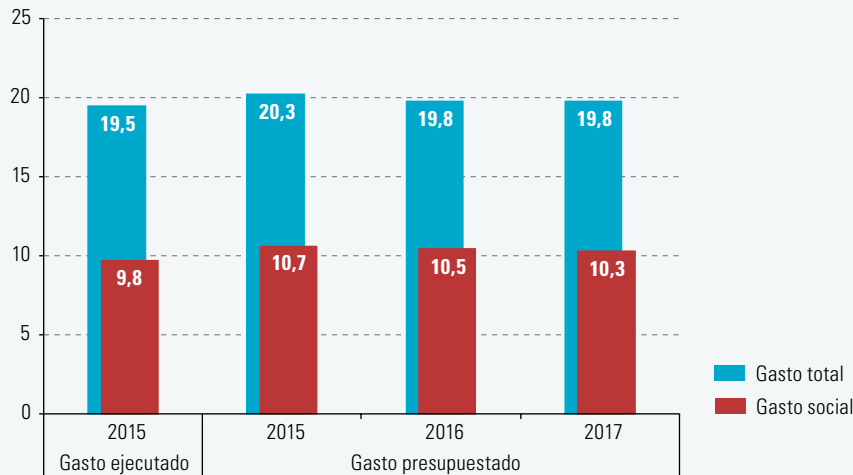
La CEPAL ha estimado que el PIB de América Latina y el Caribe disminuyó un 1,1 % en 2016 y debiera aumentar un 1,1 % en 2017. La región se encuentra inmersa en un proceso de desaceleración y contracción de la actividad económica desde 2011. Los resultados negativos de la actividad de 2016 en la región obedecen fundamentalmente a la reducción del crecimiento que presentan la mayoría de las economías de América del Sur y la contracción de algunas de ellas, como la Argentina, el Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), en un contexto económico de incertidumbre. Por otro lado, las economías de Centroamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) mantienen un ritmo de crecimiento significativo, aunque muestran una desaceleración respecto a 2015, ya que su expansión disminuyó del 4,7 % ese año al 3,6 % en 2016 y se proyecta también un 3,6 % para 2017. La situación es muy diferente en América del Sur, donde la tasa de variación del PIB fue de un -2,4 % en 2016 y se estima que será de un 0,6 % en 2017.

En ese contexto económico, las decisiones tomadas por cada uno de los países en materia de gasto social presupuestado para 2016 y 2017, por funciones, se muestran en el cuadro II.2, donde también se incluye el gasto de 2015 (presupuestado y ejecutado). Se observa que tres países aumentarían su gasto social en 2017 (Argentina, Guatemala y República Dominicana), seis lo disminuirían (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú) y tres lo mantendrían constante (Costa Rica, Honduras y Panamá).

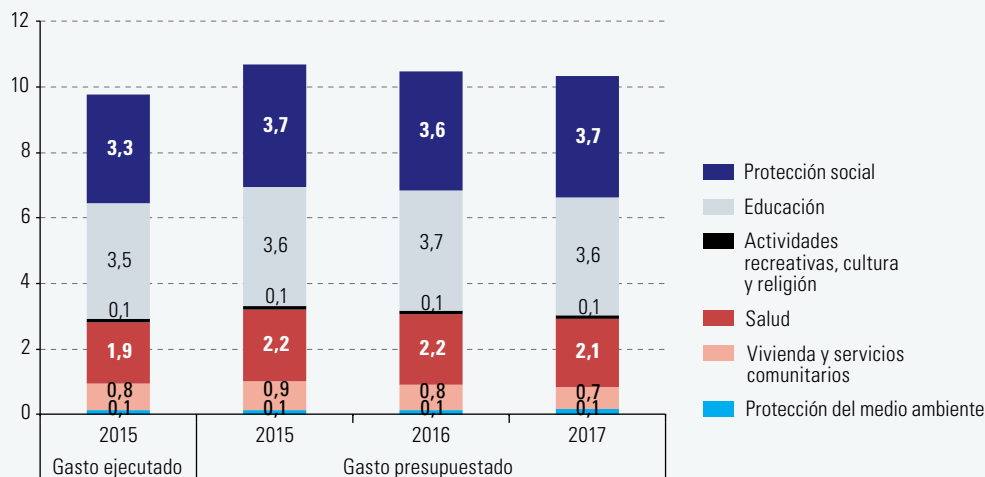
Gráfico II.11

América Latina (12 países): gasto ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017^a
 (En porcentajes del PIB)

A. Gasto total y social



B. Gasto social, por funciones



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

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los 12 países. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

Cuadro II.2

América Latina (12 países): gasto social del gobierno central ejecutado y presupuestado, por funciones, 2015-2017^a
 (En porcentajes del PIB)

País	Función	Año			
		Gasto ejecutado	Gasto presupuestado		
			2015	2016	2017
Argentina	Gasto social	14,7	14,0	13,7	15,5
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,8	0,8	0,7	0,5
	Salud	1,0	0,9	0,9	0,9
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,0
	Educación	2,0	2,1	2,0	2,0
	Protección social	10,8	10,2	10,1	12,1
	Tasa de variación del PIB		2,5	-2,0	2,0
Brasil	Gasto social	12,8	13,8	13,5	12,2
	Protección del medio ambiente	0,0	0,2	0,0	0,0
	Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,1	0,1	0,1
	Salud	1,6	1,9	1,8	1,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,1	0,0	0,0
	Educación	0,9	1,2	0,9	0,9
	Protección social	10,3	10,4	10,6	9,6
	Tasa de variación del PIB		-3,9	-3,6	0,4
Colombia	Gasto social	9,2	14,7	13,4	13,1
	Protección del medio ambiente	0,1	0,2	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,3	0,3	0,3
	Salud	1,6	2,8	2,9	2,8
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,2	0,2	0,2
	Educación	3,6	3,2	3,1	3,1
	Protección social	3,4	8,0	6,9	6,7
	Tasa de variación del PIB		3,1	2,0	2,4
Costa Rica	Gasto social	11,1	13,0	12,9	12,8
	Protección del medio ambiente	0,2	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,1	0,1	0,1
	Salud	1,0	0,9	0,9	0,9
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,2	0,2	0,2
	Educación	7,2	7,6	7,6	7,6
	Protección social	2,7	4,2	4,1	4,0
	Tasa de variación del PIB		3,7	4,1	4,1
El Salvador	Gasto social	7,7	7,2	6,9	6,2
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,7	0,5	0,1	0,1
	Salud	2,3	2,4	2,4	2,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,1	0,0	0,0	0,0
	Educación	3,6	3,6	3,5	3,4
	Protección social	1,0	0,7	0,9	0,4
	Tasa de variación del PIB		2,5	2,2	2,5
Guatemala	Gasto social	7,1	8,0	7,2	7,6
	Protección del medio ambiente	0,1	0,2	0,2	0,2
	Vivienda y servicios comunitarios	1,4	1,8	1,4	1,4
	Salud	1,1	1,1	1,0	1,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,2
	Educación	3,0	3,1	3,1	3,1
	Protección social	1,3	1,6	1,3	1,4
	Tasa de variación del PIB		4,1	3,3	3,4
Honduras	Gasto social	8,9	8,9	9,5	9,6
	Protección del medio ambiente	0,2	0,2	0,2	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,1	0,1	0,3	0,1
	Salud	2,6	2,8	3,1	2,7
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,0
	Educación	5,3	5,0	5,2	5,1
	Protección social	0,6	0,8	0,8	1,6
	Tasa de variación del PIB		3,6	3,5	3,7

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Función	Año			
		Gasto ejecutado	Gasto presupuestado		
			2015	2016	2017
México	Gasto social	12,4	12,2	12,1	11,3
	Protección del medio ambiente	0,2	0,2	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	1,8	1,4	1,4	1,0
	Salud	2,7	2,8	2,8	2,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,1	0,1
	Educación	3,7	3,9	3,8	3,5
	Protección social	3,8	3,7	3,9	4,0
	Tasa de variación del PIB		2,5	2,0	1,9
Nicaragua	Gasto social	10,6	10,8	10,9	10,6
	Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0
	Vivienda y servicios comunitarios	2,3	2,3	2,2	2,2
	Salud	3,4	3,4	3,5	3,3
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,3
	Educación	4,1	4,2	4,6	4,4
	Protección social	0,6	0,6	0,6	0,5
	Tasa de variación del PIB		4,9	4,8	4,6
Panamá	Gasto social	8,4	10,3	10,1	10,0
	Protección del medio ambiente	0,3	0,0	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	1,6	2,3	2,0	2,1
	Salud	1,9	3,8	3,7	3,6
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,0	0,0	0,0
	Educación	3,2	3,6	3,8	3,7
	Protección social	1,2	0,5	0,5	0,5
	Tasa de variación del PIB		5,8	5,2	5,2
Perú	Gasto social	6,3	7,1	7,0	6,5
	Protección del medio ambiente	0,2	0,4	0,5	0,8
	Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,5	0,4	0,2
	Salud	1,3	1,4	1,3	1,2
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,1	0,1	0,2
	Educación	1,6	2,2	2,4	2,1
	Protección social	2,6	2,5	2,3	2,1
	Tasa de variación del PIB		3,3	3,9	3,5
República Dominicana	Gasto social	8,2	8,3	8,2	8,4
	Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
	Vivienda y servicios comunitarios	0,3	0,3	0,3	0,3
	Salud	1,8	1,9	1,8	2,0
	Actividades recreativas, cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,1
	Educación	4,0	4,1	4,1	4,2
	Protección social	1,8	1,8	1,8	1,7
	Tasa de variación del PIB		7,0	6,4	5,3

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

^a La información sobre tasa de variación del PIB es de la CEPAL. Los países que disponen de información presupuestaria con cobertura de gobierno central son la Argentina (administración nacional), el Brasil (gobierno federal), Colombia (presupuesto general de la nación), Costa Rica, El Salvador, México (presupuesto de egresos de la federación), Nicaragua, Panamá, el Perú (gobierno nacional) y la República Dominicana, mientras que Guatemala y Honduras informan sobre administración central.

Entre los datos que se muestran, se observa que la Argentina y el Brasil son los dos países de América del Sur cuyo PIB presentó un crecimiento negativo en 2016. El difícil contexto económico que atraviesan ha influido en el gasto social, como se puede observar en el cuadro II.2. En la Argentina, la devaluación cambiaria de diciembre de 2015 (de un 40% en una jornada) afectó fuertemente los salarios, las jubilaciones y las transferencias del sistema de protección social, pues se estima que entre 2015 y 2016 los montos desembolsados se redujeron un 3,3% en términos reales (CEPAL, 2016b). Para 2017, la Argentina presupuesta hacer incrementos en la función de protección social (que debería alcanzar el 12,07% del PIB), manteniendo y expandiendo diversos programas de transferencias monetarias para la población (como la asignación universal por hijo y las asignaciones familiares) y creando un programa de reparación histórica para jubilados y pensionados (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2017). El Brasil, por su lado, está presentando un presupuesto de ajuste fiscal, a la vez que ha tramitado una propuesta de enmienda constitucional (conocida como PEC 95, de 2016¹⁴), cuyo objetivo es establecer un techo al crecimiento del gasto público para frenar el aumento de la deuda pública, que estará vigente durante los próximos 20 años. Llama la atención el hecho de que, estando los dos países en fases recesivas, la Argentina y el Brasil hayan tomado decisiones opuestas sobre su gasto social para 2017: en el caso del Brasil claramente procíclico y en el de la Argentina, en cambio, contracíclico. Finalmente, los dos países restantes de América del Sur, Colombia y el Perú, también presentan presupuestos para 2017 con gastos totales y sociales ajustados, es decir, inferiores a los gastos correspondientes de los presupuestos de 2016 (medidos en porcentajes del PIB).

Para 2017, México presentó por segundo año consecutivo un presupuesto de egresos que apunta a una consolidación fiscal, reduciendo el gasto programable con respecto al año anterior. El ajuste, sin embargo, se realiza de acuerdo con las consideraciones presupuestarias entregadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que identifica los programas presupuestarios prioritarios para reducir las carencias en cada una de las dimensiones de la medición oficial de la pobreza en México, así como aquellos orientados a atender cada uno de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Aún así, se puede observar que en todas las funciones se produjo un ajuste, excepto en la función de protección social.

Los países de Centroamérica que muestran presupuestos para 2017 con un aumento de su gasto total con respecto al de 2016 son Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana. El gasto social para 2017 de estos países se mantiene o aumenta levemente en porcentajes del PIB, lo que significa un aumento en términos de recursos para las políticas sociales. En el caso de la República Dominicana, destacan los aumentos de recursos destinados a educación en 2016 y 2017, en conformidad con el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030) (en particular, con su artículo 8.1 sobre el financiamiento mínimo de la educación preuniversitaria, fijado en un 4% del PIB). Por otro lado, destacan los casos de El Salvador y Nicaragua, que han presentado presupuestos para 2017 con disminuciones del gasto total y social.

¹⁴ Véase el texto de la enmienda en [en línea] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm.

C. Conclusiones

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un ambicioso intento de los países por establecer un amplio consenso mundial para avanzar simultáneamente en los pilares social, económico y ambiental del desarrollo sostenible. Todo avance sustancial dependerá, entre otros medios de implementación movilizados, de la capacidad de movilización interna de recursos suficientes, no solo para aspectos directamente vinculados a la inclusión y el bienestar social, sino además para apuntalar la protección y sostenibilidad del medio ambiente. Debido a lo anterior, la medición de la inversión social y el análisis de su composición y evolución en el tiempo, así como de los sesgos redistributivos y la eficiencia que la caracterizan deberán acompañar la implementación de los ODS. El esfuerzo por ampliar y mejorar la información sobre gasto social realizado en este capítulo con la colaboración de los países de la región representa un gran avance en esa dirección. Mejores mediciones posibilitan mejores análisis y decisiones por parte de los países.

La medición de la inversión social y el análisis de su composición y evolución en el tiempo, así como los sesgos redistributivos y la eficiencia deberán acompañar la implementación de los ODS.

En la primera sección de este capítulo se vio que, en promedio, en 2015 los países de la región destinaron al financiamiento de sus políticas públicas sociales el 10,5% del PIB a nivel de gobierno central y el 14,5% a nivel de sector público. En ambos casos es el mayor nivel de gasto social registrado en la región, después del cambio de nivel observado en 2009 como reacción frente a la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008. Los países que destinan mayores recursos a las funciones sociales son la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB. Por otro lado, los países que menores recursos destinan son Guatemala y Haití, con menos del 8% del PIB. Al analizar por funciones sociales, destacan la Argentina y el Brasil como los países que más recursos destinan a protección social (más de 13% del PIB en 2015); Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica como los países que más recursos destinan a educación (más de 7% del PIB en 2015), y nuevamente la Argentina y Costa Rica como los que más recursos destinan a salud (más de 6% del PIB en 2015).

En la segunda sección del capítulo se profundizó en la información contenida en los presupuestos públicos de los países desde una perspectiva funcional, lo que permite prever, sobre todo en países de América del Sur, una baja del nivel del gasto en las funciones sociales para 2017, lo que podría tener un impacto directo en la población en un escenario de desaceleración económica.

En este contexto, la CEPAL llama una vez más a resguardar y cautelar el financiamiento de las políticas sociales, para dar sostenibilidad a los logros alcanzados, hacer frente a los desafíos vigentes y poder avanzar hacia la consecución de los Objetivos acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bird, R. M. (1971), "Wagner's Law of Expanding State Activity", *Public Finance*, vol. 26, N° 1.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- ____ (2016b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2698-P), Santiago.
- ____ (2016c), *La matriz de la desigualdad en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, Madrid.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), "Financiamiento y gasto educativo en América Latina y el Caribe con especial referencia a su impacto sobre la equidad", inédito.
- Collinao, M. P. y otros (2016), "Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social", *Manuales de la CEPAL*, N° 5 (LC/L.4273), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* [en línea] https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf.
- ____ (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf/>.
- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sangines (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2017), "Mensaje presidencial del Proyecto de Presupuesto 2017 de la República Argentina", Buenos Aires [en línea] <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2017/mensaje/mensaje2017.pdf>.
- Naciones Unidas (2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- Rodríguez, D., F. Venegas y V. Lima (2013), "La Ley de Wagner versus la hipótesis keynesiana: el caso de México, 1950-2009", *Investigación Económica*, vol. LXXII, N° 283, enero-marzo.
- Tromben, V. (2016), "Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 219 (LC/L.4245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wagner, A. (1893), *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

América Latina (15 países): clasificador presupuestario (etapa de aprobación del proyecto de presupuesto) para analizar el gasto por funciones

País	Clasificador	Documento	Fuente (entidad de gobierno)
Argentina	Finalidad-función	Ley de presupuesto	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Oficina Nacional de Presupuesto
Brasil	Funcional	Ley (autorizado)	Senado Federal, Presupuesto Público Federal
Colombia	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Ley	Ministerio de Hacienda, anexo al mensaje presidencial Proyecto de Presupuesto General de la Nación
Costa Rica	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Presupuesto autorizado	Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto de la República 2017
El Salvador	Área-institución	Votado	Ministerio de Hacienda, mensaje del proyecto de ley de presupuesto
Guatemala	Finalidad (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Aprobado	Ministerio de Finanzas Públicas, presupuesto
Honduras	Finalidad-función	Aprobado por el Congreso	Secretaría de Finanzas, Dirección General de Presupuesto
México	Funciones	Presupuesto de egresos	Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación
Nicaragua	Funcional	Presupuesto actualizado	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Informe de liquidación del presupuesto general de la República
Panamá	Institucional	Presupuesto	Ministerio de Economía y Finanzas, Gaceta Oficial Digital 2015-2016
Paraguay	Funcional	Ley de presupuesto	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto
Perú	Funcional	Aprobación presupuestal	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Presupuesto del Sector Público
República Dominicana	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Presupuesto aprobado	Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto General del Estado
Trinidad y Tabago	Funcional (Clasificación de las funciones del gobierno (CFG))	Revisado	Ministerio de Hacienda, <i>Draft Estimates of Expenditure for the Financial Year 2017</i>
Uruguay	Área programática	Asignación presupuestal	Contaduría General de la Nación (CGN), rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro II.A1.2

América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social como proporción del PIB en moneda local a precios corrientes, 2000 a 2015
 (En porcentajes del PIB)

País	Cobertura	Período															
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	GC	9,5	9,4	8,1	7,8	7,9	8,2	8,6	9,3	9,4	11,6	11,4	11,6	12,5	13,4	13,4	14,7
	SPNF	20,1	20,7	18,3	17,9	17,7	14,3	19,2	20,9	21,8	26,0	24,8	25,6	27,1	28,3	28,1	30,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GC	11,5	12,4	13,3	13,3	12,9	12,4	11,8	11,7	11,5	13,0	12,3	11,2	11,0	10,9	11,6	12,6
	GG	15,7	17,1	17,1	17,5	16,9	17,5	16,5	17,1	18,0		18,1	17,5	18,3	20,1	22,2	
Brasil	GC		11,3	11,2	11,5	8,8	11,5	11,8	11,8	11,4	12,5	12,0	12,0	11,7	11,9	12,2	12,8
	GG	20,0	20,3	20,1	21,3	21,2	21,2	22,2	22,7	23,0	24,5	23,7	23,2	23,6	21,6	24,2	25,6
Chile	GC	14,2	14,4	14,4	13,7	12,8	12,3	11,5	11,8	13,6	15,7	14,9	14,3	14,7	14,7	15,1	16,0
Colombia	GC	4,6	6,0	6,4	6,5	7,0	7,6	7,6	7,7	8,0	8,7	8,6	8,2	8,7	8,8	9,6	9,2
	GG										18,6	19,0	18,8	19,3	19,7	20,1	20,7
Costa Rica	GC	6,0	6,0	8,2	8,4	8,1	7,8	7,6	7,5	8,2	9,7	10,4	10,0	10,6	10,8	10,8	11,1
	SP	16,9	18,2	18,3	18,1	17,4	16,8	16,5	17,0	18,8	21,8	22,0	21,9	22,4	23,1	23,0	23,7
Cuba	GC						16,1	12,0	17,4	20,9	20,7	18,4	19,5				
	GG	23,1	24,3	25,9	27,2	27,6	34,3	32,0	36,9	40,7	40,7	38,2	35,8				
Ecuador ^a	GC	2,5	3,9	3,8	3,6	3,8	4,2	4,2	5,3	6,6	8,1	8,2	8,2	8,3	8,5	8,8	8,6
El Salvador	GC			6,6	7,3	7,3	7,8	7,6	5,5	5,9	8,0	6,9	7,0	7,3	7,9	7,5	7,7
	SPNF			8,9	8,2	7,5	8,0	7,5	7,6	11,2	12,7	12,5	12,7	13,1	13,6	12,8	13,2
Guatemala	GC	6,5	7,1	7,0	7,6	7,0	7,6	7,8	7,2	7,0	8,1	8,0	7,5	7,6	7,6	7,5	7,1
Haití	GC													4,6	5,1	5,4	5,5
Honduras	GC	7,8	8,9	8,8	10,3	10,0	9,8	9,7	10,4	10,7	11,2	11,6	10,7	10,8	10,9	9,7	8,9
Jamaica	GC	7,0	8,1	9,4	8,9	8,8	8,7	9,6	10,5	11,0	11,3	10,8	10,8	10,7	10,5	10,1	
México	GC	7,0	7,4	7,7	7,4	8,1	8,2	8,5	9,4	12,0	10,0	10,4	10,3	10,0	10,7	10,8	11,6
	SPNF	8,6	9,1	9,3	9,1	9,0	9,3	9,5	10,0	10,9	11,2	11,2	11,4	11,4	11,8	11,9	12,4
Nicaragua	GC	6,6	5,9	6,6	7,8	8,0	8,6	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,1	9,6	9,8	10,3	10,6
Panamá	GC	8,5	9,3	8,6	7,4	7,5	7,2	8,6	8,7	8,8	9,7	10,2	9,3	9,0	8,7	8,4	
Paraguay	GC								8,1	7,7	9,9	8,7	9,8	11,7	11,2	11,2	12,0
Perú	GC						6,0	5,5	5,4	5,0	5,4	5,1	4,9	4,8	5,4	6,0	6,3
	GG	8,2	9,0	9,3	10,3	9,2	9,1	8,3	9,1	9,4	10,2	9,6	9,2	9,5	10,4	11,2	11,1
	SP	10,7	10,9	11,6	12,3	12,1	12,2	11,3	11,2	11,2	12,7	11,7	11,0	11,2	11,9	13,2	13,0
República Dominicana	GC	5,3	6,3	6,1	5,5	5,4	5,8	6,4	6,6	7,3	6,7	6,3	6,2	7,3	8,2	7,8	8,2
Trinidad y Tabago	GC									9,5	14,3	12,9	13,1	13,0	15,7	16,7	16,2
Uruguay ^b	GC												13,5	13,9	14,2	14,3	14,9
Venezuela (República Bolivariana de)	GC	10,1	10,2	10,1	10,6	10,9	10,7	12,3	10,9	10,5	11,9						
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	GC	7,9	9,7	9,7	9,6	8,6	9,9	10,1	10,4	10,9	11,5	11,2	11,1	11,0	11,3	11,6	12,1
América Latina y el Caribe (promedio simple)	GC	7,7	8,4	8,5	8,6	8,4	8,9	8,9	9,2	9,7	10,8	10,3	10,4	9,9	10,2	10,4	10,8
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	SP	15,4	15,8	15,5	16,1	15,9	16,2	16,7	17,2	17,9	19,3	19,3	18,9	19,0	18,4	19,6	20,7
América Latina y el Caribe (promedio simple)	SP	11,5	12,2	12,0	12,2	12,0	12,5	12,6	12,9	13,5	15,0	14,9	14,5	13,4	13,8	14,0	14,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Para mayor información véase la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

Nota: Las coberturas corresponden a: GC: gobierno central; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero; SP: sector público.

^a Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^b La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro II.A1.3

América Latina y el Caribe (22 países): gasto público social per cápita en dólares constantes, 2000 a 2015
(En dólares per cápita)

País	Cobertura	Período															
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	GC	864	806	756	780	831	852	901	988	992	1 095	1 179	1 203	1 242	1 375	1 390	1 392
	SPNF	1 831	1 779	1 713	1 795	1 854	1 488	2 011	2 234	2 299	2 465	2 575	2 659	2 702	2 907	2 924	2 921
Bolivia Estado Plurinacional de)	GC	185	186	200	196	195	195	210	215	230	238	245	235	245	252	265	261
	GG	253	257	257	259	256	274	293	316	359		359	367	408	466	510	
Brasil	GC		1 052	1 045	1 113	900	1 162	1 211	1 253	1 223	1 312	1 342	1 373	1 371	1 368	1 374	1 361
	GG	1 896	1 892	1 867	2 065	2 171	2 144	2 274	2 404	2 476	2 571	2 642	2 659	2 760	2 494	2 718	2 728
Chile	GC	1 359	1 385	1 383	1 382	1 428	1 475	1 528	1 608	1 683	1 876	1 895	1 878	1 974	1 959	2 021	2 180
Colombia	GC	222	288	312	325	365	411	439	466	497	525	537	555	596	615	685	660
	GG										1 130	1 189	1 270	1 323	1 373	1 431	1 486
Costa Rica	GC	577	542	716	738	728	710	714	729	754	805	848	811	868	871	889	923
	SP	1 615	1 642	1 604	1 598	1 571	1 535	1 556	1 641	1 736	1 812	1 801	1 767	1 829	1 867	1 895	1 963
Cuba	GC						744	627	912	995	1 028	1 046	1 074				
	GG	890	926	926	1 051	1 100	1 590	1 669	1 932	1 937	2 017	2 165	1 968				
Ecuador ^a	GC	128	185	177	149	163	185	192	242	302	355	383	426	450	472	504	480
El Salvador	GC			216	245	254	279	270	207	224	276	239	243	256	278	262	271
	SPNF			291	276	263	284	265	287	422	436	441	457	478	445	466	
Guatemala	GC	174	180	181	188	174	193	207	197	199	227	232	226	233	237	237	228
Haití	GC													32	37	40	43
Honduras	GC	149	161	156	186	185	189	197	211	214	216	228	227	229	227	209	204
Jamaica	GC	293	338	395	384	385	383	432	548	571	553	520	529	516	510	491	
México	GC	708	683	686	636	749	771	825	916	1 150	877	936	945	918	951	966	1 026
	SPNF	870	843	828	786	836	872	922	979	1 048	977	1 015	1 045	1 040	1 045	1 064	1 097
Nicaragua	GC	86	71	76	90	94	104	104	120	137	143	142	148	159	166	185	203
Panamá	GC	446	492	457	411	432	435	564	639	692	775	816	829	865	865	879	
Paraguay	GC								235	235	275	281	325	386	389	400	422
Perú	GC						215	221	232	225	242	255	264	264	299	323	339
	GG	266	282	301	332	311	327	331	389	421	460	484	495	522	574	601	599
	SP	348	342	375	394	408	438	453	481	502	569	589	595	618	660	704	699
República Dominicana	GC	201	234	235	223	257	280	315	341	355	318	343	371	416	493	448	450
Trinidad y Tabago	GC									1 623	2 319	2 157	2 175	2 163	2 667	2 786	2 567
Uruguay ^b	GC												1 648	1 724	1 812	1 842	1 933
Venezuela (República Bolivariana de)	GC	478	444	457	508	628	726	850	795	826	809						
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	GC	666	833	830	854	798	913	958	1 008	1 060	1 063	1 116	1 139	1 142	1 165	1 177	1 189
América Latina y el Caribe (promedio simple)	GC	419	470	466	472	486	517	545	571	656	713	717	774	745	792	810	830
América Latina y el Caribe (promedio ponderado)	SP	1 388	1 374	1 352	1 448	1 524	1 537	1 624	1 723	1 791	1 820	1 937	1 956	2 003	1 908	2 012	2 034
América Latina y el Caribe (promedio simple)	SP	689	698	669	691	718	767	814	845	927	1 044	1 040	1 078	1 014	1 056	1 087	1 181

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Para mayor información véase la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

Nota: Las coberturas corresponden a: GC: gobierno central; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero; SP: sector público.

^a Los datos corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

^b La información proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional de gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.



La matriz de la desigualdad social: la edad como un eje estructurante de las desigualdades sociales

Introducción

- A. La edad como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social
- B. Brechas inter- e intrageneracionales
- C. La experiencia de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida:
buscando la igualdad con enfoques diferenciados
- D. El ciclo de vida en la institucionalidad social de América Latina
- E. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo III.A1



Introducción

La desigualdad social es un fenómeno con múltiples causas y diversas manifestaciones, que va más allá del acceso a los ingresos y de su distribución. Recientemente, la CEPAL ha subrayado la importancia de identificar y analizar los ejes estructurantes de la desigualdad social que se hallan presentes en ámbitos de gran relevancia para la inclusión económica y social relacionados con el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a la educación, la salud, el saneamiento, la vivienda, el cuidado, los ingresos, las oportunidades de trabajo decente, la protección social y la participación política, y que se traducen en grandes disparidades de bienestar y agencia en la vida de las personas (CEPAL, 2016a). Hacer visibles esas desigualdades ayuda a identificar la forma concreta en que las políticas públicas pueden incidir en la superación de los mecanismos de reproducción de la pobreza y avanzar hacia la igualdad.

En América Latina, el estatus socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, el territorio y la edad son ejes estructurantes de la desigualdad social que se potencian entre sí. Cada uno de ellos tiene raíces históricas particulares y se expresa a través de distintas formas y mecanismos. La acumulación e interacción de las desigualdades relacionadas con cada uno de estos ejes crea un complejo esquema de relaciones sociales en el que las discriminaciones múltiples se manifiestan en brechas de autonomía, bienestar y poder, así como en disparidades de trato y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos, la adquisición de capacidades y el goce de oportunidades (CEPAL, 2016a). Estos mecanismos de discriminación también se asientan en los estereotipos que existen en diversos ámbitos de la vida social y permean las propias instituciones, que los reproducen.

Este capítulo tiene por objeto retomar el concepto de la matriz de la desigualdad social, tal y como se presentó en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016a), y avanzar en el análisis de la edad como uno de sus ejes estructurantes. Se examinarán las brechas inter- e intrageneracionales de cada etapa (infancia y adolescencia, juventud, adultez y vejez) en dimensiones relacionadas con la educación, el trabajo y la protección social, tres ámbitos clave para la doble inclusión, social y económica. El capítulo se estructura en cuatro secciones. En la sección A se plantea una reflexión conceptual sobre el tema. En la sección B se presentan ejemplos de brechas en indicadores decisivos para el desarrollo en cada etapa del ciclo de vida y se identifican eslabones críticos desde el punto de vista de las brechas intrageneracionales en los que interactúan la etapa del ciclo de vida y otros ejes de desigualdad, así como las brechas intergeneracionales. En la sección C se analiza la situación específica de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida y en la sección D se ofrece un panorama de la institucionalidad social dedicada a segmentos de población en las principales etapas del ciclo de vida.

A. La edad como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social

La edad es un eje que determina la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles. La perspectiva del ciclo de vida constituye una orientación teórica para estudiar las distintas etapas por las que atraviesan progresivamente las personas a lo largo de su vida, como resultado de la interacción de factores biológicos, relacionales y sociales (Carr, 2009). Esta perspectiva permite realizar un análisis que no solo considera la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que además ayuda a identificar el encadenamiento de las desigualdades en cada etapa de la trayectoria de vida de las personas y los nudos críticos que, en esas distintas etapas, contribuyen a reproducir la desigualdad social.

La edad es un determinante subyacente de la organización social de instituciones como la familia o las estructuras de la educación y el trabajo. Es un eje que determina la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles (CEPAL, 2016a). Numerosas leyes y políticas definen derechos sobre la base de la edad, tanto explícitamente a través de reglas estructuradas, como de juicios implícitos sobre la naturaleza de los distintos períodos de la vida. De forma similar, las instituciones sociales —como la escuela— cumplen una función importante a la hora de estructurar el tiempo, la secuencia de eventos y las transiciones que las personas experimentan a lo largo de la vida. A nivel individual, las personas organizan su vida y sus expectativas según momentos o fases determinadas por la edad. Así, la edad moldea las interacciones de la vida cotidiana a partir de las expectativas de los individuos involucrados (Settersten Jr., 2003). En nuestra sociedad, la comprensión normativa de la edad puede operar como un criterio importante de discriminación: existen estereotipos y prejuicios basados en la edad que se manifiestan en ámbitos como la salud y el trabajo. La edad suele ser uno de los determinantes para el pleno goce de los derechos civiles y políticos (por ejemplo, se define una mayoría de edad necesaria para poder votar o presentarse como candidato en las elecciones). Más allá de considerar la edad como una variable explicativa de la desigualdad, la perspectiva del ciclo de vida identifica etapas particulares que se caracterizan por determinadas oportunidades, desafíos y riesgos.

La perspectiva del ciclo de vida constituye una orientación teórica para estudiar las distintas etapas por las que atraviesan progresivamente las personas a lo largo de su vida, desde que nacen hasta que mueren, y resulta de la interacción entre factores biológicos, relacionales y sociales (Carr, 2009). Esta perspectiva permite realizar un análisis que no solo considera la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que además contribuye a identificar el encadenamiento de las desigualdades en cada etapa de la trayectoria de vida de las personas y los nudos críticos que, en esas distintas etapas, contribuyen a reproducir la desigualdad social. Tradicionalmente, se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: la infancia y adolescencia, la juventud, la adultez y la vejez (Cecchini y otros, 2015)¹. Finalmente, es necesario enfatizar que en estas etapas también hay divisiones internas muy

¹ Cabe mencionar que no existen definiciones etarias estandarizadas para estas categorías, que en algunos casos se traslapan. Por ejemplo, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) define la infancia hasta los 17 años completos, la juventud frecuentemente se define a partir de los 15 años. Además de la dificultad de delimitar las etapas por edad desde un punto de vista conceptual, su significado varía según el contexto del que se trate, ya que es una construcción social. En tiempos recientes también se ha observado una postergación o una extensión de las etapas, por ejemplo, de la juventud, más allá de los rangos etarios tradicionalmente considerados como propios de esa etapa.

importantes que presentan grandes diferencias entre sí: se distingue entre primera infancia, pubertad, adolescencia y adultos jóvenes, en las etapas más tempranas, del mismo modo que existen importantes diferencias dentro de la población de personas mayores. La complejidad del diseño de políticas con un enfoque del ciclo de vida implica tomar en serio todas estas consideraciones.

La relación entre desigualdad y ciclo de vida requiere distinguir entre tres tipos de estratificación: i) en las distintas etapas del ciclo de vida, ii) a lo largo del ciclo de vida y iii) en las distintas etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que las instituciones y los sistemas de distribución de recursos —como el Estado, el mercado y la familia— generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en virtud de la etapa de vida en la que se encuentran. Este principio de estratificación etaria es una base importante para la diferenciación social y la desigualdad, dado que las instituciones políticas y económicas pueden asignar recursos de forma asimétrica a los diferentes grupos etarios de la sociedad. A su vez, los diferentes grupos etarios también tienen diferentes pesos y capacidades de negociación, por lo que puede afirmarse que existe una compleja economía política de raíz etaria en la definición de prioridades de políticas y de asignación de recursos. Las ventajas o desventajas relacionadas con la fase del ciclo de vida se manifiestan en brechas de desigualdad entre grupos de edad, que en este capítulo se denominan “brechas intergeneracionales”².

Además de las desigualdades entre las personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en un momento dado, también se observan amplias brechas entre las personas situadas en la misma etapa del ciclo de vida, en particular en función de los ejes ya identificados (estatus socioeconómico, género, condición étnico-racial y territorio). Estas brechas intrageneracionales tienen consecuencias posteriores. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se refiere a la dimensión longitudinal de la desigualdad y alude al proceso de diferenciación o heterogeneidad que se despliega a lo largo del ciclo de vida de un individuo como consecuencia de trayectorias de desigualdad socialmente estructuradas (O’Rand, 1995). Este enfoque introduce la importancia de pensar en la desigualdad como el resultado de procesos que se desenvuelven en el tiempo como el producto acumulativo de decisiones, carencias, ventajas, eventos y experiencias que se articulan con los arreglos institucionales y el contexto social y económico (Gibbs y Eaton, 2014).

El foco en la acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del ciclo de vida supone una perspectiva en que las desigualdades, en sus etapas iniciales, tienden a amplificarse con el paso del tiempo como consecuencia de la estructura temprana de oportunidades y el comportamiento individual determinado por esta (Dewilde, 2003; O’Rand, 1996). Esto implica que las desigualdades iniciales, combinadas con estructuras desiguales de oportunidad y las circunstancias históricas y sociales del entorno, afectan la posibilidad de las personas de adquirir capacidades y acumular recursos a lo largo del ciclo de vida. También supone que la diferenciación social es una función creciente de la edad, en tanto que esta refleja las experiencias acumulativas de los miembros de una cohorte a lo largo del tiempo, estructurando diferentes trayectorias de vida (O’Rand, 1995). Así, diversos estudios empíricos muestran que las desigualdades de ingresos (Deaton y Paxson, 1998) y relacionadas con la salud (Halliday, 2009; Jones,

La relación entre desigualdad y ciclo de vida requiere distinguir entre tres tipos de estratificación: i) en las distintas etapas del ciclo de vida, ii) a lo largo del ciclo de vida y iii) en las distintas etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que las instituciones y los sistemas de distribución de recursos —como el Estado, el mercado y la familia— generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en virtud de la etapa de vida en la que se encuentran.

² La dimensión intergeneracional de la desigualdad puede ser sincrónica o diacrónica. Lo sincrónico se refiere a las disparidades entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en un mismo punto en el tiempo (por ejemplo, el nivel de desempleo entre personas jóvenes y adultas en el momento actual). El carácter diacrónico de la desigualdad intergeneracional, por su parte, se refiere a las disparidades entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en dos puntos distintos del tiempo (por ejemplo, el nivel de desempleo entre las personas jóvenes y adultas en dos momentos distintos del tiempo). En este capítulo, se hace especial hincapié en las brechas intergeneracionales de índole sincrónicas.

Mitchel y Goza, 2014) aumentan conforme aumentan las cohortes de edad, y que las desigualdades en los ingresos y la riqueza provienen, en gran medida, de las diferencias en las condiciones iniciales, y no solo de las crisis experimentadas a lo largo del ciclo de vida (Huggett, Yaron y Ventura, 2011)³.

B. Brechas inter- e intrageneracionales

Cada etapa del ciclo de vida presenta oportunidades, desafíos y riesgos específicos. En esta sección se plantea una reflexión sobre esas distintas etapas y se profundiza en el examen de los múltiples ejes de la desigualdad social, con énfasis en la interacción entre edad, género, territorio y condición étnico-racial, de especial relevancia en tres dimensiones centrales de la inclusión económica y social: la educación, el trabajo remunerado y la protección social.

1. Infancia y adolescencia: partiendo de condiciones disímiles

Todos los niños y niñas nacen con los mismos derechos inalienables, consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos. No obstante, no todos logran ejercer esos derechos, ya que su goce efectivo está muy condicionado por su lugar de nacimiento, la situación socioeconómica de sus familias, su sexo, su condición étnico-racial, su situación de discapacidad y otros factores. Por lo tanto, desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2016a). Por una parte, es una etapa en la cual convergen factores de riesgo en áreas tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros. Por otra parte, la vulneración de los derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables para el bienestar actual y para las posibilidades futuras de desarrollo. La especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes se debe a diversos factores, entre ellos su alto nivel de dependencia de otros (en particular de sus familias) para asegurar su bienestar y un nivel adecuado de desarrollo físico, intelectual y emocional. Esta también está vinculada con su invisibilidad como sujetos de derechos y actores políticos.

En nuestra región, la posibilidad de sobrevivir en los primeros años de vida y de acceder al bienestar, al goce de derechos y a un entorno adecuado no es la misma si se nace niño o niña; no es lo mismo nacer niña en la sierra andina que nacer niña en la costa; no es lo mismo una niña indígena o afrodescendiente que una niña “blanca”. Con cada una de estas diferenciaciones se produce una serie de escenarios de posible discriminación y exclusión multidimensional que marcan las experiencias, trayectorias y oportunidades de desarrollo de los niños.

³ Aunque en lo sucesivo se enfatizan estos últimos aspectos, es decir, las desigualdades inter- e intrageneracionales, conviene mencionar que la perspectiva del ciclo de vida también permite evidenciar desigualdades entre las etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos (por ejemplo, entre la experiencia de ser adolescente en la actualidad y lo que ello implicaba cinco décadas atrás). Esta aproximación enfatiza cómo el momento y contexto socio-histórico genera diferentes niveles de bienestar y de oportunidades de desarrollo para las personas (Erikson y Goldberg, 2002; OCDE, 2010).

En las últimas décadas, la región ha logrado notables avances en el bienestar de la población infantil mediante mejoras en indicadores clave, como la tasas de mortalidad en la niñez y la desnutrición crónica, en particular entre la población que vive en condiciones de pobreza (UNICEF, 2016). No obstante, aún persisten grandes brechas en dimensiones cruciales para el desarrollo de la primera infancia, que a su vez están marcadas por los ejes de desigualdad a los que se hizo referencia, como se verá a continuación.

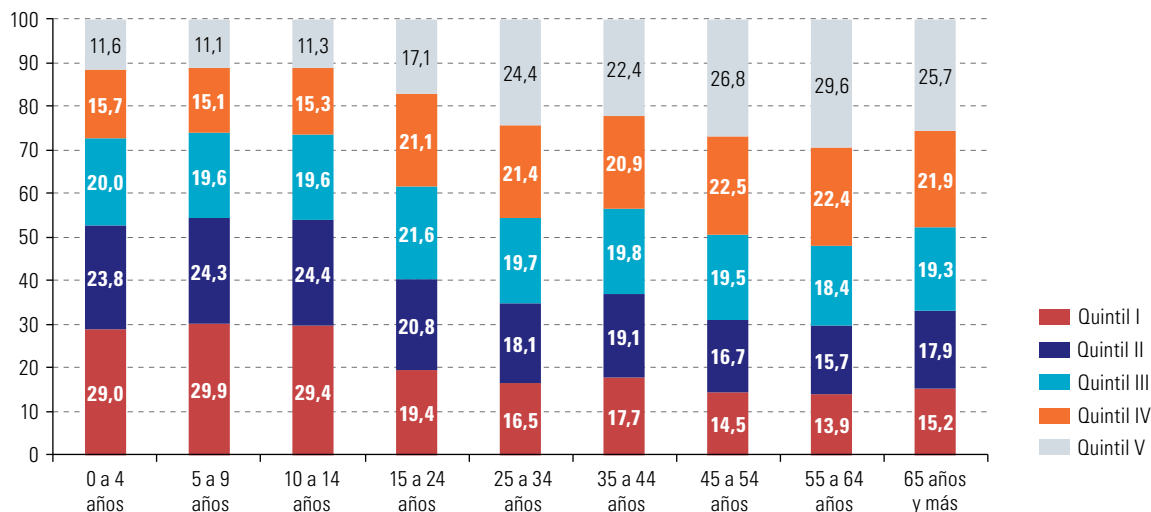
a) La pobreza durante la infancia y a lo largo del ciclo de vida

La pobreza en la infancia es especialmente crítica por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de los niños y las niñas frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y de sus familias. La pobreza infantil se expresa en la privación de condiciones materiales y servicios básicos para el desarrollo integral, en la exclusión del ejercicio pleno de los derechos, en la negación de la dignidad y en la vulnerabilidad frente a los procesos de cambio y crisis económicas (Saunders y otros, 2015).

Si se compara con personas en otras etapas del ciclo de vida, se observa que los niños y niñas están sobrerrepresentados en los primeros quintiles de ingresos, es decir, en los hogares de menores recursos, lo que está asociado a la mayor prevalencia de carencias de diversos tipos, que pueden generar daños graves y persistentes a su desarrollo, con implicaciones en todo el ciclo de vida (véase el gráfico III.1). Este desequilibrio etario, que los posiciona en una situación de clara desventaja, se debe a diversos factores, entre ellos la disminución estratificada de la fecundidad y las transformaciones de las estructuras familiares. En particular, se destaca el aumento de los hogares monoparentales, que con frecuencia cuentan con el aporte económico de una sola persona adulta, por lo que la provisión simultánea de ingresos y cuidados, es decir, la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico no remunerado, tiende a ser más difícil.

Gráfico III.1

América Latina (16 países): distribución de la población por quintiles de ingresos y edad, alrededor de 2014^a
 (En porcentajes)



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

^a Promedio simple de los países.

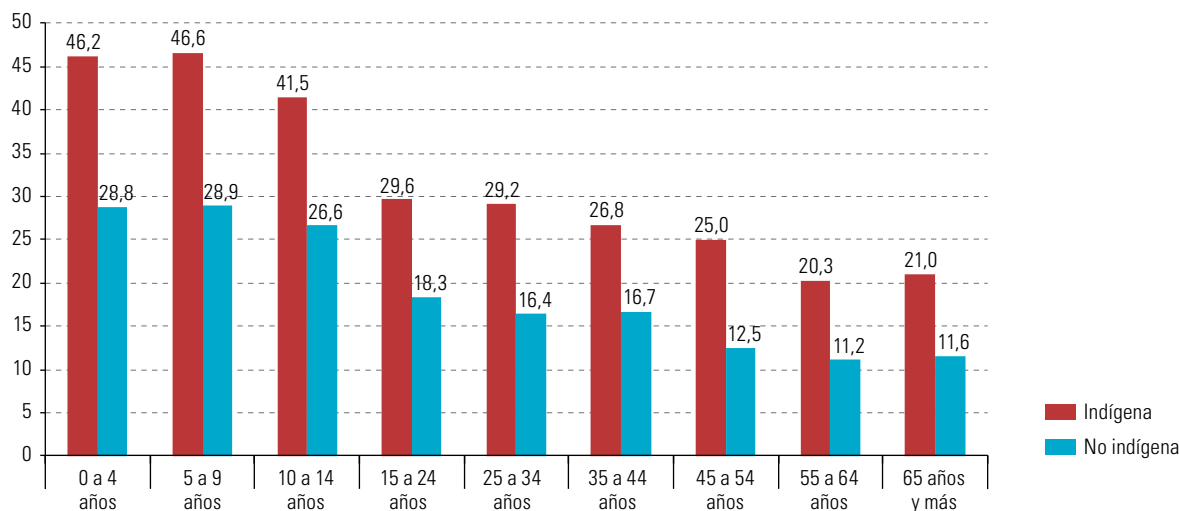
Además de las brechas de bienestar existentes entre la infancia y otras etapas del ciclo de vida, también existen notables desigualdades dentro de la propia población infantil si se consideran otros ejes de la desigualdad social, como el género, la condición étnico-racial o el territorio⁴.

En cuanto a la distribución de la población por quintiles de ingresos según condición étnica, se destacan dos tendencias comunes en la región, a pesar de la diversidad de situaciones nacionales (véase el gráfico III.2). En lo que se refiere a las brechas intrageneracionales (dentro de la población infantil), un porcentaje significativamente mayor de los niños indígenas se ubican en el primer quintil de ingresos en comparación con los niños no indígenas: alrededor de un 50% de los niños indígenas de 0 a 4 años y de 5 a 9 años están en el primer quintil de ingresos, en comparación con menos de un tercio de los niños no indígenas de las mismas edades. En lo relativo a las brechas intergeneracionales (entre la población infantil y la población en otras etapas del ciclo de vida), se observa una brecha de 10 puntos porcentuales o más entre los niños indígenas situados en el quintil de menores ingresos y los jóvenes y adultos indígenas (de entre 15 y 54 años) en el mismo quintil. No obstante, la brecha étnica en la representación en el primer quintil de ingresos también es marcada en la población joven y adulta. Por ejemplo, el porcentaje de personas indígenas que se ubican en el primer quintil de ingresos casi duplica la proporción de personas no indígenas en el mismo quintil en los tres tramos de edades más elevadas (45 a 54 años, 55 a 64 años y 65 años y más).

Gráfico III.2

América Latina (7 países): personas situadas en el primer quintil de ingresos, por grupos de edad y condición étnica, alrededor de 2014^{a,b}

(En porcentajes)



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

^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), el Brasil (2014), Chile (2013), el Ecuador (2014), Guatemala (2014), México (2014) y el Uruguay (2014).

^b La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

⁴ En este capítulo, el territorio como eje estructurante de la desigualdad social se analiza distinguiendo la zona de residencia en el ámbito rural o urbano. Si bien las manifestaciones de las desigualdades sociales a nivel de territorio se expresan de manera mucho más compleja que esta simple dicotomía, por limitaciones de datos el análisis se restringe a este aspecto.

b) El acceso a la educación preescolar

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada por la comunidad internacional en 2015, se plantea en la meta 4.2 que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. Este objetivo también está expresado en las Metas Educativas 2021 que adoptaron los países iberoamericanos (SITEAL, 2009). Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida⁵. En este sentido, la ampliación de la cobertura de enseñanza preescolar de calidad debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad. La educación preescolar consiste en programas de la etapa inicial de la instrucción organizada, orientados a preparar a niños y niñas de 3 años y más para el entorno escolar y contribuir a la transición del hogar a la escuela. Estos programas son de suma importancia porque cumplen funciones educativas y formativas que pueden incorporar elementos de cuidado, seguridad, salud y nutrición, además de apoyar a las mujeres para que puedan hacer frente a la carga de trabajo doméstico y de cuidado y facilitar su inserción laboral (UNICEF, 2001). Cabe mencionar que un abordaje integral de las necesidades en esta etapa permite conjugar y articular acciones simultáneas en materia de salud, educación, nutrición y trato digno con importantes efectos positivos en fases posteriores, tanto a nivel individual como colectivo.

Hay desigualdades sociales que surgen al inicio de la vida y que no siempre son reversibles más adelante, como en el caso de las habilidades cognitivas y no cognitivas (Alarcón y otros, 2015). De hecho, se dispone de evidencia respecto de importantes brechas en el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas según el nivel socioeconómico de los hogares. Por ejemplo, diversos estudios han evidenciado brechas en competencias lingüísticas ya a los 3 años y han demostrado que los niños que viven en hogares pobres conocen menos palabras que los niños de estratos con mayores ingresos, lo que es una desventaja al momento de comenzar la escuela (Paxson y Schady, 2007; Schady, 2011). Este inicio precario puede afectar negativamente la trayectoria educativa de los niños más pobres y llevarlos a la desmotivación, el atraso y la repitencia escolar, así como a una eventual deserción. En contrapartida, la asistencia a una institución de educación preescolar se ha asociado con un mejor desempeño escolar posterior, independientemente del nivel socioeconómico del alumno (UNESCO, 2015; Bos, Ganimian y Vegas, 2014). Una intervención precoz en términos de cobertura y calidad, que comienza con la educación preescolar, es fundamental para evitar que estas brechas se reproduzcan y amplíen, y para que todos los niños y niñas inicien una senda escolar propicia en condiciones menos dispares.

En el acceso a la educación preescolar, no obstante, existe una gran heterogeneidad, y resultan especialmente llamativas las diferencias en asistencia entre los diferentes países de la región (véase el cuadro III.1)⁶. La tasa de asistencia a ese nivel escolar de los niños y niñas de 3 a 5 años varía de un mínimo del 38% en Honduras a un máximo del 86% en el Uruguay⁷. En cada país, dicha tasa suele ser superior en las zonas urbanas en comparación con las rurales, pero la diferencia no tiende a ser muy pronunciada, un hallazgo que coincide con algunos análisis previos (Bos, Ganimian y Vegas, 2014).

Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, la ampliación de la cobertura de enseñanza preescolar de calidad debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad.

⁵ Es pertinente destacar la importancia de los primeros 1.000 días de vida, el tiempo crítico que transcurre entre el nacimiento y la entrada a la educación preescolar. Las desigualdades no se juegan solo en el acceso a la educación preescolar, sino antes. El acceso a los servicios y el goce de derechos en los primeros 2 a 3 años de vida son cruciales.

⁶ La obligatoriedad de la asistencia a una institución educativa de nivel preescolar existe en casi todos los países de la región. La edad a la que se aplica dicha obligatoriedad varía de un país a otro, pero en la mayoría de los casos se inicia a los 5 años de edad (SITEAL, 2009).

⁷ La asistencia aproxima la cobertura de nivel preescolar.

En el cuadro III.1 también se ilustra el significativo aumento de la asistencia al nivel preescolar si solo se considera el año previo al inicio de la primaria (en la mayoría de los casos, 5 años) y el efecto positivo sobre la asistencia en países donde existe obligatoriedad para esas edades.

Cuadro III.1

América Latina (8 países): asistencia a la educación preescolar de los niños de 3 a 5 años, por zona de residencia, alrededor de 2014 (En porcentajes)

País	Niños de 3 a 5 años			Niños en el año previo al inicio del nivel primario ^a
	Total nacional	Zona urbana	Zona rural	Total nacional
Brasil	79,1	81,0	69,2	90,2
Chile	76,6	78,3	64,3	95,8
Colombia	60,8	67,5	43,3	88,7
Costa Rica	42,6	46,6	34,6	81,7
Honduras	37,6	40,7	35,2	81,9
México	71,8	72,0	71,5	96,1
Perú	64,2	66,3	58,3	79,4
Uruguay	86,0	86,6	72,7	98,8
América Latina ^b	64,8	67,4	56,1	89,1

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.

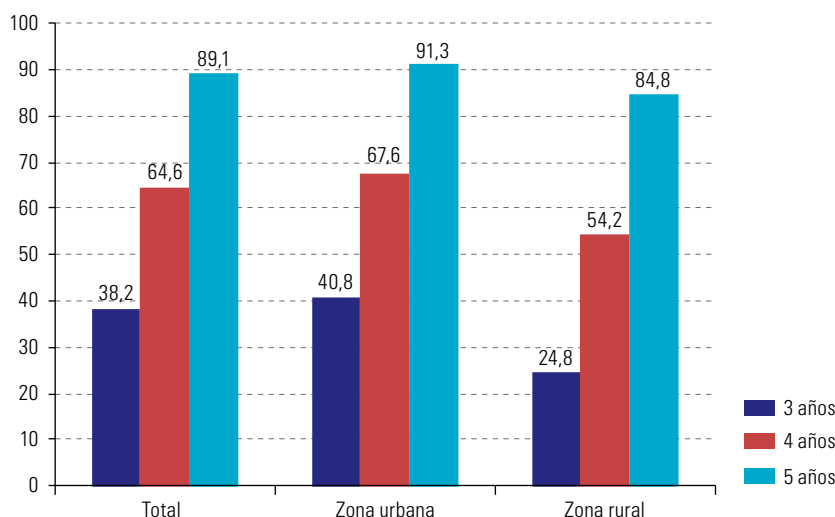
^a La edad previa al inicio del ciclo primario es 5 años en todos los países considerados.

^b Promedio simple de los países.

El acceso a la educación preescolar aún presenta importantes déficits en la región, y es necesario avanzar hacia la universalización de este nivel educativo, tal como se expresa en la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para lograr esto y las Metas Educativas 2021, será necesario expandir la asistencia entre los más pequeños, que registran menores niveles de asistencia y brechas más notables entre las zonas de residencia (véase el gráfico III.3). Por ejemplo, entre los niños y niñas de 3 años, la tasa de asistencia al nivel de educación preescolar es inferior al 25% en la zona rural y del 40% en la zona urbana. Entre los niños y niñas de 5 años, los niveles de asistencia al nivel preescolar por zona de residencia convergen en niveles altos.

Gráfico III.3

América Latina (8 países): asistencia a la educación preescolar por edad y zona de residencia, alrededor de 2014 (En porcentajes)



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

^a Promedio simple sobre la base de información del Brasil (2014), Chile (2013), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Honduras (2013), México (2014), el Perú (2014) y el Uruguay (2014).

Otro desafío importante se refiere a la calidad de la educación preescolar, que condiciona mucho sus esperados efectos positivos. La potenciación de desigualdades sociales desde edades tempranas en América Latina está relacionada no solo con la oferta insuficiente (y muchas veces poco asequible) de educación preescolar, sino también con las notorias diferencias de calidad en la enseñanza a la que acceden los distintos grupos socioeconómicos de la población. El acceso y la calidad de la educación preescolar son temas de igualdad para la infancia en el presente y no garantizarlos implica que se está minando la igualdad en el futuro entre las personas pertenecientes a distintos estratos y territorios (Marco, 2014). Esto es fundamental para cumplir con el ODS 4 en torno a la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, siguiendo el principio de “que nadie se quede atrás”⁸.

Por último, otro factor de desigualdad en las trayectorias de las personas en edades tempranas, que es negativo para el bienestar y el goce de derechos, es el trabajo infantil (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Trabajo infantil: una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes

El trabajo infantil, que aún persiste en la región, no solo obstaculiza la realización de otros derechos de niños, niñas y adolescentes (como, por ejemplo, los derechos a la educación y al tiempo libre), sino que constituye, en sí mismo, una grave violación de sus derechos (Ullmann y Milosavljevic, 2016). En reconocimiento de las profundas consecuencias negativas del trabajo infantil, 27 países de la región, junto con organizaciones sindicales y de empleadores, llevan a cabo la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, con la que se busca acelerar el ritmo de erradicación de este grave problema para lograr el cumplimiento de la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) referida a poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Desde hace más de 20 años, los países de América Latina y el Caribe vienen realizando grandes esfuerzos para eliminar el trabajo infantil. Estos incluyen la ratificación de instrumentos internacionales —especialmente el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (Núm. 138), y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (Núm. 182), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—, la concreción de importantes adelantos en materia legislativas, el desarrollo de una base de conocimientos sobre el tema y la promoción de políticas y programas de prevención y erradicación. Esto ha llevado a una significativa reducción de la incidencia del trabajo infantil, lo que ubica a América Latina y el Caribe en una posición privilegiada para convertirse en la primera región en desarrollo libre de trabajo infantil (OIT, 2016c). Según estimaciones de la OIT (2013), el número de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en el mercado laboral bajó de 14,1 millones en 2008 a 12,5 millones en 2012, lo que equivale a una reducción de 1,6 millones de personas en esa situación. Pese a ello, la cifra aún es alarmante, y, además, en este periodo se constata un estancamiento en el ritmo de la reducción y un preocupante incremento del trabajo infantil peligroso, lo que alerta a los países y los exhorta a redoblar el esfuerzo para lograr su erradicación (OIT, 2013).

Como se observa en el siguiente cuadro, el Brasil, México, Perú y Colombia son los países en que, en números absolutos, el trabajo infantil es más elevado; en términos porcentuales, los países con mayor prevalencia de trabajo infantil son Haití (34%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (26%), el Paraguay (22%) y el Perú (19%). Las desigualdades que se manifiestan en los patrones de trabajo infantil incluyen disparidades de género, condición étnico-racial y zona de residencia.

Existe una marcada división del trabajo infantil por sexo: los niños y adolescentes varones presentan mayores tasas de trabajo infantil en comparación con las niñas y concentran su trabajo en las actividades productivas fuera del hogar, especialmente en la agricultura. En El Salvador, por ejemplo, el 76% del trabajo infantil es realizado por niños y adolescentes del sexo masculino, particularmente en la agricultura, ganadería y silvicultura (OIT, 2013). En contrapartida, las niñas se desempeñan, en gran parte, como trabajadoras domésticas asalariadas. En el Brasil, por ejemplo, cerca de 214.000 niños, niñas y adolescentes se dedican al trabajo doméstico y, de ellos, el 94,2% son mujeres, proporción que se mantiene entre los adultos y marca la fuerte división de género de esta ocupación.

⁸ Otro desafío que debe enfrentarse es la resistencia cultural a institucionalizar el cuidado en las primeras etapas de la infancia en detrimento de los roles tradicionales desempeñados por las mujeres en ese aspecto.

Recuadro III.1 (conclusión)

América Latina y el Caribe (18 países): población de niños y niñas en situación de trabajo infantil y adolescente, último año disponible
 (En números y porcentajes)

País	Edad considerada	Población aproximada	Porcentaje	Año
Argentina (área urbana)	5 a 17 años	456 207	10,6	2004
Belice	5 a 17 años	3 528	3,2	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5 a 17 años	800 000	26,4	2008
Brasil	5 a 17 años	2 827 959	6,7	2014
Chile	5 a 17 años	229 510	6,9	2013
Colombia	5 a 17 años	1 019 000	9,1	2015
Costa Rica	5 a 17 años	20 896	2,1	2016
Ecuador	5 a 17 años	360 000	8,6	2012
El Salvador	5 a 17 años	144 168	8,5	2013
Guatemala	7 a 14 años	732 430	16,9	2014
Haití	5 a 14 años	815 993	34,4	2012
Honduras	5 a 17 años	328 000	12,3	2013
México	5 a 17 años	2 217 648	7,5	2015
Panamá	5 a 17 años	23 855	2,5	2016
Paraguay	5 a 17 años	416 425	22,4	2011
Perú	5 a 17 años	1 672 900	19,0	2015
República Dominicana	5 a 17 años	338 000	14,0	2014
Uruguay	5 a 17 años	68 500	9,9	2010

Fuente: A. Espejo, "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, inédito.

Otro rasgo saliente del trabajo infantil en la región es su variabilidad a nivel del territorio y su concentración en áreas rurales, ya que gran parte de los niños y niñas se desempeña en actividades agrícolas. En el Ecuador, por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil (2013) muestran que el 71% de los niños y niñas que trabaja lo hace en la agricultura, el 21% se desempeña en el sector de servicios y el 8% trabaja en la industria.

Asociado a esto, los informes revisados dan cuenta de un elevado porcentaje de informalidad en el trabajo infantil, que se concentra, sobre todo, en el trabajo familiar no remunerado. En Guatemala, por ejemplo, más de la mitad de los niños ocupados se encuentran insertos en el sector informal y más del 95% de ellos se desempeñan como trabajadores familiares no remunerados según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2016. Además, en gran parte de los países, los niños y niñas en situación de trabajo infantil no reciben remuneración alguna, y aquellos que perciben algún salario se sitúan muy por debajo de los niveles legalmente establecidos en cada país.

En los informes nacionales también se menciona que el trabajo infantil y adolescente afecta en mayor proporción a las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En el Estado Plurinacional de Bolivia, casi la mitad de los niños que están en situaciones de trabajo infantil son indígenas y muchos de ellos realizan actividades peligrosas. De modo similar, cerca del 60% de los niños y niñas de entre 5 y 13 años que realizan trabajo infantil en el Brasil son afrodescendientes.

En síntesis, el ritmo del progreso y los indicadores alcanzados generan preocupación respecto de la posibilidad de cumplir con los compromisos nacionales e internacionales, entre los que se destaca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para lograr el ambicioso objetivo de eliminar todas las formas de trabajo infantil para 2025 se requiere acción en varias frentes, incluida la reducción de la pobreza, la mejora del acceso, pertinencia y calidad de la educación, la generación de oportunidades de trabajo decente para los miembros adultos de la familia (hombres, mujeres y jóvenes en edad de trabajar), la promoción de la igualdad de género y de la igualdad étnico-racial, el fortalecimiento de políticas de protección social, entre otras, con especial atención a las poblaciones más vulnerables al trabajo infantil, considerando las dimensiones territoriales, de género y étnico-raciales.

Fuente: A. Espejo, "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, inédito; H. Ullmann y V. Milosavljevic, "El uso del tiempo en la adolescencia", *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto de 2016; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Cinco claves para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Lima, 2016 e *Informe Mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra, 2013.

En suma, las desigualdades que se manifiestan en la etapa inicial de la vida no deben sentenciar a niños y niñas a una vida de exclusión. Son evitables si los Gobiernos se comprometen a adoptar medidas orientadas a mejorar las oportunidades para todos los niños, especialmente los más desfavorecidos (UNICEF, 2016). Para ello, es necesario que las políticas centradas en el bienestar de niñas y niños actúen sobre las desigualdades que se entrecruzan en esta etapa del ciclo de vida y que se adopten enfoques integrales que contribuyan a limitar el encadenamiento de diversas privaciones a edades tempranas. Los programas para el desarrollo de la primera infancia son la base sobre la que deben hacerse otras inversiones sociales exitosas a lo largo de la vida de un individuo, especialmente de aquellos en situación de pobreza, discriminación y exclusión. Invertir más en este ámbito es una de las maneras más eficaces de mejorar la movilidad social y reducir las desigualdades sociales (BID, 2015).

2. Juventud: una encrucijada para solidificar o revertir las trayectorias de exclusión

La juventud es otro período crítico en que las desigualdades sociales se pueden ensanchar o reducir, en especial para asegurar una adecuada transición a la vida laboral que permita, desde el inicio, constituir una vía hacia un mayor bienestar y una menor desigualdad (CEPAL, 2016a). Es durante esta etapa cuando se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, adquieran competencias para el trabajo, inicien una trayectoria laboral y, en muchos casos, establezcan o consoliden un núcleo familiar propio. En la realidad latinoamericana, sin embargo, muchas veces esas fases y transiciones no siguen una trayectoria lineal, sino que constituyen momentos en los que se reproduce y magnifica la desigualdad.

a) Evolución de las brechas por condición étnica y zona de residencia en la conclusión de la secundaria

La educación es un derecho social y es fundamental para la formación de capacidades y competencias para el mundo del trabajo remunerado y la vida en general. De esta manera, actúa como una palanca para la inclusión social y económica, y para la ciudadanía y la participación en la sociedad.

El nivel educativo es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud, vivienda y otros beneficios individuales y sociales a lo largo de su vida (Espínola y Claro, 2010). Si bien casi todos los niños y niñas de 11 años se encuentran estudiando, las tasas de deserción de la educación secundaria en América Latina son un desafío vigente (Rico y Trucco, 2014). Esto indica que en la región aún prevalecen condiciones que inducen a los jóvenes de ambos sexos a no finalizar la educación secundaria, eslabón crucial para asegurar una mejor inserción laboral posterior.⁹

Como señalan Rico y Trucco (2014), en una sociedad compleja y globalizada como la actual, los niveles de competencia requeridos para la inclusión social son más altos y se asocian no solo a las oportunidades de integración laboral, sino también a factores relevantes para el desarrollo, como la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de ciudadanía e identidad social y el fortalecimiento de la integración y cohesión social. Es por ello que la educación secundaria hoy es fundamental para el futuro de las personas.

El nivel educativo es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud, vivienda y otros beneficios individuales y sociales a lo largo de su vida. Si bien casi todos los niños y niñas de 11 años se encuentran estudiando, las tasas de deserción de la educación secundaria en América Latina son un desafío vigente. Esto indica que en la región aún prevalecen condiciones que inducen a los jóvenes de ambos sexos a no finalizar la educación secundaria, eslabón crucial para asegurar una mejor inserción laboral posterior.

⁹ Es importante subrayar que una de las condiciones que puede inducir a los jóvenes a desertar del sistema escolar en el nivel secundario es la segmentación en la calidad de la educación que existe en los ciclos educativos previos, particularmente en la primaria.

Además, la conclusión de la educación secundaria no solo impacta en las etapas posteriores del ciclo de vida de los adolescentes, sino que también juega un papel fundamental en relación con la transmisión de la pobreza y la desigualdad a las generaciones futuras. El nivel educativo de la madre, en particular, se ha asociado constantemente con numerosos resultados e indicadores de bienestar infantil, como la asistencia de los niños a instituciones de educación preescolar, la presencia de desnutrición y los niveles de mortalidad infantil, entre otros resultados de salud (BID, 2015), así como a la incidencia de la pobreza (CEPAL/UNICEF, 2010 y 2012). Por lo tanto, apoyar a los jóvenes para que concluyan sus estudios secundarios es una estrategia para revertir las desigualdades que se acumulan a lo largo del ciclo de vida de las personas y su transmisión a las nuevas generaciones.

En la mayoría de los países de la región, el porcentaje de jóvenes (tanto hombres como mujeres) que concluyen la educación secundaria ha aumentado (véase el gráfico III.4). El incremento en términos porcentuales ha sido particularmente notable en las localidades rurales de algunos países. En las zonas rurales del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, entre 2002 y 2014 el porcentaje de hombres de entre 20 y 24 años que había concluido la secundaria aumentó del 16,9% al 58,1% y entre las mujeres la proporción se elevó del 9,8% al 45,5%. En el Brasil, los aumentos para los jóvenes en las zonas rurales también fueron notables: del 9% al 35% para los hombres y del 13% al 44% para las mujeres. Pese a estos importantes avances en la conclusión de la educación secundaria en las zonas rurales, aún existen marcadas brechas y en la mayoría de los países los adolescentes rurales son los más rezagados.

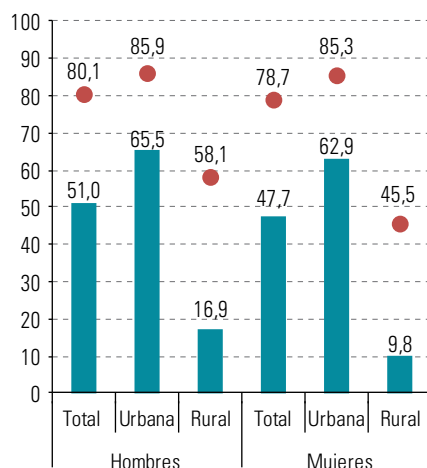
En la conclusión de la secundaria existe una importante segmentación social. Los que no concluyen esa crucial etapa de la educación tienden a experimentar múltiples formas de exclusión. Así, el porcentaje de los que no concluyen la secundaria es más acentuado entre los jóvenes de ambos sexos que pertenecen a los hogares de más bajos ingresos (CEPAL, 2016b) y aquellos que residen en zonas rurales, además de los indígenas y los afrodescendientes. Como se evidencia en el gráfico III.5, entre 2002 y 2014, en cinco países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala) se registra un notable aumento de la conclusión de la secundaria en todos los grupos considerados. Los cambios son más pronunciados entre los jóvenes indígenas (alrededor del 64% frente a alrededor del 29% de los no indígenas), justamente el grupo que registraba menores niveles de cobertura al inicio del período. Sin embargo, las brechas étnicas aún son muy notorias y cerrarlas requiere una acción dirigida.

La educación secundaria puede ser un catalizador para reducir las desigualdades sociales. No obstante, debido a las grandes diferencias en los niveles de calidad y eficiencia de la educación a la que acceden los jóvenes, existen considerables disparidades en materia de aprendizaje. Por ello, las desigualdades sociales también pueden ampliarse durante la enseñanza de nivel secundario, incluso cuando el acceso es relativamente elevado. Esto requiere una acción vigorizada en dos frentes: por una parte, es necesario ampliar la cobertura, poniendo especial atención en los grupos más excluidos, y, por la otra, resulta imperativo mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, lo que disminuirá las brechas.

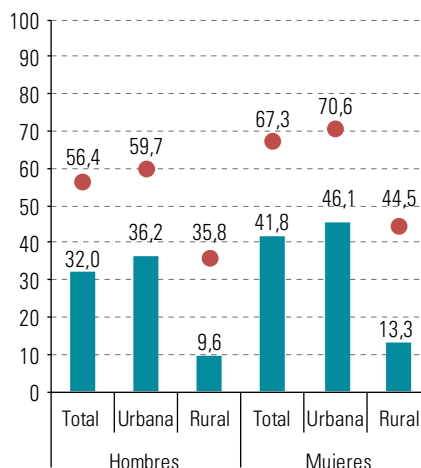
Gráfico III.4

América Latina (14 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014^a
 (En porcentajes)

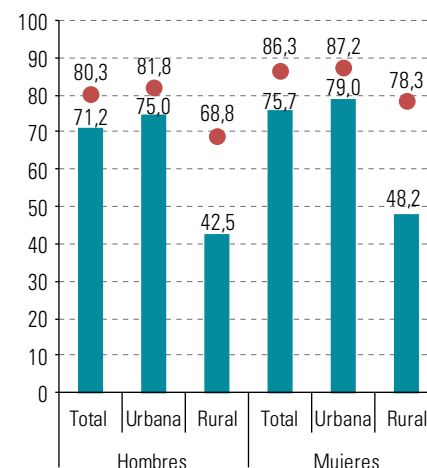
A. Bolivia (Estado Plurinacional de)



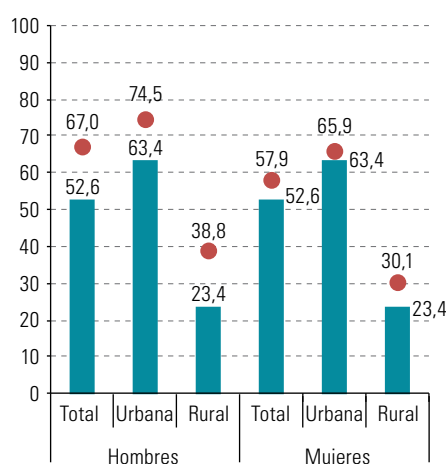
B. Brasil



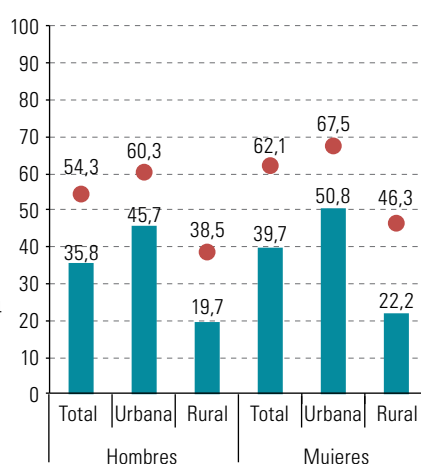
C. Chile



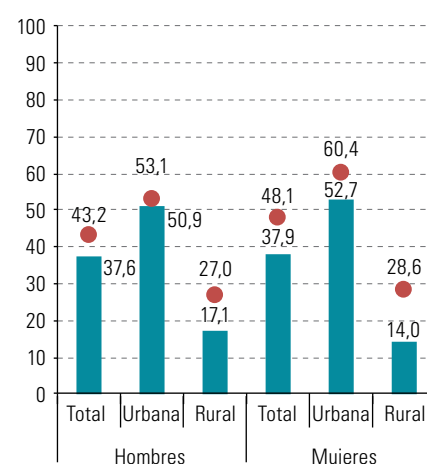
D. Colombia



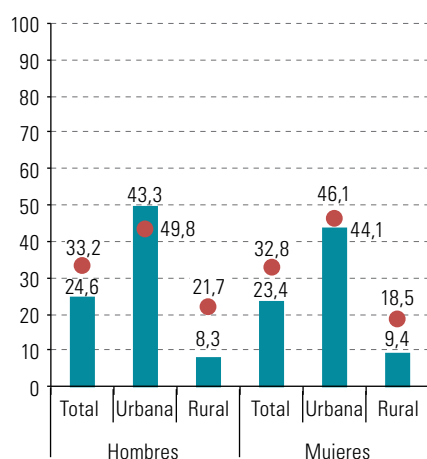
E. Costa Rica



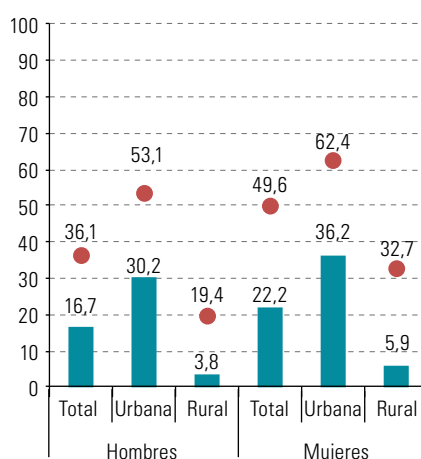
F. El Salvador



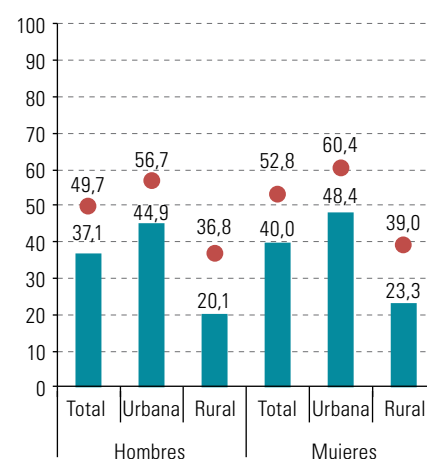
G. Guatemala



H. Honduras



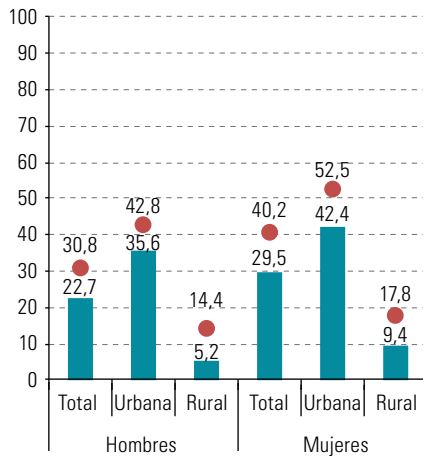
I. México



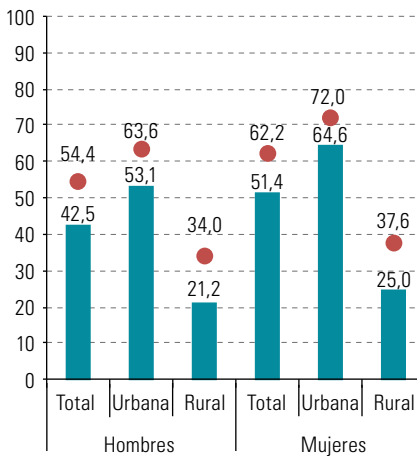
■ 2002 ● 2014

Gráfico III.4 (conclusión)

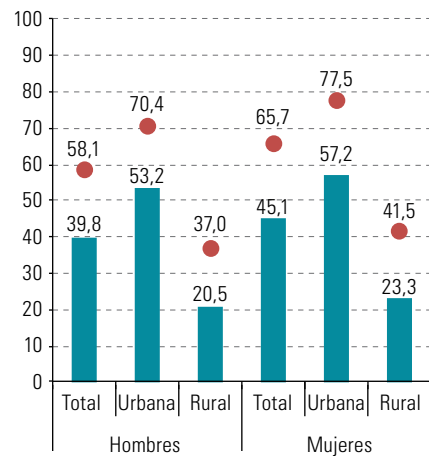
J. Nicaragua



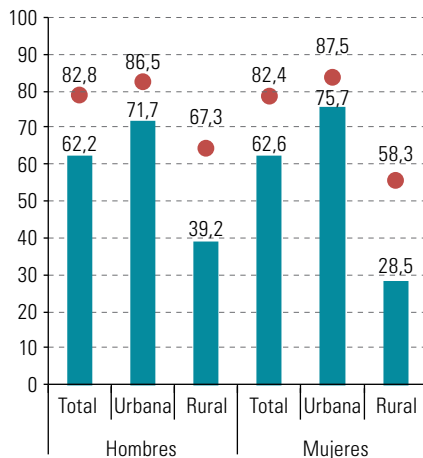
K. Panamá



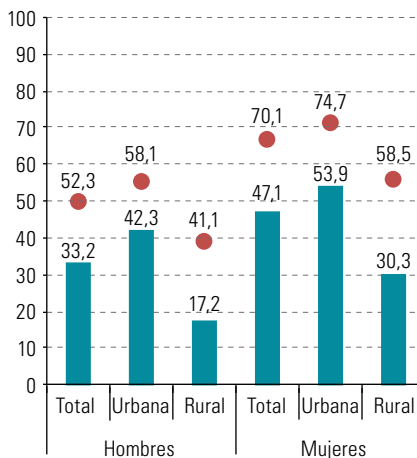
L. Paraguay



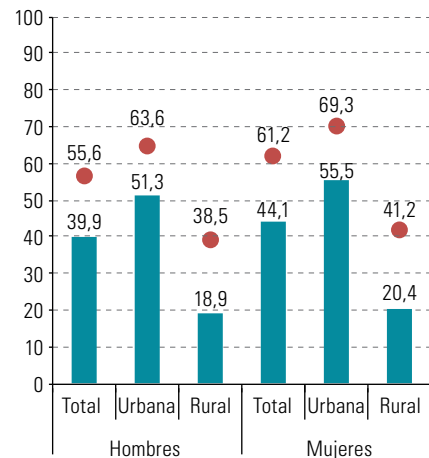
M. Perú



N. República Dominicana



O. América Latina



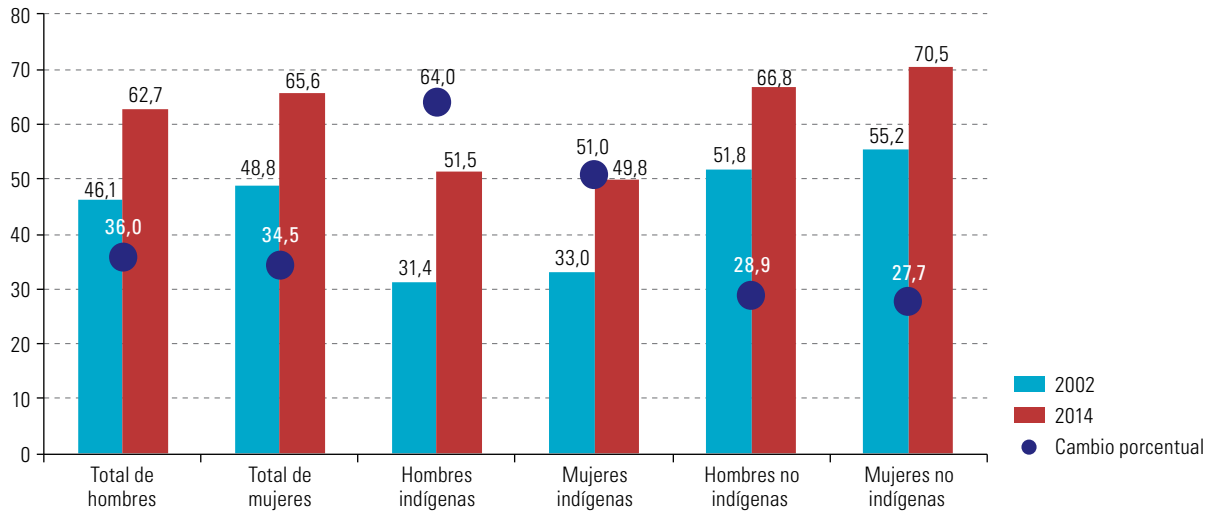
■ 2002 ● 2014

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

^a Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

Gráfico III.5

América Latina (5 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014^{a b}
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2013), el Brasil (2001, 2014), Chile (2003, 2013), el Ecuador (2002, 2014) y Guatemala (2002, 2014).

^b La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

b) Jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo: un problema multidimensional

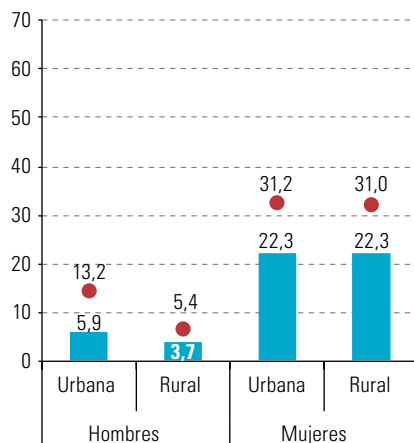
Un desafío importante para los jóvenes de la región, que obstaculiza su proceso de emancipación, es la transición de la escuela al mercado laboral. El paso de la educación al trabajo se ve obstruido tanto por las dificultades que enfrentan los jóvenes para concluir el proceso educativo y adquirir las habilidades que se requieren en el mercado laboral, como por las barreras que existen para integrarse al mercado de trabajo en condiciones adecuadas. Un grupo que genera especial preocupación, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo, es el de los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo. En reconocimiento del desafío que supone estar en esta situación respecto del riesgo de marginación a largo plazo del mercado laboral y la exclusión social, y las consecuencias que esto puede tener para el conjunto de la sociedad, la meta 8.6 del Objetivo 8 de los ODS hace un llamado a los países a reducir considerablemente para 2030 el porcentaje de jóvenes que viven esta realidad.

Esa situación contribuye a reproducir la desigualdad a través de las generaciones e impide a la región explotar la ventana de oportunidad que representa el bono demográfico. Sin embargo, es necesario reconocer y visibilizar la gran heterogeneidad de situaciones que existe en esa condición, que en algunos casos es más estructural y en otros es más coyuntural, y evitar la estigmatización de estos jóvenes. Ello permitirá encontrar distintas vías de política para su integración en la sociedad en mejores condiciones. Como puede apreciarse en el gráfico III.6, se trata de un grupo principalmente compuesto por mujeres, con brechas muy significativas en algunos países, un hallazgo ya identificado en otros estudios (CEPAL, 2016a; Trucco y Ullmann, 2015).

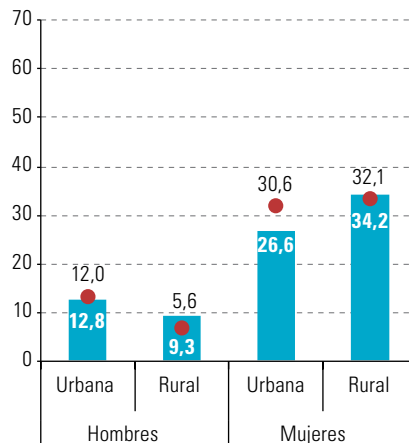
Gráfico III.6

América Latina (14 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014^a
 (En porcentajes)

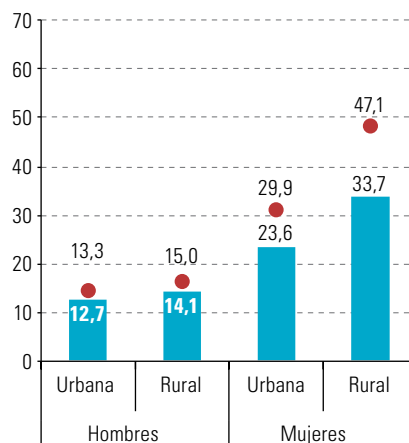
A. Bolivia (Estado Plurinacional de)



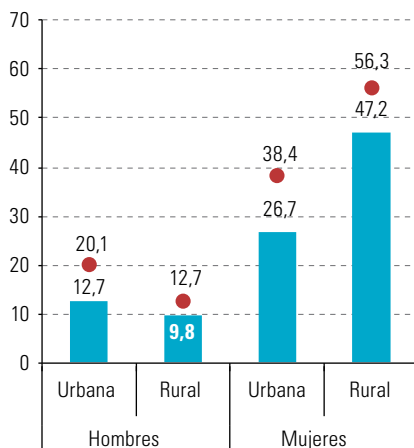
B. Brasil



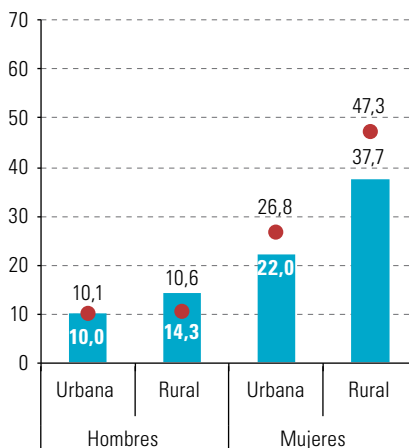
C. Chile



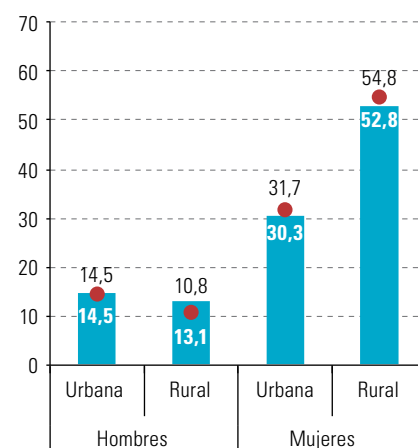
D. Colombia



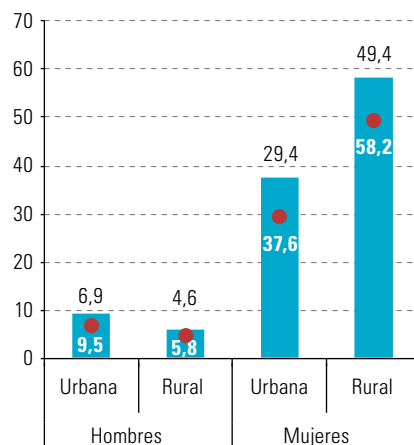
E. Costa Rica



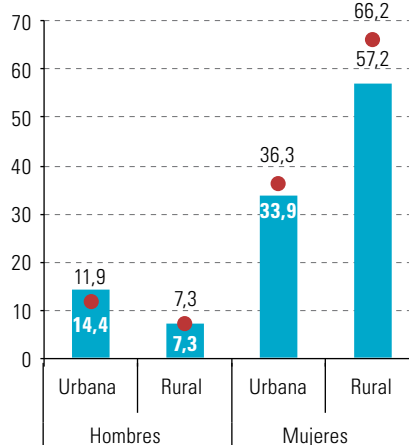
F. El Salvador



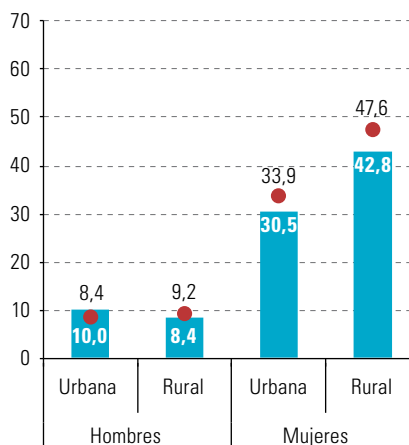
G. Guatemala



H. Honduras



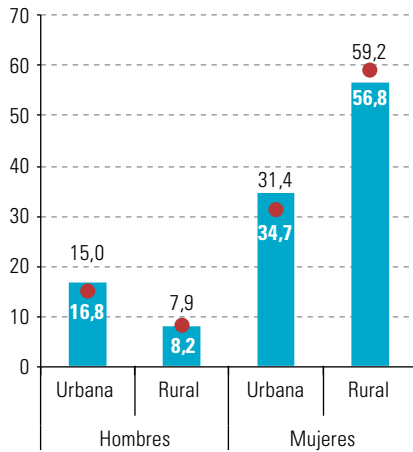
I. México



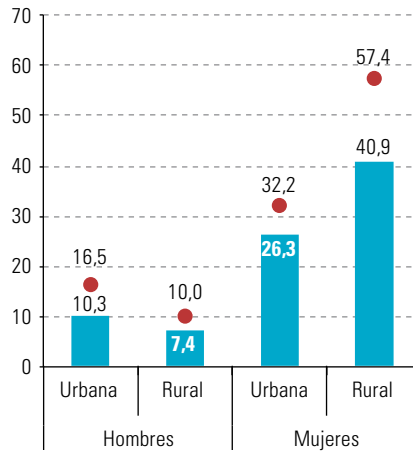
■ 2014 ● 2002

Gráfico III.6 (conclusión)

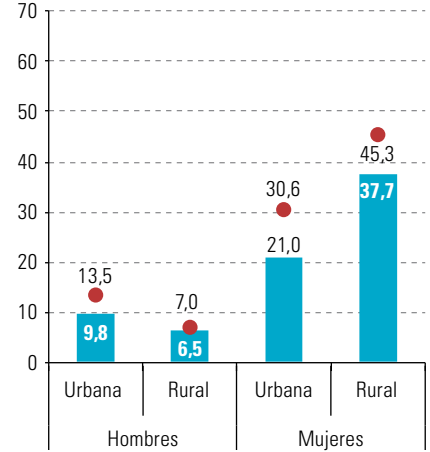
J. Nicaragua



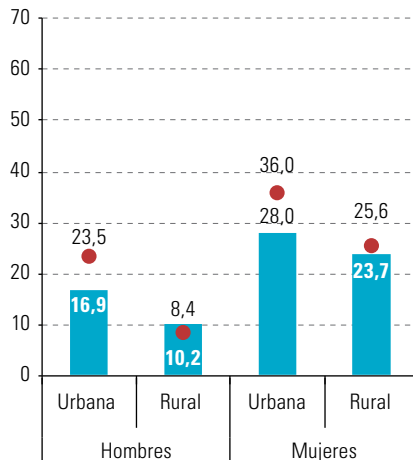
K. Panamá



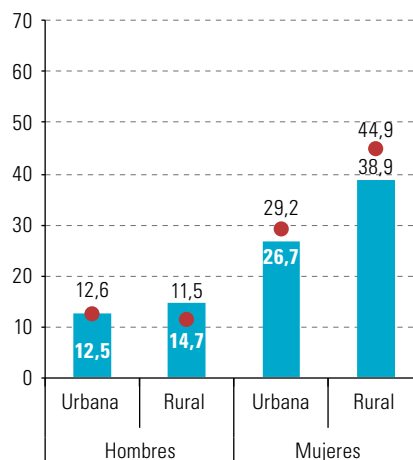
L. Paraguay



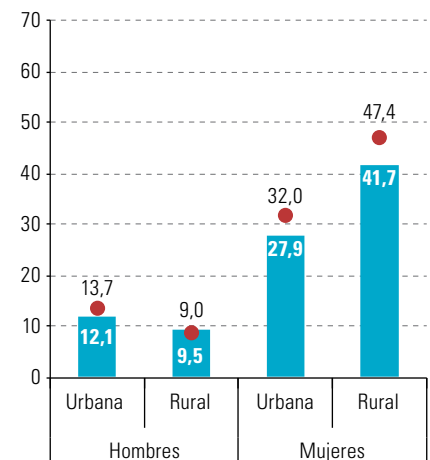
M. Perú



N. República Dominicana



O. América Latina



■ 2014 ● 2002

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

^a Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

Las oportunidades educativas, las características del mercado laboral local, los patrones de fecundidad y otros rasgos culturales de las zonas rurales, en comparación con las zonas urbanas, pesan sobre el riesgo de que los jóvenes no estén estudiando ni ocupados en el mercado laboral (véase el gráfico III.6). A este respecto, se observan tres tendencias. En primer término, independientemente de la zona de residencia y del año, el porcentaje de mujeres que no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral excede significativamente al de los hombres en todos los países. Por ejemplo, en la zona rural de El Salvador, aproximadamente el 53% de las mujeres jóvenes estaban en esta situación en 2014, comparado con el 13% de los hombres jóvenes. En segundo lugar, entre las mujeres, hay una clara gradiente dependiendo de la zona de residencia: el porcentaje de aquellas que no estudian y no están ocupadas en el mercado laboral es muy superior en las áreas rurales en comparación con las áreas urbanas. La brecha entre las mujeres según la zona de residencia es muy marcada en algunos países. En Colombia, por ejemplo, el 47% de las jóvenes rurales se encuentran en esa condición, frente al 26% de las jóvenes urbanas. Una posible explicación es que, en parte, esto se debe a las menores tasas de fecundidad y a mayores expectativas de terminar los estudios o acceder al mercado laboral por parte de las jóvenes en áreas urbanas en comparación con las que residen en las zonas rurales. En contrapartida, los patrones para los jóvenes varones muestran una tendencia inversa: en la mayoría de los países son los jóvenes rurales quienes presentan una menor proporción en esta categoría y las brechas entre los jóvenes según la zona de residencia son menos pronunciadas, lo que puede estar relacionado con un ingreso precoz al mercado laboral. Un tercer elemento es que se trata de un indicador que ha mostrado muy poca variación entre 2002 y 2014, particularmente en lo referente a los hombres jóvenes, entre los cuales incluso se han producido en muchos casos aumentos en el período más reciente. En promedio, en 2014, el porcentaje de jóvenes de sexo masculino que no estaban estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo era del 12,1% en las áreas urbanas y del 9,5% en las áreas rurales; a su vez, entre las jóvenes mujeres esa cifra alcanzaba el 27,9% en las áreas urbanas y el 41,7% en las áreas rurales.

Introduciendo en el análisis la dimensión étnica, se puede observar que, en los cinco países de la región de los que se cuenta con información (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala), si bien el porcentaje de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral disminuyó entre 2002 y 2014 en promedio, esta disminución no fue pareja en los diferentes grupos poblacionales: las mujeres experimentaron disminuciones mucho más modestas que los hombres y las indígenas fueron las que menos avances mostraron (véase el gráfico III.7). En general, estas brechas se relacionan con los mayores obstáculos para conciliar la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado con los estudios y la participación en el trabajo remunerado, y, en el caso de las mujeres indígenas, también con factores culturales y patrones diferenciados de fecundidad.

Pese a su importancia, la etapa juvenil no está suficientemente visibilizada en las políticas públicas y, cuando se hace mención a los jóvenes, en muchos casos estos aparecen como el objeto de las políticas y no como sujetos de derechos y agentes de desarrollo y cambio productivo (CEPAL, 2016a). Dado el peso demográfico que los jóvenes aún tienen en la gran mayoría de los países de la región y el actual período de bono demográfico por el que estos transitan, es un momento especialmente propicio para invertir en esta etapa del ciclo de vida y lograr la plena inclusión de los jóvenes, con miras a construir sociedades más justas e igualitarias. Esto también es fundamental por la importancia que tendrán las nuevas generaciones para efectuar el cambio estructural y productivo que la región requiere, en el nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Pese a su importancia, la etapa juvenil no está suficientemente visibilizada en las políticas públicas y, cuando se hace mención a los jóvenes, en muchos casos estos aparecen como el objeto de las políticas y no como sujetos de derechos y agentes de desarrollo y cambio productivo. Dado el peso demográfico que los jóvenes aún tienen en la gran mayoría de los países de la región y el actual período de bono demográfico por el que estos transitan, es un momento especialmente propicio para invertir en esta etapa del ciclo de vida y lograr la plena inclusión de los jóvenes, con miras a construir sociedades más justas e igualitarias.

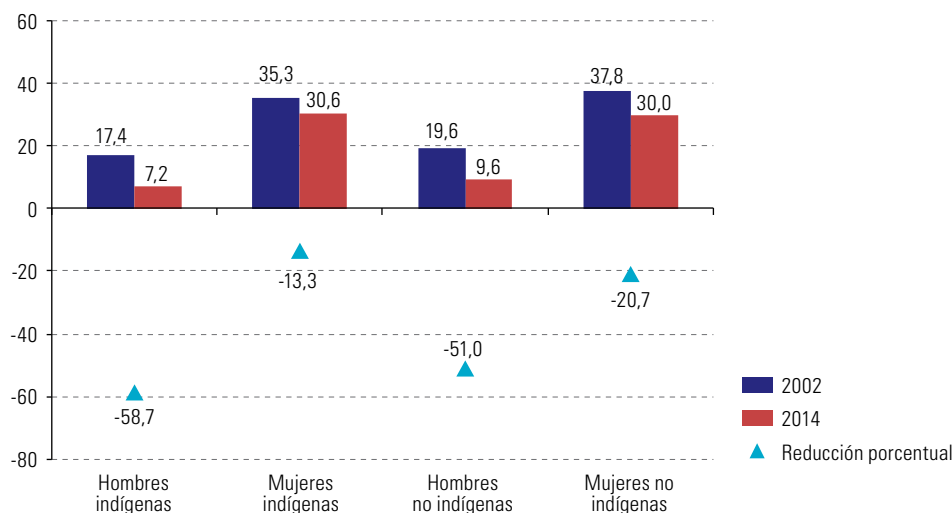


Gráfico III.7

América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014^{a b} (En porcentajes)

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

^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2013), el Brasil (2001, 2014), Chile (2003, 2013), el Ecuador (2002, 2014) y Guatemala (2002, 2014).

^b La categoría “no indígena” no incluye a los afrodescendientes.

3. Adultez: las desigualdades plasmadas en el mercado laboral

Durante la adultez, el acceso a los ingresos y al bienestar depende, aún con mayor intensidad, de las posibilidades que tienen las personas de insertarse en el mercado laboral (Rossel y Filgueira, 2015, citado en CEPAL, 2016a), que a su vez se vinculan con las capacidades y habilidades que adquirieron en las etapas previas. Además, el acceso a la protección social contributiva está muy ligado a la inserción en el mercado laboral formal. También durante esta etapa son particularmente urgentes las presiones asociadas al cuidado, debido a la presencia de dependientes de corta edad (hijos e hijas) y quizás también de edad avanzada (padres u otros miembros dependientes del núcleo familiar). La combinación de estas demandas —la necesidad de generar ingresos suficientes y de conciliar la participación en el mercado laboral, los proyectos personales y las responsabilidades de cuidado— crea un escenario especialmente desafiante para las mujeres en la etapa adulta. Por último, el tipo de vinculación de cada persona con el mercado laboral durante la adultez tiene consecuencias para su bienestar en el futuro inmediato como personas mayores: si esta es de carácter informal, la persona no tendrá derecho a una jubilación contributiva en su vejez ni, en muchos casos, a los servicios de salud. Por estas razones, los principales desafíos durante esta etapa se vinculan con la participación laboral y la calidad del empleo, en relación con los ingresos y demás condiciones de trabajo y el acceso a los derechos laborales (como licencias por maternidad, paternidad y enfermedad, vacaciones remuneradas y otros) y a los mecanismos de protección social, incluidos los servicios de cuidado (CEPAL, 2016a).

a) Evolución del desempleo entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, y por zona de residencia

Los efectos de la desaceleración y la contracción económica que ha venido experimentando la región desde 2015 ya se hacen presentes en los mercados laborales de América Latina, revirtiendo algunas de las tendencias positivas de la última década. En promedio, las tasas de desempleo están aumentando, la calidad de los empleos

se está deteriorando y el crecimiento de los salarios y la formalidad se ha estancado (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Como ha señalado la CEPAL (2016a), la disminución de la tasa de desempleo fue uno de los factores que contribuyó al descenso de los niveles de pobreza y desigualdad entre 2002 y 2014. Por lo mismo, en la compleja coyuntura económica actual, es imperativo poner en marcha medidas tendientes a la creación y protección del empleo y a la mejora de su calidad, así como expandir el acceso a seguros de desempleo y otros mecanismos de protección social.

La tasa de desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral y en ella se evidencia el entrecruzamiento de los ejes que estructuran la desigualdad social en la región. Aunque en las últimas décadas se han registrado significativos avances hacia una mayor igualdad de género en esferas como la autonomía física y en la participación en la toma de decisiones a nivel regional (CEPAL, 2016c), todavía persisten importantes disparidades entre hombres y mujeres, entre ellas las que se observan en el mercado laboral, incluidas brechas en materia de participación laboral y mayores tasas de desempleo, mayores tasas de informalidad y discriminación salarial en el caso de las mujeres.

Esas desigualdades tienen un alto impacto en la autonomía económica de las mujeres, su bienestar y el de sus hijos. Además, conllevan importantes consecuencias futuras para la seguridad económica de las mujeres y sus familias, pues las desventajas en el mercado laboral tienen un efecto acumulativo sobre la trayectoria laboral de las mujeres, sus posibilidades para la generación de recursos y su capacidad de ahorro a lo largo de la vida, lo que finalmente se traduce en grandes brechas en las jubilaciones y pensiones (Marco, 2016; CEPAL, 2014a). Un menor nivel de ingresos, sumado a una trayectoria laboral en general más discontinua y más marcada por la informalidad y la precariedad, deriva en una menor cobertura de los regímenes contributivos relacionados con el empleo, lo que tiende a reproducir las desigualdades de género en el ámbito de la protección social (OIT, 2016a). Eso no solo significa que es inferior la cantidad de mujeres que reciben pensiones, sino también el monto de esas pensiones, lo que se relaciona con una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres durante la vejez (CEPAL, 2016c).

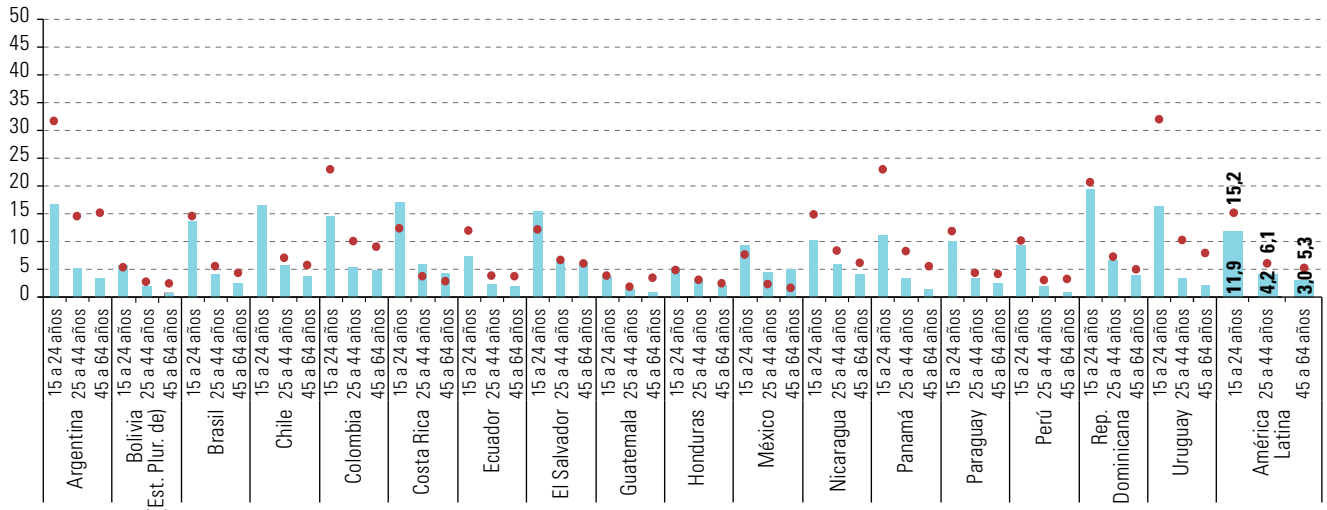
Las brechas intergeneracionales entre jóvenes y adultos también son muy manifiestas en los indicadores del mercado laboral. Pese a que los jóvenes latinoamericanos gozan hoy de un mayor nivel educativo y de un estatus socioeconómico más alto que en la década pasada, siguen padeciendo mayores niveles de desempleo que los adultos (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Esta contradicción es especialmente aguda en el caso de las mujeres jóvenes, que, como se ilustró previamente en este capítulo, alcanzan mayores logros educativos que sus contrapartes varones, pero sin que esta ventaja se traslade al mercado laboral. En el gráfico III.8 se presenta la evolución de las tasas de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, entre 2002 y 2014. Las brechas de género y etarias se evidencian independientemente de la zona de residencia, pues son las mujeres jóvenes de las dos zonas de residencia las que experimentan mayores tasas de desempleo.

La evolución de las tasas de desempleo entre 2002 y 2014 en 14 países de la región muestra que estas siguen siendo más bajas en las zonas rurales que en las zonas urbanas, un hallazgo que es consistente con lo observado en estudios previos (CEPAL/OIT, 2016). Como señalan la CEPAL y la OIT (2016), este patrón se explica por una sobreoferta o excedente de mano de obra en las zonas rurales, que se traduce en flujos migratorios hacia las ciudades y en una mayor incidencia de trabajos de baja remuneración y menor cobertura de protección social, más que en el desempleo abierto (OIT, 2014 citado en CEPAL/OIT, 2016). Además, la oportunidad de acceder a un trabajo remunerado varía de acuerdo con el ciclo agrícola, lo que incide en una mayor inactividad laboral en períodos de baja demanda de trabajo. No obstante, el gráfico también permite observar el estancamiento de este indicador en las zonas rurales, a diferencia de las zonas urbanas.

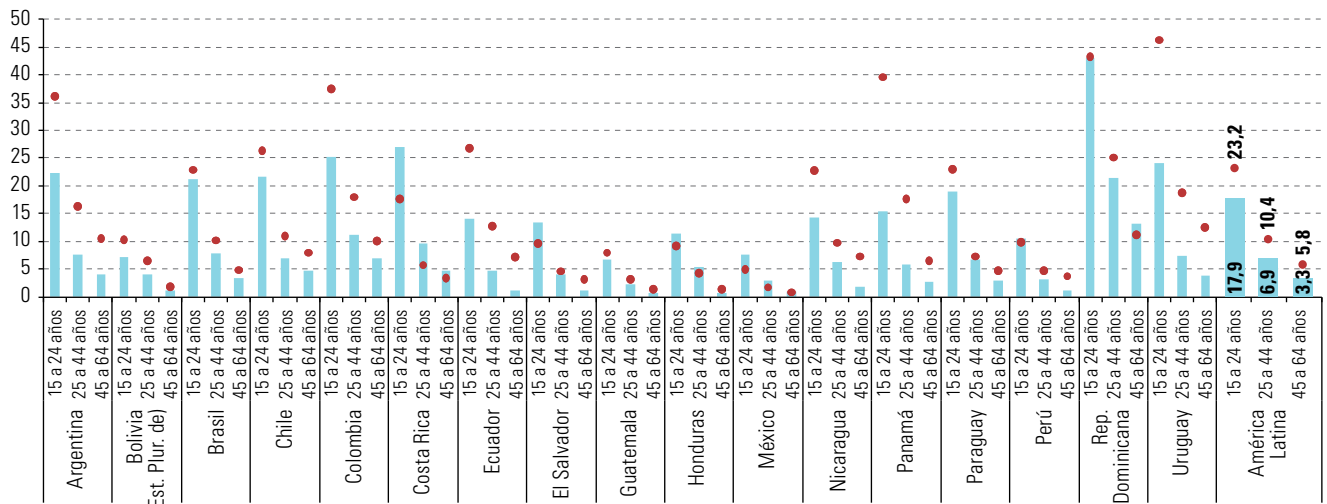
Gráfico III.8

América Latina (17 países): tasa de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014^a
(En porcentajes)

A. Total Nacional Hombres



Mujeres

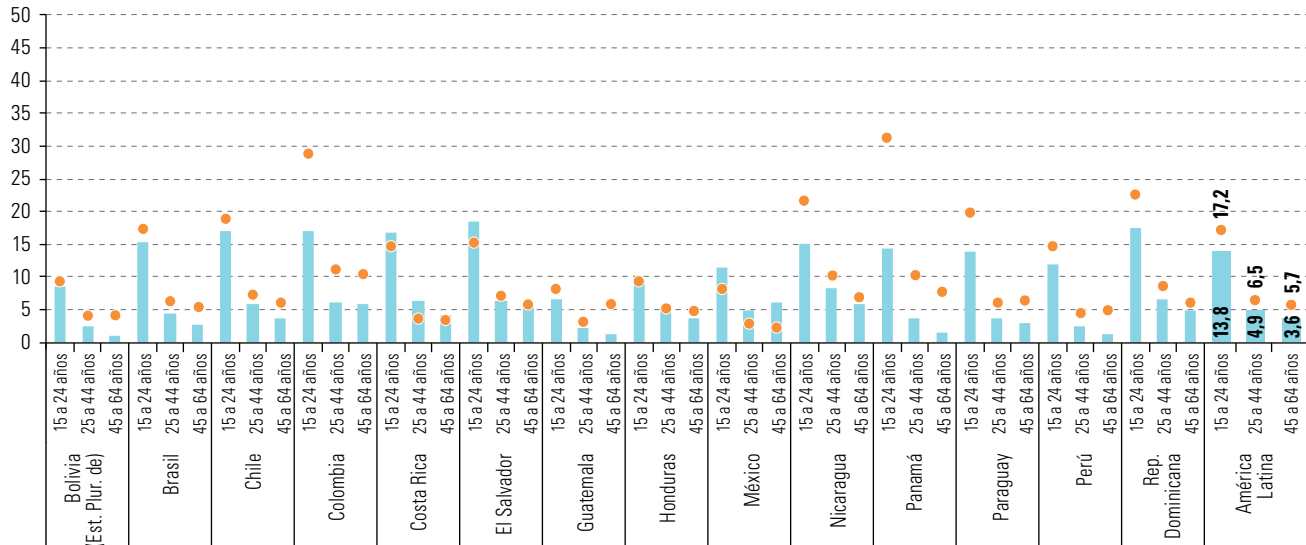


■ 2014 ● 2002

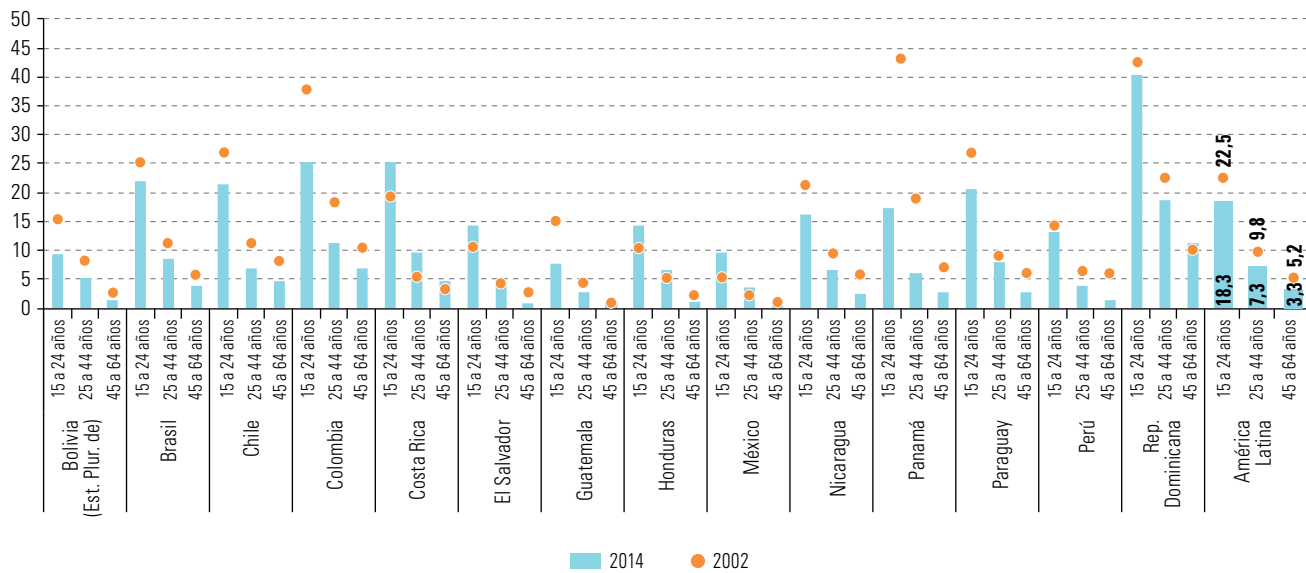
Gráfico III.8 (continuación)

B. Zonas urbanas

Hombres



Mujeres

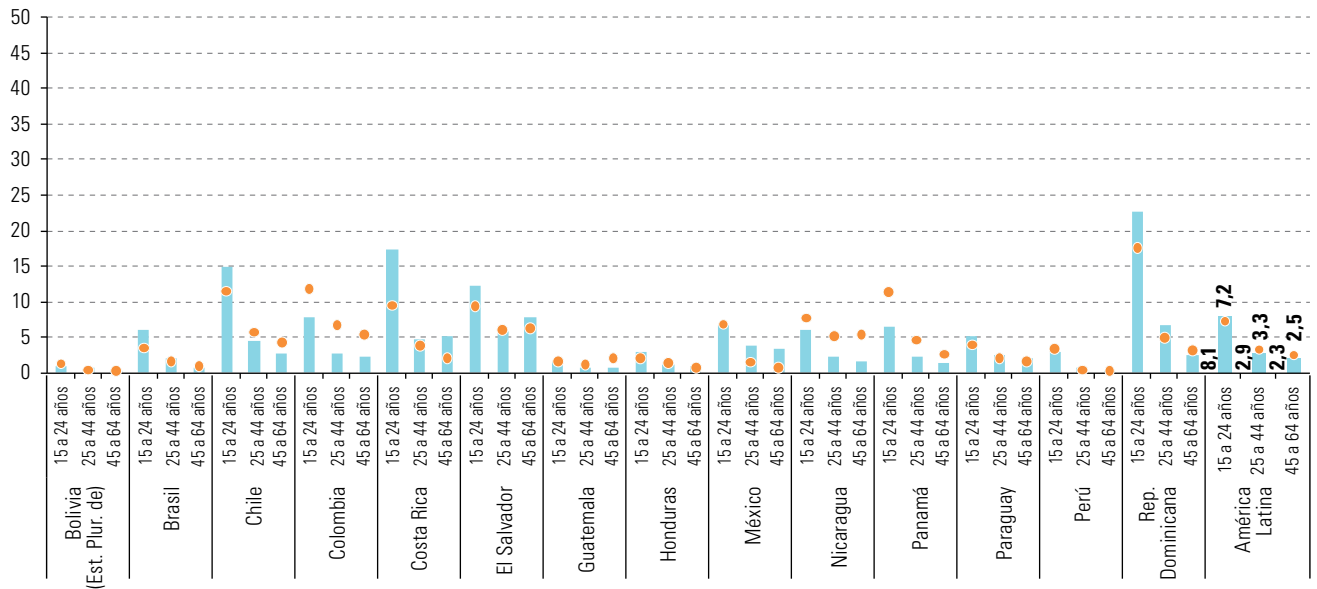


■ 2014 ● 2002

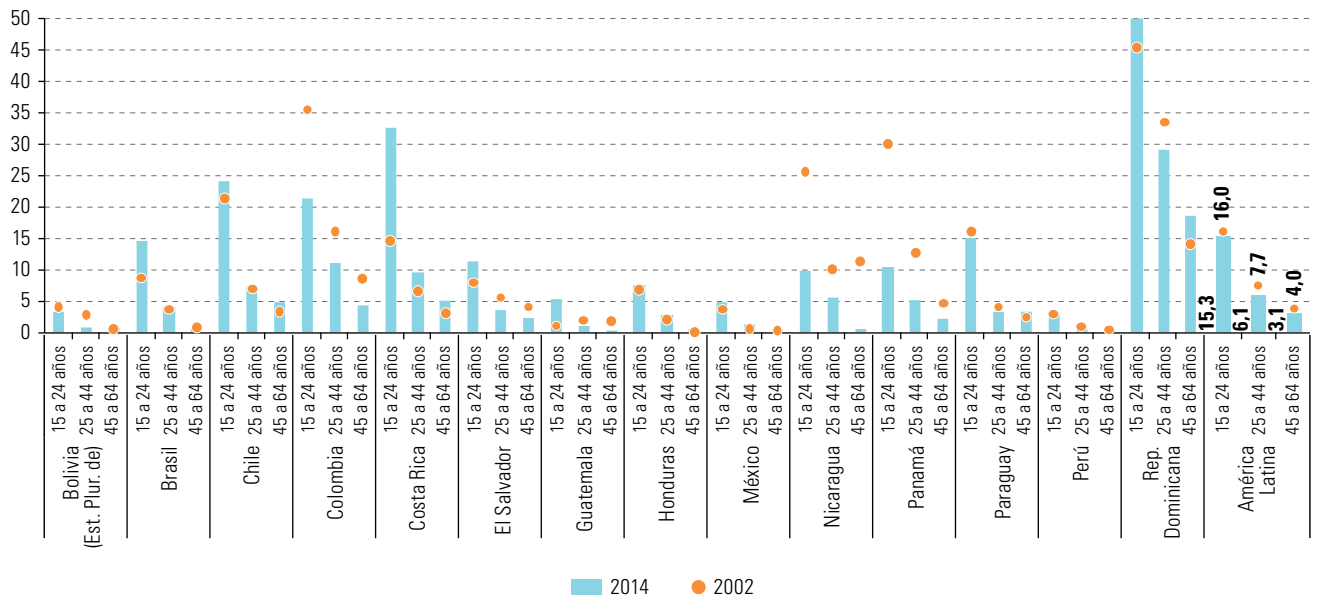
Gráfico III.8 (conclusión)

C. Zonas rurales

Hombres



Mujeres



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 países.

El gráfico III.8 también muestra las desigualdades que experimentan las mujeres respecto de los hombres en el mercado laboral, independientemente de su edad o zona de residencia. En las zonas rurales, las elevadas tasas de desempleo de las mujeres en comparación con las de los hombres se deben a las mayores dificultades que tienen ellas para conseguir un empleo, a la invisibilidad de las trabajadoras rurales (ya que en muchos

casos las trabajadoras familiares no remuneradas no son captadas como ocupadas en las encuestas) y a la asignación tradicional de los roles de género, que adjudica a los hombres la principal responsabilidad en la producción, mientras que restringe a las mujeres al ámbito y las tareas vinculadas a la reproducción (CEPAL/OIT, 2016).

Finalmente, en el gráfico III.8 pueden apreciarse las grandes diferencias que presenta el desempleo por tramos de edad, un resultado no inesperado, pero de todas maneras muy llamativo. Son las personas jóvenes, en todos los países de la región, las que tienen mayores tasas de desempleo. Según el promedio regional, en 2014 un 12% de los jóvenes y un 18% de las jóvenes estaban desempleados, en comparación con un 3% de los adultos, hombres y mujeres, de 45 a 64 años. No obstante, hay que reconocer los avances hechos por algunos países en esta materia. Por ejemplo, Colombia y Panamá son dos países que han logrado disminuir de forma importante el desempleo entre los jóvenes en el período comprendido entre 2002 y 2014. En el caso de Colombia, considerando el total nacional, el desempleo entre los jóvenes disminuyó del 23% en 2002 al 14% en 2014, y entre las jóvenes del 37% al 25% en los mismos años. Desde una perspectiva de ciclo de vida, el desempleo en la juventud es especialmente preocupante, ya que puede marcar las trayectorias laborales a futuro. El desempleo prolongado en estas edades puede también llevar a la inactividad, con efectos graves para los jóvenes, sus familias y las sociedades de la región.

b) Ocupados cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y zona de residencia

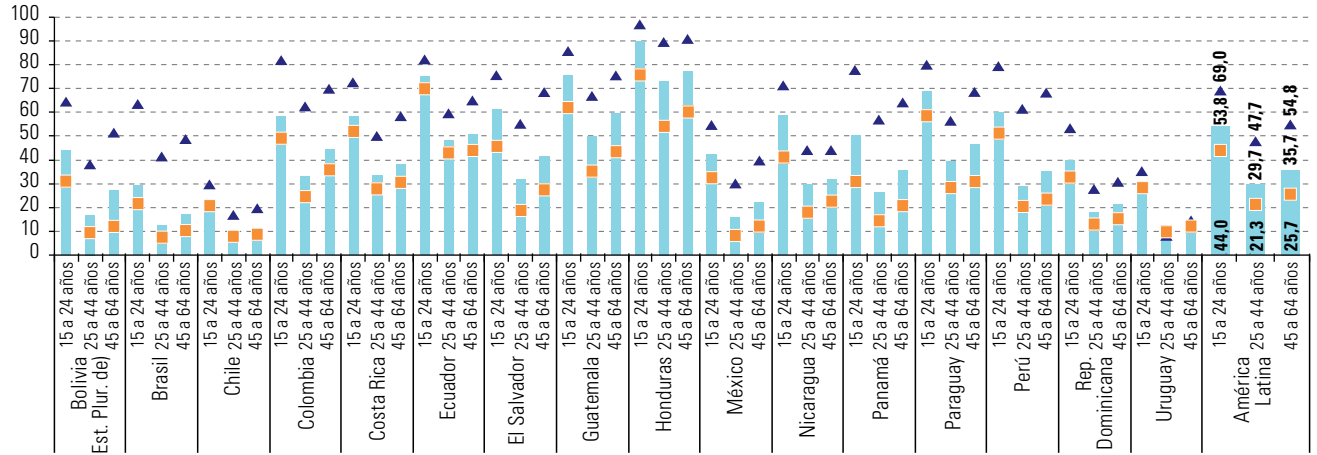
El trabajo decente y de calidad es fundamental para que las personas y sus familias accedan a los ingresos necesarios para mantener un nivel de vida adecuado y a los sistemas de protección social. En este sentido, el trabajo decente es fundamental para la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad, la promoción del bienestar y la inclusión social (OIT, 2016b). Sin embargo, justamente debido a una estructura productiva heterogénea, que tiene como contraparte mercados laborales con altos niveles de precariedad e informalidad, los ingresos laborales de una importante proporción de la población ocupada en América Latina son insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado.

En el gráfico III.9 se pueden apreciar tres tendencias generales. Primero, en todos los países de la región, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, el porcentaje de ocupados en las zonas rurales cuyos salarios están por debajo del salario mínimo (véase el recuadro III.2) es mayor que el porcentaje de ocupados en las zonas urbanas en esa situación (una excepción se observa entre los hombres de 25 a 44 años y de 45 a 64 años en el Uruguay). Esta información, en conjunto con la presentada en el gráfico III.8, permite concluir que entre los trabajadores de las zonas rurales las tasas de desempleo son inferiores, pero la calidad de ese empleo, reflejada en los salarios, es baja. Las desventajas que enfrentan las mujeres y las personas jóvenes también son claras. El porcentaje de mujeres cuyos ingresos laborales no alcanzan el salario mínimo es superior al de los hombres en esa situación en ambas zonas de residencia y en todas las edades, aunque la diferencia entre hombres y mujeres es especialmente marcada en el tramo de 25 a 45 años, en el que un 30% de los hombres están en esta situación, en comparación con un 40% de las mujeres. En lo que se refiere a la edad, se observa una relación en forma de “U”, en la que los porcentajes de ocupados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo son superiores entre los jóvenes, hombres y mujeres, disminuyen en forma significativa en el tramo de 25 a 45 años y luego aumentan levemente en el tramo de 45 a 64 años.

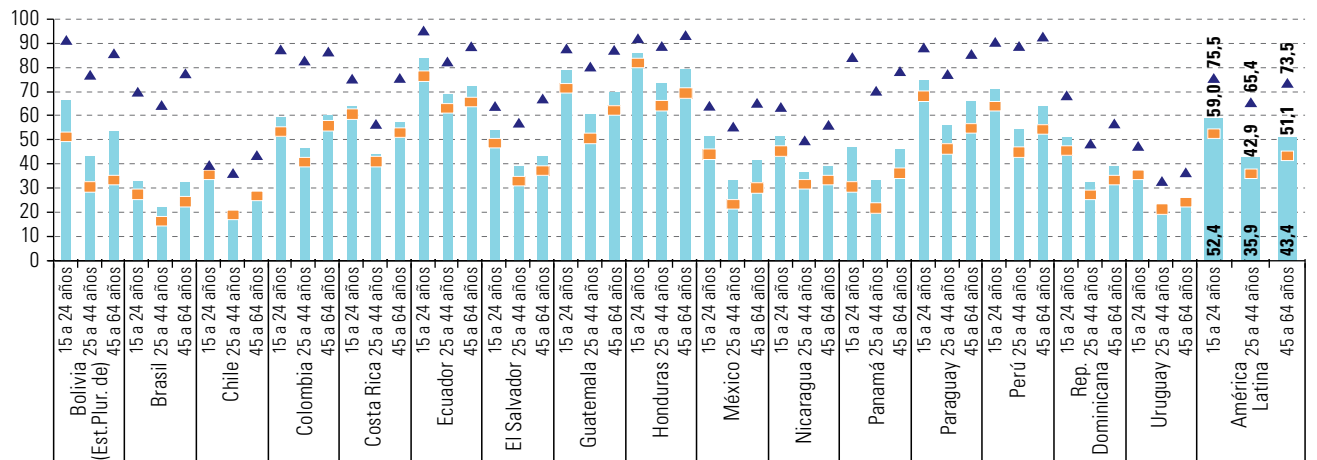
Gráfico III.9

América Latina (16 países): ocupados cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2014^a
(En porcentajes)

A. Hombres



B. Mujeres



■ Total ■ Urbano ▲ Rural

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

Nota: En los casos de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se contó con información de la ciudad principal y del resto urbano, mientras que en el caso de la República Dominicana se utilizaron datos de la ciudad principal y del ámbito rural.

^a Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

Recuadro III.2

Comparación de los ingresos laborales con los salarios mínimos en la región

El salario mínimo es una institución relevante del mercado de trabajo cuyo objetivo es reducir la incidencia de los salarios bajos con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores más vulnerables (Maurizio, 2014). La gran mayoría de los países han ratificado el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) de la OIT y aun en países donde ello no ha ocurrido se han establecido mecanismos para hacerlos efectivos. En la región, prácticamente todos los países cuentan con algún tipo de salario mínimo, aunque existe una gran heterogeneidad en sus características en cuanto a fijación, cobertura, interacción con la negociación colectiva, periodicidad de los ajustes del monto y nivel de cumplimiento (Marinakís, 2014; Maurizio, 2014). De hecho, la debilidad de las negociaciones colectivas en algunos países ha contribuido a que el salario mínimo cumpla un rol clave en la determinación salarial (Marinakís, 2008), particularmente en su uso como referencia para conjuntos de salarios que se establecen como múltiplos del mismo. En algunos países el salario mínimo tiene cobertura nacional, mientras que en otros se fija a nivel de categorías profesionales. Existen adicionalmente otros criterios de fijación, como la diferenciación de niveles de salario mínimo según el grado de desarrollo de las regiones dentro del país.

Para que el salario mínimo cumpla con sus objetivos, su valor debe ser capaz de garantizar un ingreso digno a los trabajadores, ya que dicho salario se entiende como "la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países" (OIT, 1992), "de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión" (Maurizio, 2014). En este sentido, el salario mínimo es un umbral con el cual se pueden comparar los ingresos laborales (ya sean salarios o ingresos del trabajo independiente) para dar cuenta de la calidad de los empleos en la región.

En el presente capítulo, los valores de comparación utilizados corresponden al promedio anual del salario mínimo mensual oficial de cada país, expresado en moneda local corriente, correspondiente al año en que se aplicó cada encuesta de hogares analizada, que se presentan en el cuadro.

América Latina (16 países): salario mínimo mensual, promedio anual, 2009-2014^a
(En moneda de cada país)

País	Año	Valor	Moneda	En dólares PPA de 2010 ^b
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	1 200	Bolivianos (Bs)	362
Brasil	2014	724	Reales (R\$)	355
Chile	2013	200 083	Pesos (Ch\$)	497
Colombia	2014	616 000	Pesos (Col\$)	461
Costa Rica ^c	2014	272 575,18	Colones (¢)	669
Ecuador ^d	2014	396,51	Dólares americanos (US\$)	628
El Salvador ^e	2014	198 975	Dólares americanos (US\$)	351
Guatemala ^f	2014	2 096,01	Quetzales (Q)	468
Honduras ^g	2013	6 819,04	Lempiras (L)	593
México ^h	2014	1 738	Nuevos Pesos (MN\$)	169
Nicaragua ⁱ	2009	2 075,43	Córdobas (C\$)	251
Panamá ^k	2014	390,08	Balboas (B./.)	606
Paraguay	2014	1 796 418	Guaraníes (G./.)	674
Perú	2014	750	Nuevos Soles (S./.)	421
República Dominicana ^l	2014	6 880	Pesos (RD\$)	287
Uruguay	2014	8 960	Pesos (\$)	414

Fuente: A. Marinakis, *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2008; A. Marinakis (ed.), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, Santiago, OIT, 2014; R. Maurizio, "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014; OIT, "Salarios mínimos: mecanismos de fijación, aplicación y control", *Informe III (Parte 4 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 79ª reunión*, Ginebra, 1992 [en línea] <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281992-79-4B%29.pdf>, e información oficial de los países; para el índice de precios al consumidor: CEPALSTAT; para los valores de conversión de moneda nacional a dólares PPA de 2010: Banco Mundial, World Development Indicators, 2010.

^a En los casos en que no se indica algo distinto, los países cuentan con un salario mínimo único.

^b Conversión a dólares de 2010 expresados en paridad de poder adquisitivo (PPA), para el consumo del sector privado (por ejemplo, gastos en consumo final de los hogares).

^c Salario mínimo para trabajadores no calificados.

^d El salario mínimo mensual corresponde a 340 dólares todos los meses; en los meses de agosto y diciembre hay pagos adicionales.

^e Promedio simple del valor del salario mínimo mensual de cuatro grandes sectores: comercio y servicios, sector industrial, maquila textil y confección y sector agropecuario.

^f Salario mínimo para empresas o zonas específicas (maquila).

^g Promedio del salario mínimo mensual de diez ramas de actividad, para cuatro tamaños de empresa, y el salario mínimo regionalizado (vigente para Choluteca, Valle, El Paraíso, Santa Bárbara y Olancho).

^h Salario mínimo diario multiplicado por 26,5 días.

ⁱ Promedio de los salarios mínimos en tres zonas, vigentes en 2014, ponderados por el número de asalariados (dato oficial).

^j Corresponde a la industria manufacturera.

^k Corresponde a la pequeña empresa manufactura (horario de 45 horas), promedio de las dos regiones en que están agrupados los distritos del país para estos efectos. En la pequeña empresa agropecuaria, el salario mínimo es 292,56.

^l Corresponde a la pequeña empresa no agropecuaria del sector privado. Hay un salario mínimo (diario) diferenciado para la agricultura.

Durante la adultez se deberían materializar las inversiones realizadas en las etapas previas por el conjunto de la sociedad, tanto a nivel individual como mediante las políticas públicas, potenciando la capacidad productiva de las personas para su beneficio actual y futuro, para las próximas generaciones y para el conjunto de la sociedad, con el fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo. Cuando no se han hecho esas inversiones y se mantienen las limitaciones del mercado laboral, muchas personas llegan a la etapa de adultez en condiciones de desigualdad. A su vez, las brechas estructurales en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de la población perpetúan las ya arraigadas desigualdades sociales que se observan en la población adulta.

4. Vejez: promoción del bienestar y la autonomía de las personas mayores

Vivimos un período de profunda transformación demográfica, caracterizada por el sostenido envejecimiento de la población, como resultado de marcados descensos en la fecundidad y aumentos en la esperanza de vida. Desde un enfoque del ciclo de vida, eso se expresa en una prolongación y complejización de la vejez¹⁰. Este hito demográfico, que es resultado de mejoras en la nutrición, la salud, el saneamiento y los cambios tecnológicos, entre otros factores, significa que el número de personas de más de 60 años aumentará de manera sostenida en las próximas décadas. De hecho, América Latina y el Caribe es la región del mundo donde se proyectan los incrementos más acelerados en la población de personas mayores, con un aumento de un 71% en los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2015 citado en CEPAL, 2016a). Como señala la CEPAL, estas nuevas configuraciones llevarán a nuevas necesidades y aspiraciones sociales, económicas, políticas y culturales de los diferentes grupos etarios, que deberán abordarse y resolverse mediante políticas públicas que garanticen la inclusión social y el pleno goce de derechos para todos (CEPAL, 2016a). También es importante considerar que a medida que aumenta la esperanza de vida, y la esperanza de vida saludable, la población de personas mayores se vuelve más heterogénea, al incluir a personas de distintas edades que tienen diferentes capacidades y necesidades.

Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante esta etapa del ciclo de vida están relacionadas con la modificación de los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones, los cambios en el estado de salud y la autonomía física e intelectual. Por otra parte, las brechas entre personas mayores reflejan la acumulación de desventajas (o ventajas) que estas personas experimentaron a lo largo de sus vidas.

Por ejemplo, los logros educativos alcanzados durante la adolescencia y juventud inciden de manera significativa en la percepción de jubilaciones en esta última etapa del ciclo de vida (véase el gráfico III.10)¹¹.

América Latina y el Caribe es la región del mundo donde se proyectan los incrementos más acelerados en la población de personas mayores, con un aumento de un 71% en los próximos 15 años. Estas nuevas configuraciones llevarán a nuevas necesidades y aspiraciones sociales, económicas, políticas y culturales de los diferentes grupos etarios, que deberán abordarse y resolverse mediante políticas públicas que garanticen la inclusión social y el pleno goce de derechos para todos.

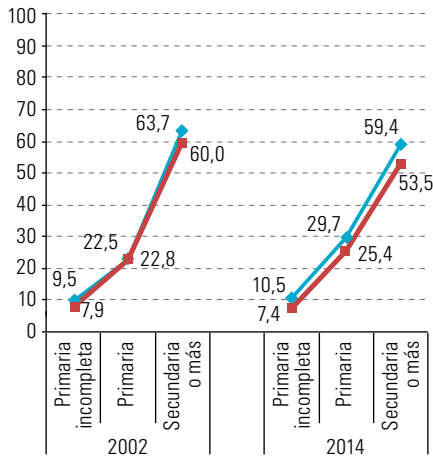
¹⁰ En las sociedades de la región, este fenómeno tiende a presentar un sesgo de género, ya que las mujeres son las que tienen mayor expectativa de vida.

¹¹ Se hace referencia aquí a pensiones contributivas, incluidas las pensiones por viudez.

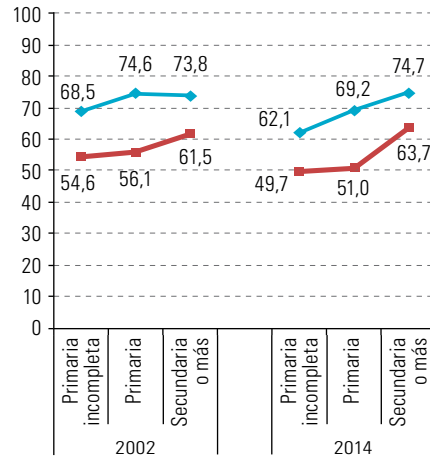
Gráfico III.10

América Latina (8 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo y nivel de educación alcanzado, 2002 y 2014
 (En porcentajes)

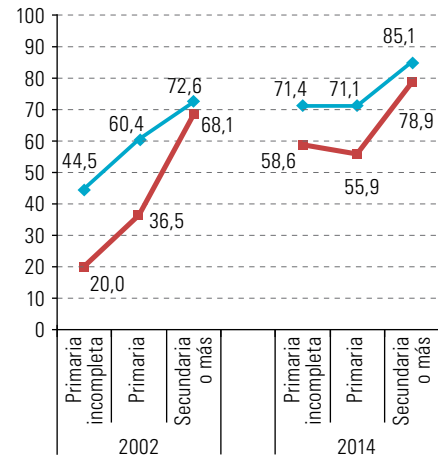
A. Bolivia (Estado Plurinacional de)



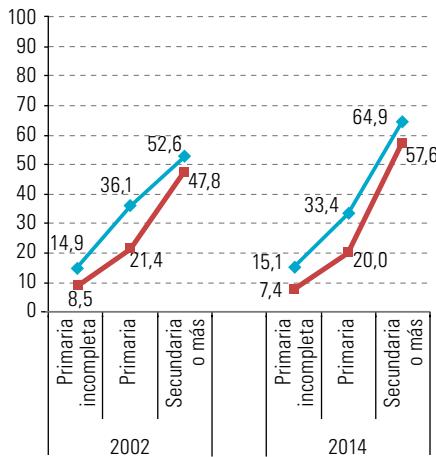
B. Chile



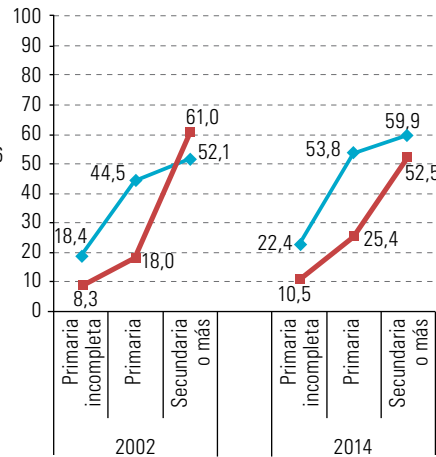
C. Costa Rica



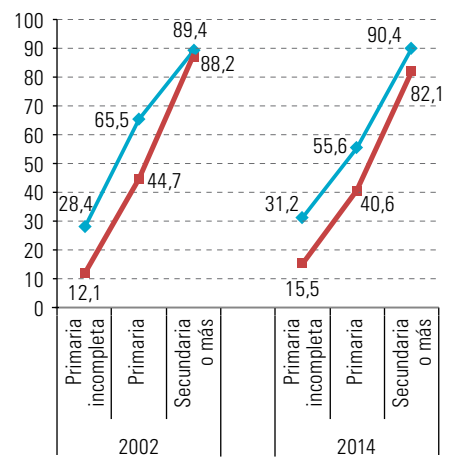
D. Ecuador



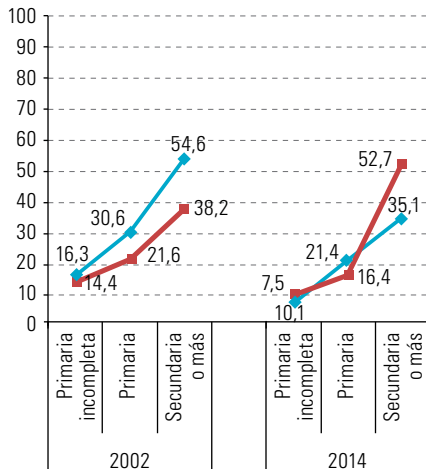
E. México



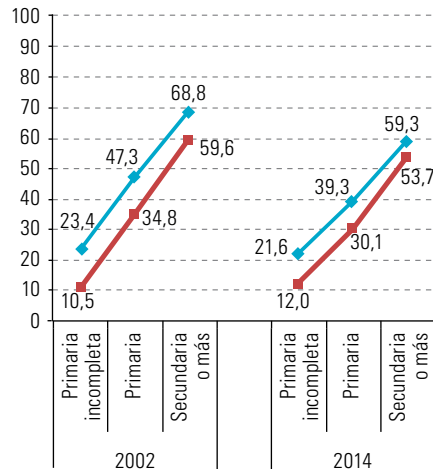
F. Panamá



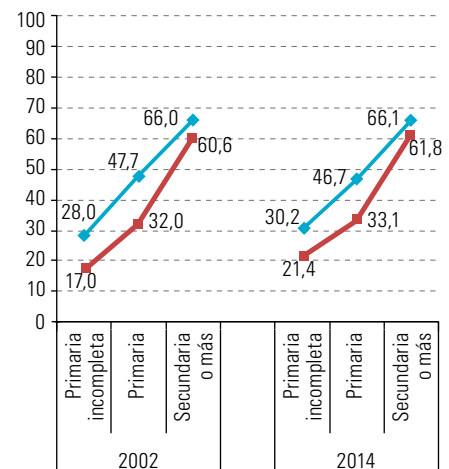
G. Paraguay



H. Perú



I. América Latina



◆ Hombres ■ Mujeres

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 países.

En general, entre 2002 y 2014, en casi todos los países se observa un incremento en la percepción de jubilaciones entre personas mayores para el total de hombres y mujeres de 65 años y más. En promedio, en el período analizado, el porcentaje de adultos de 65 años y más que recibe jubilaciones aumentó del 38,2% al 42,3% entre los hombres y del 25,1% al 30,8% entre las mujeres. Entre los aumentos más notables se destaca el caso de las mujeres en Costa Rica (del 28% al 61%). Sin embargo, como se puede observar, persiste una marcada brecha de género. Además, las gradientes educativas en la percepción de jubilaciones están presentes en todos los países, tanto para hombres como para mujeres. En algunos países, las diferencias son muy llamativas entre las personas con niveles educativos muy bajos (primaria incompleta) y aquellas que completaron la enseñanza secundaria o más. Por ejemplo, tan solo un 15% de las mujeres sin educación en Panamá reciben jubilaciones, comparado con un 82% de aquellas que completaron la enseñanza secundaria o más; las cifras correspondientes para los hombres son del 31% y el 90%. También persisten las bien documentadas desigualdades de género, aun considerando a mujeres y hombres que tienen el mismo nivel educativo. Es así que en Chile, el 63% de las mujeres con educación secundaria o más recibe jubilación, comparado con el 74% de los hombres con ese nivel educativo. Esto sugiere que las diferencias por sexo en cuanto al acceso a jubilaciones resultan de las desigualdades de género en el mercado laboral y de factores asociados al diseño de los sistemas de pensiones contributivas (Marco, 2016)¹². Por último, es interesante notar que, al final del período considerado (alrededor de 2014), el impacto de las brechas educativas en la percepción de jubilaciones es más marcado entre las mujeres que entre los hombres. Es decir, la diferencia en la percepción de jubilaciones entre las personas sin educación y aquellas con enseñanza secundaria o más es mayor para las mujeres que para los hombres.

Como se ha mostrado en el presente capítulo, las disparidades sociales a lo largo del ciclo de vida se ven intensificadas por su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, como el sexo y la condición étnico-racial. Al comparar la situación de hombres y mujeres indígenas y no indígenas con los mismos niveles de educación en cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Perú), se observa que el porcentaje de mujeres indígenas que reciben jubilaciones es sistemáticamente inferior al de todos los otros grupos considerados (hombres indígenas y hombres y mujeres no indígenas) y aumenta en la medida en que aumentan los años de educación. Confirmando lo constatado por la CEPAL (2015b y 2016a), en el tramo superior de educación (secundaria o más), la brecha entre las mujeres indígenas y los hombres no indígenas varía de unos 11 puntos porcentuales en México y el Perú a más de 20 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de) (véase el gráfico III.11).

Los logros educativos, sumados a otros factores ligados a la condición socioeconómica, también inciden mucho en la posibilidad de vivir la última etapa de la vida con alguna discapacidad (véase el gráfico III.12). Aquellos que en su juventud alcanzaron la educación secundaria o terciaria tienen una prevalencia de discapacidad inferior a la de quienes tienen menos logros educativos. Si entendemos el nivel educativo alcanzado como un reflejo del nivel socioeconómico de una persona, su anterior vinculación al mercado laboral y su acceso al sistema de protección social, es razonable pensar que las personas sin educación o que solo alcanzaron la primaria vivieron una trayectoria laboral que las dejó en una situación de mayor vulnerabilidad ante la discapacidad en la vejez¹³. Como señala la CEPAL (2016a) aquellos que pasan por estas etapas de su vida en un contexto de vulnerabilidad económica y con un menor acceso a mecanismos de

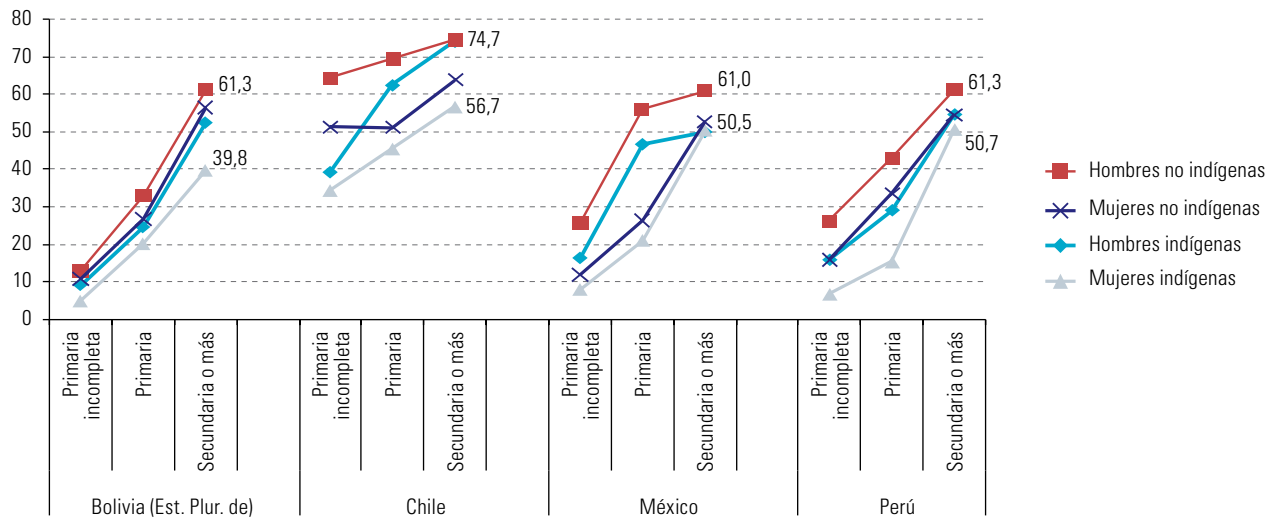
¹² Este análisis se enfoca en la cobertura, pero también existe evidencia de brechas en los montos de jubilaciones entre hombres y mujeres, aunque estas se han venido reduciendo (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

¹³ Una explicación alternativa de esta tendencia es que los niños con discapacidad son mucho menos propensos a asistir a la escuela. Esto era particularmente cierto hace seis décadas, cuando este grupo de personas mayores hubiese empezado su educación. De una u otra manera, ello refleja la acumulación de desigualdades a lo largo de la vida.

protección social (potencialmente vinculado a los bajos logros educativos obtenidos en etapas previas del ciclo de vida) tienen un riesgo elevado de que cualquier problema de salud se transforme en una discapacidad, como consecuencia de la falta de recursos para costear los servicios de apoyo y las ayudas técnicas que necesitan para aminorar el impacto de las limitaciones adquiridas con la edad, particularmente considerando el aumento en el costo de los servicios de salud y de rehabilitación que pueden ser inasequibles para algunas personas mayores.

Gráfico III.11

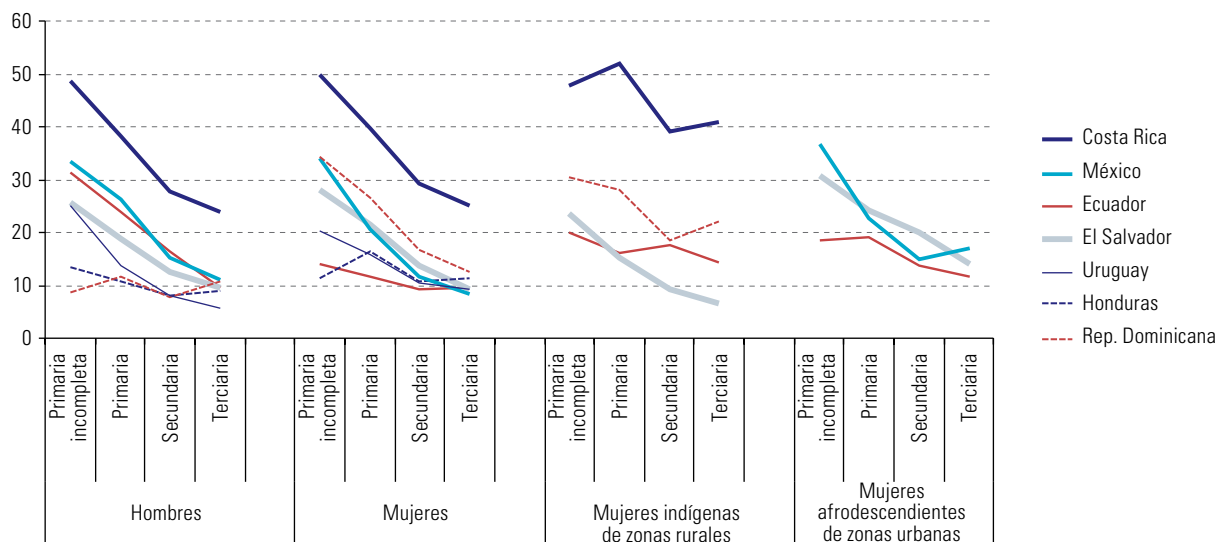
América Latina (4 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo, condición étnica y nivel de educación alcanzado, 2014^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

Gráfico III.12

América Latina (7 países): personas de 60 años y más con discapacidad, por nivel educativo alcanzado, sexo, zona de residencia y condición étnico-racial, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los censos de la ronda de 2010 de los respectivos países.

Los Estados deberían contribuir a igualar y corregir las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida de las personas mediante políticas sociales orientadas a limitar la reproducción y ampliación de las brechas de desigualdad. No obstante, en vista de las marcadas brechas que se observan entre el nivel educativo alcanzado durante la adolescencia o la juventud y dos indicadores clave para el bienestar en la vejez —el acceso a ingresos y el nivel de autonomía física—, atender la desigualdad de acceso y calidad de la educación es un desafío pendiente para los países de la región.

C. La experiencia de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida: buscando la igualdad con enfoques diferenciados

La acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida en el caso de las personas indígenas ilustra la dimensión longitudinal de la desigualdad en la región. A pesar de notables avances motivados por políticas y programas dirigidos a hacer efectivo un enfoque de derechos basado en los estándares actuales, aún persisten grandes desafíos para la inclusión de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida. Por tanto, es prioritario persistir en el desarrollo de políticas con pertinencia étnica, comenzando por la identificación sistemática de los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos.

En esta sección se abordan los desafíos y las desigualdades en el caso de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida, con el fin de llamar la atención sobre la especificidad de esa población, y contribuir a ilustrar la dimensión longitudinal de la desigualdad que se despliega a lo largo del ciclo de vida de un individuo.

En América Latina existen más de 800 pueblos indígenas que tienen una enorme diversidad territorial, demográfica y sociocultural, pero también tienen un denominador común: la exclusión y la pobreza material que los afecta con mayor intensidad que al resto de la población¹⁴. La situación de desventaja en la que se encuentran los pueblos indígenas se deriva de largos procesos históricos que se inician con la llegada de los conquistadores europeos y se profundizan durante la colonia y la creación de los Estados-nación.

Los pueblos indígenas tienen ciertas particularidades demográficas y socioculturales que inciden en el análisis del ciclo de vida. Por ejemplo, un rasgo característico de las poblaciones indígenas, que sin duda influye y se expresa en las diferentes etapas del ciclo de vida, es que continúan siendo más jóvenes que las poblaciones no indígenas. Como se muestra en el cuadro III.2, con la excepción del Uruguay, en todos los países con datos disponibles, el peso relativo de niños y niñas menores de 15 años es sistemáticamente más elevado entre la población indígena que entre la población no indígena. Al mismo tiempo, en la gran mayoría de los países, el peso relativo de las personas de edades mayores es menor entre indígenas respecto del resto de la población. Las poblaciones indígenas “más jóvenes” se encuentran en Colombia, Honduras y Panamá. Los contrastes son especialmente notables en Panamá, pues se trata de un país cuya población no indígena posee un alto nivel de envejecimiento, mientras que cerca de la mitad de la población indígena es menor de 15 años (un 45%). Las diferencias étnicas respecto de la composición etaria también son marcadas en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ A 2015, la población indígena en América Latina se estimaba en al menos 48 millones de personas distribuidas en 17 de los 20 países de la región. Se trata de una estimación poblacional “mínima”, puesto que la cuantificación de la población indígena a través de los censos continúa presentando problemas de subestimación en algunos países.

Cuadro III.2

América Latina (12 países): distribución de la población según grupos de edades, por condición étnica, alrededor de 2010
 (En porcentajes)

Países y fechas censales	Condición étnica	Grupos de edades				Total	Total absoluto
		0 a 14 años	15 a 29 años	30 a 59 años	60 años y mas		
Argentina, 2010	Indígena	28,4	26,4	36,2	9,0	100,0	955 032
	No indígena	25,4	24,8	35,4	14,4	100,0	39 162 064
Brasil, 2010	Indígena	36,1	26,6	29,0	8,3	100,0	821 501
	No indígena	24,0	26,9	38,3	10,8	100,0	189 898 247
Colombia, 2005	Indígena	39,5	26,2	26,8	7,4	100,0	1 392 623
	No indígena	30,4	26,3	34,4	9,0	100,0	39 214 785
Costa Rica, 2011	Indígena	26,1	25,0	36,3	12,6	100,0	104 143
	No indígena	24,6	27,9	37,1	10,4	100,0	4 102 429
Ecuador, 2010	Indígena	37,3	27,7	26,5	8,6	100,0	1 018 176
	No indígena	30,8	27,0	32,9	9,3	100,0	13 465 323
Honduras, 2013	Indígena	40,0	29,2	24,4	6,4	100,0	601 815
	No indígena	35,2	29,9	27,6	7,3	100,0	7 701 956
México, 2010	Indígena	31,5	25,7	32,6	10,1	100,0	16 927 762
	No indígena	28,6	26,7	35,4	9,3	100,0	94 041 188
Nicaragua, 2005	Indígena	40,9	28,8	24,4	6,0	100,0	311 704
	No indígena	37,2	30,2	26,5	6,1	100,0	4 668 146
Panamá, 2010	Indígena	45,1	26,1	23,4	5,4	100,0	417 547
	No indígena	27,0	24,7	37,0	11,3	100,0	2 987 714
Perú, 2007	Indígena	33,6	26,4	30,1	10,0	100,0	6 489 109
	No indígena	29,9	27,7	33,5	8,9	100,0	20 564 285
Uruguay, 2011	Indígena	16,9	21,2	44,8	17,1	100,0	76 452
	No indígena	21,9	22,2	37,3	18,6	100,0	3 066 193
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Indígena	36,8	29,0	28,3	5,9	100,0	724 592
	No indígena	26,8	27,6	36,4	9,2	100,0	26 325 411

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamiento especiales de los microdatos censales disponibles usando el sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Sin perjuicio de lo expuesto, las poblaciones indígenas también han iniciado la llamada “transición demográfica” y en la actualidad muestran una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones, vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad indígena (CEPAL, 2014b)¹⁵. Esto indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen, en promedio, las mujeres indígenas en la actualidad.

En un estudio realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CEPAL, 2014b) se muestran discontinuidades etarias en las pirámides de población de algunos países, que hacen pensar que están afectadas por una declaración diferencial de la identidad indígena según sexo y edad. Por lo tanto, en los comportamientos observados parecen intervenir tanto elementos estructurales de la dinámica demográfica como elementos de identidad que deben investigarse con mayor profundidad. Asimismo, se debe considerar que la composición

¹⁵ Un análisis pormenorizado de las estructuras etarias a través de las pirámides de población, derivadas de la ronda de censos de 2010, muestra que el Ecuador, Nicaragua, México y el Perú han comenzado a atravesar la transición demográfica. En estos países, la reducción de la fecundidad se refleja en un angostamiento de la base de la pirámide debido al menor peso relativo de los niños y niñas indígenas. Este comportamiento es más notorio en la Argentina, Costa Rica y el Uruguay; en este último país, la población indígena presenta claramente una estructura envejecida (CEPAL, 2014).

por edades de la población indígena tiene comportamientos diferentes según los pueblos de pertenencia, puesto que la dinámica demográfica, y en particular el comportamiento de la fecundidad, está íntimamente relacionada con la organización cultural y social de cada pueblo indígena en cada contexto territorial (CEPAL, 2007 y 2014b).

1. La acumulación de desigualdades y desventajas a lo largo del ciclo de vida

a) Infancia

Desde temprana edad, los niños y niñas indígenas se integran, en la medida de sus posibilidades, a las actividades que desempeñan los adultos, aprendiendo las diversas manifestaciones de su identidad. En líneas generales, el proceso de socialización primaria se conjuga con la incorporación al sistema productivo familiar y comunal (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Como mecanismo ancestral de socialización, los jóvenes de ambos sexos tienen que trabajar desde una edad muy corta, ayudando a sus padres en los quehaceres del hogar, los cultivos, el cuidado de los animales, la pesca y otras actividades que dan sustento a la familia. Otra manifestación de esta forma de socialización es la unión en matrimonio, por la que adquieren las responsabilidades que implica formar una familia. En muchos de los pueblos indígenas, el paso de un estadio a otro del ciclo de la vida es evidente, y a menudo queda limitado por ritos de paso o de iniciación. Sin perjuicio de ello, los pueblos indígenas también experimentan cambios socioculturales y en general se observa que, frente a ello, los jóvenes se encuentran en el centro de varias tensiones: al tiempo que ven recaer en ellos la responsabilidad de continuidad biológica y cultural del “ser indígena”, demandan más inclusión y la posibilidad de acceder a cierto desarrollo económico y social y a mayores espacios de participación (Del Popolo, López y Acuña, 2009; CEPAL, 2014b).

El escenario de desigualdad que caracteriza a la región se manifiesta en el caso de la niñez y juventud indígena en importantes desventajas, en particular frente a la salud y la educación, dos dimensiones clave en esta etapa del ciclo de vida que, a su vez, tienen implicancias para las etapas posteriores.

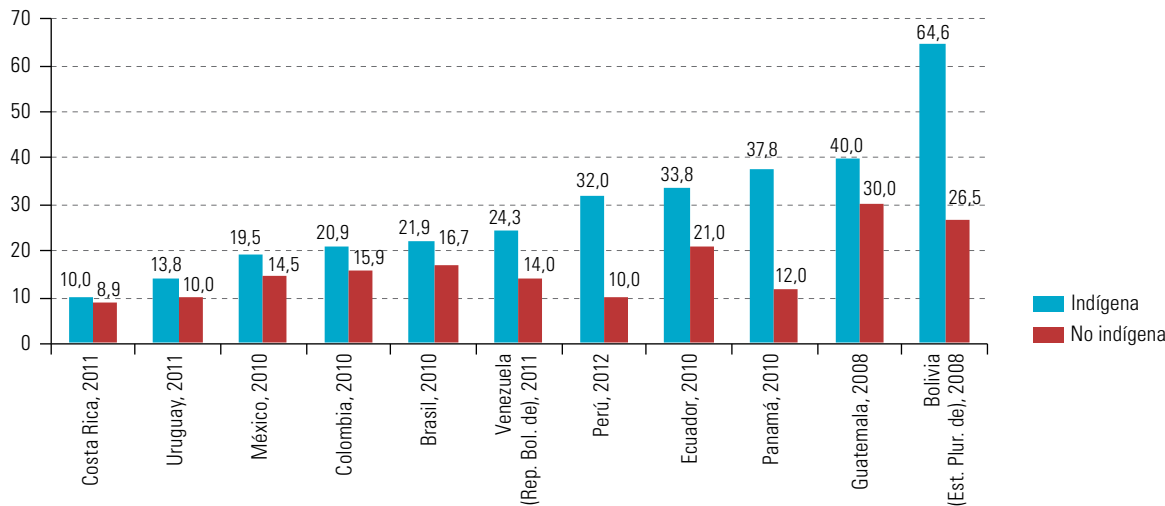
El escenario de desigualdad que caracteriza a la región se manifiesta en el caso de la niñez y juventud indígena en importantes desventajas, en particular frente a la salud y la educación, dos dimensiones clave en esta etapa del ciclo de vida que, a su vez, tienen implicancias para las etapas posteriores. Además, como se ha venido argumentando a lo largo del capítulo, esta vulneración de derechos se exacerba al interactuar con otros ejes de la matriz de desigualdad, lo que resulta en una exclusión múltiple: étnica (por ser indígena), de clase (por ser pobre), etaria (por ser joven), de género (por ser mujer) y territorial (por residir principalmente en localidades rurales o periurbanas marginales). Estas desigualdades se expresan en ámbitos críticos para el desarrollo actual y futuro de los niños y las niñas indígenas.

El derecho a la vida es, sin duda, un derecho fundamental sin el cual se imposibilita el goce de los otros derechos. La mortalidad infantil (aquella que ocurre antes del primer año de vida) y la mortalidad en la niñez (antes de los 5 años) son indicadores que expresan, de modo muy directo, las inequidades que afectan a los niños indígenas desde el inicio de la vida. Cabe decir que en este ámbito se observan avances en la región. Las disminuciones de la mortalidad infantil y en la niñez en los últimos diez años han sido significativas. Por ejemplo, respecto de la mortalidad en la niñez, México y Venezuela (República Bolivariana de) lograron una reducción de alrededor del 64% de 2000 a 2010, y en el mismo período, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y el Perú bajaron el indicador a menos de la mitad (CEPAL, 2014b). No obstante, las brechas en desmedro de la niñez indígena aún son profundas. Como se observa en el gráfico III.13, la mortalidad infantil indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la mortalidad infantil no indígena y dista de alcanzar la igualdad (la única excepción es

Costa Rica). Las mayores desigualdades se presentan en Panamá y el Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la mortalidad infantil no indígena, y en Bolivia (Estado Plurinacional de), donde es más del doble. Estas desigualdades se extienden tanto al ámbito urbano como rural, y en general son mayores en las áreas rurales, independientemente del nivel de mortalidad; el comportamiento de la mortalidad en la niñez es similar (CEPAL, 2014b). Las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región y, por lo tanto, no se eliminarán si el tema de la salud de la niñez indígena —y la salud en general— no se aborda de forma sinérgica con el resto de las políticas sectoriales, y sin descuidar la dimensión colectiva en cuanto a las particularidades socioculturales de los pueblos indígenas.

Gráfico III.13

América Latina (11 países): mortalidad infantil, según condición étnica, alrededor de 2010
 (Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Otro indicador clave de déficit de bienestar en la infancia, que repercute en las posibilidades de desarrollo futuro, es la desnutrición. Las condiciones de inseguridad alimentaria de la población indígena son mayores que las de la población no indígena, lo que constituye una paradoja frente al hecho de que en sus territorios se alberga la mayor diversidad y riqueza genética, recursos que no solo explican la supervivencia de sus comunidades originarias, sino que han sido la base de los sistemas alimentarios de las sociedades modernas en todo el mundo. Los niños y las niñas indígenas son quienes más sufren las consecuencias; las cifras al respecto son elocuentes. Según información de 7 países de la región cercana a 2010, la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas menores de 5 años es algo más del doble que la de la población infantil no indígena, con un rango que iba del 22,3% en Colombia al 58% en Guatemala. Las brechas étnicas se incrementan en el caso de la desnutrición crónica severa y respecto de los niveles de desnutrición global se observa un comportamiento similar (CEPAL, 2014b). Es reconocido que la desnutrición crónica afecta de manera adversa el desarrollo cognitivo de los niños y repercute en sus logros educativos futuros (véase, por ejemplo, Adair y otros, 2013), lo que, a su vez, puede limitar las posibilidades de inclusión social y económica en etapas posteriores del ciclo de vida.

b) Juventud

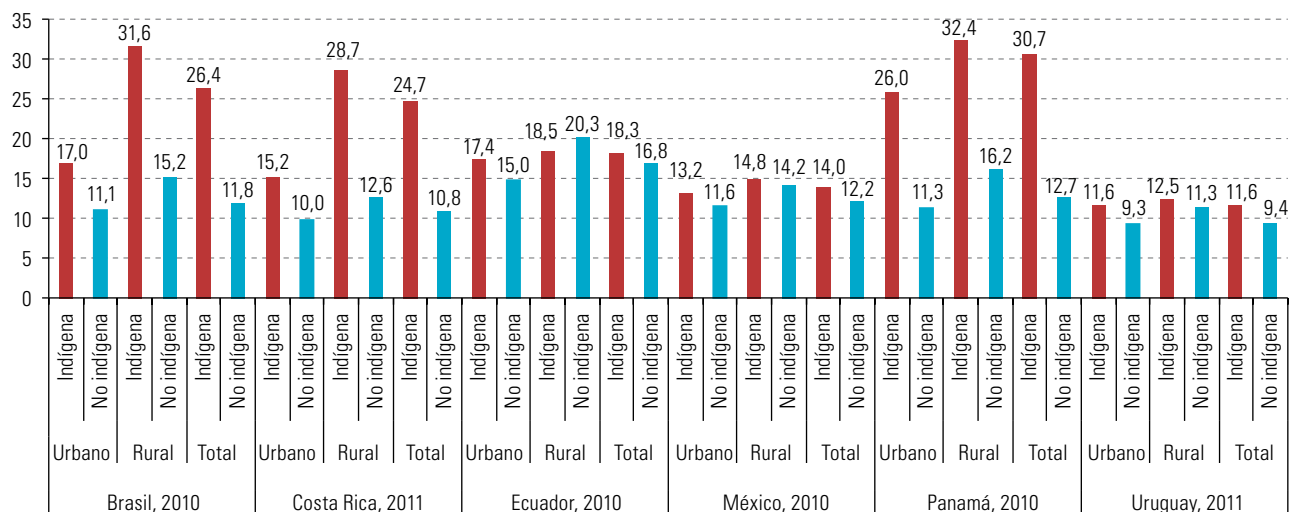
En América Latina viven por lo menos 10 millones de adolescentes y jóvenes indígenas de entre 10 y 24 años, la mayoría de los cuales residen en zonas rurales (CEPAL/OPS, 2011)¹⁶. Además de las brechas que enfrentan en el plano educativo, detalladas en la sección B de este capítulo, los jóvenes indígenas de la región afrontan desigualdades en materia de salud, incluida la salud mental y el abuso de sustancias.

Problemas como el alcoholismo, el abuso de drogas, la depresión y el suicidio son muy preocupantes entre los jóvenes indígenas. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas ha llamado reiteradamente la atención sobre la alta tasa de enfermedades mentales y la elevada incidencia de suicidios en las comunidades indígenas, sobre todo en adolescentes y jóvenes. Desde hace varios años, se observan cifras alarmantes en el número de suicidios de niños, adolescentes y jóvenes indígenas en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2014b).

Las brechas en materia de salud sexual y reproductiva entre jóvenes indígenas y no indígenas también son marcadas. En indicadores como la edad de iniciación sexual, la atención del parto institucional, la mortalidad materna, los conocimientos sobre la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual se encuentran patrones diferenciados según la pertenencia étnica (CEPAL/OPS, 2011; Pasqualini y Llorens, 2010). Las brechas en maternidad adolescente entre jóvenes indígenas y no indígenas aún son llamativas y afectan las posibilidades de desarrollo y el goce de derechos de las jóvenes indígenas y sus hijos (véase el gráfico III.14). Sin perjuicio de ello, estas brechas deben examinarse en cada contexto socioterritorial, puesto que en ellas intervienen factores de desigualdad estructural, así como otros de índole cultural que deben comprenderse para el diseño de políticas efectivas.

Gráfico III.14

América Latina (6 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres, según zona de residencia y condición étnica, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago, 2013, cuadro 11, pág. 69.

¹⁶ Esta cifra corresponde a la suma de los datos disponibles de los censos de la ronda de 2000 para 14 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). La cantidad actual de jóvenes indígenas seguramente supera esta cifra, ya que no se contabiliza, por falta de datos, a los de Colombia, El Salvador y la República Dominicana.

c) Adultez: desigualdades entrecruzadas y diversidad cultural

Tanto las mujeres como los hombres indígenas deben enfrentar numerosas dificultades en su adultez, una etapa del ciclo de vida en donde las decisiones “productivas” y “reproductivas” se derivan de su entorno social, cultural, ambiental, territorial, espiritual y cósmico, pero, a la vez, se insertan en un paradigma de desarrollo cuestionado por la depredación de los recursos naturales, humanos y culturales, categóricamente contrapuesto al concepto del “buen vivir” indígena. En este sentido, la premisa de la CEPAL es considerar el aporte de los pueblos indígenas para la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, basado en un cambio estructural hacia la igualdad y la sostenibilidad, en el que se incluyan los conocimientos ancestrales, las innovaciones y las prácticas tradicionales de estos pueblos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el desarrollo de las diferentes modalidades colectivas de las economías indígenas.

En el ámbito del empleo, si bien la información que brindan los censos y las encuestas sobre participación económica y características de la inserción laboral proporciona un marco de referencia importante, también presenta limitaciones debido a que no incorporan las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Menos aún se reconoce el trabajo de las mujeres indígenas, especialmente en las áreas rurales, donde se desempeñan en ocupaciones que no son consideradas como tales en el contexto de la economía de mercado. Con esta salvedad, las cifras sobre participación económica de las mujeres indígenas que arrojan los censos están muy por debajo de las de los hombres e incluso, en general, de las que registran las mujeres no indígenas (CEPAL, 2013).

Estos factores también influyen en los lugares y las formas en que se insertan hombres y mujeres indígenas en el mundo del trabajo. Los censos de esta década muestran que los hombres indígenas ocupados se insertan sobre todo en el sector primario, a diferencia de sus pares no indígenas que están más en el sector terciario. Las mujeres indígenas, por su parte, están principalmente ocupadas en el sector terciario de la economía, que incluye en especial las actividades de comercio y servicios; en segundo lugar, también tienen un papel importante en el sector primario (CEPAL, 2013). La mayoría de estas mujeres son asalariadas, y, si bien esto suele leerse de manera positiva desde la óptica de la protección social, la contracara es el abandono de las actividades tradicionales indígenas y el traspaso a otros sectores de la economía, en los que además poseen mayores desventajas comparativas. De este modo, en el medio urbano, las mujeres indígenas se insertan sistemáticamente de manera más significativa que las no indígenas en el servicio doméstico. Los ingresos laborales de las mujeres indígenas también reflejan las disparidades presentes en el mundo del trabajo, donde reciben menores ingresos aun teniendo los mismos niveles de educación que otros grupos poblacionales (CEPAL, 2016b). Finalmente, en cuanto al acceso a mecanismos de protección social, las mujeres indígenas se encuentran en situación de desventaja: tan solo el 28% de las mujeres indígenas ocupadas de 15 años y más estaban afiliadas a sistemas de pensiones alrededor de 2013, frente a un 44% de las mujeres no indígenas ni afrodescendientes (CEPAL, 2016b). Esto puede situar a las indígenas en una situación de vulnerabilidad y desprotección en la última etapa del ciclo de vida.

d) Personas mayores indígenas

Para gran parte de los indígenas, la verdadera vejez comienza cuando ya no se pueden realizar tareas o actividades para la mantención de la familia o para la reproducción material de la comunidad. El estatus y el rol social pueden aumentar a medida que se “envejece”, ya que las de más edad son las personas que atesoran la sabiduría y la memoria colectiva que debe transmitirse a los jóvenes para asegurar la reproducción

Si bien la información que brindan los censos y las encuestas sobre participación económica y características de la inserción laboral proporciona un marco de referencia importante, también presenta limitaciones debido a que no incorporan las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Menos aún se reconoce el trabajo de las mujeres indígenas, especialmente en las áreas rurales.

cultural del grupo o pueblo. Por lo tanto, no cabe una interpretación “negativa” de la vejez, sino de continuidad cultural. Asimismo, muchas de estas personas son el vínculo entre las autoridades locales y la comunidad. Sumado a ello, debido a la migración de jóvenes y adultos, las personas de edad son las que se quedan en el campo y sostienen los proyectos de vida familiar por la vía de las estrategias económicas.

Las concepciones de la vejez en el mundo indígena pueden diferir según se trate de hombres o mujeres mayores y estas últimas ocupan un rol subordinado. La situación de vulnerabilidad de las personas mayores indígenas puede incluso acrecentarse en las ciudades a causa de la fuerza de la modernidad, que erosiona el estatus social y el respeto hacia las personas de edad, y produce una pérdida de los roles tradicionales y de su valoración. A ello se suman las condiciones de pobreza y marginación que experimentan las personas indígenas a lo largo de su vida.

En general, cuando se trata de las desigualdades de género en la vejez, se parte del hecho de que las mujeres han debido enfrentar un proceso de acceso desigual a las oportunidades a lo largo de la vida, con un efecto acumulativo negativo en el bienestar social, económico y psicológico. Desafortunadamente, son escasos los estudios que indagan en qué medida estas concepciones tienen igual validez para hombres y mujeres indígenas, y hasta qué punto en la actualidad se mantienen los factores protectores de las culturas tradicionales indígenas, lo que requiere un examen de las realidades territoriales, culturales y demográficas de cada pueblo.

Pese a que está claro que pueden brindar algunas evidencias de la matriz de desigualdad social considerando los ciclos de vida, las fuentes de datos disponibles, en particular los censos de población y vivienda, han sido poco explotadas para analizar la situación de las personas mayores indígenas. Por ejemplo, si se parte del hecho de que los factores estructurales de pobreza material y exclusión que afectan a los pueblos indígenas tienden a incrementar el riesgo o daño acumulado en salud, y a ello se suma la mayor exposición a la degradación del medio ambiente y el alto impacto de los grandes proyectos de desarrollo, es dable pensar que las personas indígenas de edad experimentan situaciones más desventajosas respecto de su bienestar.

Las cifras del cuadro III.3 sobre la prevalencia de la discapacidad derivada de los censos brindan alguna evidencia al respecto. Si bien la prevalencia de la discapacidad aumenta de manera significativa con la edad, más allá de la condición étnica, llama la atención que en el caso de los pueblos indígenas los incrementos generacionales son relativamente mayores respecto de las personas no indígenas. Además, casi no se observan desigualdades étnicas en las primeras etapas del ciclo del vida, pero estas sí están claramente presentes en la adultez y en la vejez en desmedro de las personas indígenas.

Países y fecha censal	Grupos de edades y condición étnica					
	0 a 18 años		19 a 59 años		60 años y más	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil, 2010	5,9	8,5	25,3	24,9	66,0	63,4
Colombia, 2005	2,9	3,2	6,8	5,9	25,8	23,9
Costa Rica, 2011	3,7	3,7	13,7	9,6	45,4	36,4
Ecuador, 2010	3,2	3,0	6,0	5,5	24,2	22,4
México, 2010	1,8	1,8	4,7	3,7	30,3	25,7
Panamá, 2010	2,2	2,1	7,6	6,8	32,7	32,0
Uruguay, 2011	8,3	5,6	18,3	12,1	52,8	44,2

Cuadro III.3

América Latina (7 países): personas con discapacidad, según condición étnica y grupos de edades, alrededor de 2010
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamiento especiales de los microdatos censales usando el sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Al igual que ocurre con las brechas educativas en relación con la discapacidad presentadas en la sección B de este capítulo, la elevada prevalencia de discapacidad entre las personas mayores indígenas frente a las personas mayores no indígenas apunta a factores contextuales que tienen un efecto cada vez más pronunciado (CEPAL, 2016a). Está claro que los recursos económicos y sociales influyen mucho en el goce de una vejez con mayores niveles de autonomía.

2. A modo de cierre

Aunque la región ha mostrado notables avances, aún persisten grandes desafíos para la inclusión de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida. Los avances se deben a la intensificación en la década pasada de una serie de políticas y programas que, en mayor o menor medida, intentaron incluir un enfoque de derechos basado en los estándares actuales. Sin perjuicio de lo expuesto, la disponibilidad de información oportuna y de calidad desagregada para los pueblos indígenas es un desafío urgente que la región debe enfrentar para continuar avanzando en esta línea y lograr poner en práctica políticas con pertinencia étnica. Para ello es importante consolidar los procesos de inclusión de la identificación de los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos. Además de la (auto)identificación indígena, la edad, el sexo, la localización territorial y los pueblos indígenas de pertenencia son variables fundamentales que no pueden faltar en cada una de las fuentes de información de los sistemas estadísticos nacionales. A esto se suma el reto de generar herramientas estadísticas complementarias que permitan dar seguimiento a los requerimientos de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

D. El ciclo de vida en la institucionalidad social de América Latina

La mayoría de los países han adoptado marcos institucionales centrados en las necesidades de segmentos de la población a lo largo del ciclo de vida. Esto se manifiesta en leyes e instancias gubernamentales explícitamente dedicadas a la infancia, la juventud y las personas mayores, así como en la adopción de políticas y programas orientados de manera específica a dichos grupos. Los principales obstáculos y desafíos que enfrentan estas instancias son muy similares y se pueden sintetizar en la dificultad para transversalizar efectivamente las necesidades de esos segmentos al conjunto de las políticas públicas y, a través de ellas, darles respuesta de manera integral.

En las últimas décadas, la mayoría de los países de la región ha adoptado marcos institucionales con énfasis en las necesidades de segmentos específicos de la población a lo largo del ciclo de vida. Esto se ve reflejado en la presencia de leyes e instancias gubernamentales explícitamente dirigidas a la infancia, la juventud y las personas mayores. Al mismo tiempo, la incorporación del enfoque del ciclo de vida se manifiesta en la adopción de políticas y programas en diversas áreas. Las dificultades y desafíos de esa institucionalidad, a su vez, expresan las dificultades de transversalizar las necesidades de esos segmentos al conjunto de las políticas públicas.

A continuación se ofrece un panorama de la institucionalidad dedicada a tales segmentos, para después abordar algunos desafíos de política, en torno a la coordinación e incorporación del abordaje del ciclo de vida. Como apunta la CEPAL (2016b), dos dimensiones analíticas (jurídico-normativa y organizacional) constituyen

una puerta de entrada para caracterizar la institucionalidad social¹⁷. Uno de los desafíos relacionados a esta última en la región es la capacidad de actuar de manera integral, mediante la acción articulada (interinstitucional e intersectorial) de los diversos actores gubernamentales que participan en la implementación de políticas sociales (Repetto, Cunill Grau y Bronzo, 2015).

1. Leyes e instancias dirigidas a la infancia y la adolescencia

En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, la mayoría de los 33 países de la región que la adoptaron ha ido estableciendo de manera progresiva legislaciones específicas y cuenta con instancias especializadas para velar por los derechos de la población infantil y adolescente (véase el cuadro III.4). Dicho instrumento inauguró un cambio de mirada, individualizando a niñas y niños como sujetos de derechos y generando nuevos mecanismos que han renovado instancias originalmente dedicadas a la familia tradicional como referente principal de las políticas.

Cuadro III.4

América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia

País	Legislación o código de infancia	Principal instancia dedicada a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Argentina	Ley núm. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 415/2006	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Ministerio de Desarrollo Social
Bahamas	Early Childhood Care Act, 2004	Early Childhood Development Center-Ministry of Social Services and Community Development	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Belize	n.d.	Early Childhood and Education Unit	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Código del Niño, Niña y Adolescente Ley núm. 2026 (octubre de 1999)	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores)	Ministerio de Justicia
Brasil	Estatuto del Niño y del Adolescente Ley núm. 8.069 (1990) Ley núm. 8.242 (1991)	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Ministério dos Direitos Humanos
Chile	Ley núm. 20.032 – Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional de la Infancia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley núm. 1804 – Establece una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (2016); Ley núm. 1.098 – Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) corregido por los Decretos 4840 de 2007, 4652 de 2006, 578 de 2007 y 4011 de 2006	Comisión Intersectorial para la Atención integral a la Primera Infancia	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Costa Rica	Ley núm. 7.739 – Código de la Niñez y la Adolescencia (1998)	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Cuba	Código de la Familia de 1975 Código de la Niñez y la Juventud de 1978	Dirección de Menores del Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Ecuador	Código de la Niñez y Adolescencia, Ley núm. 100 (2003)	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)- Servicio de la Niñez y la Familia (INFIA) Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (marzo de 2009)	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guatemala	Decreto núm. 27-2003 – Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PINA-2003)	Secretaría de Bienestar Social	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia (1996)	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Jamaica	Child Care and Protection Act (2005)	The Early Childhood Commission	Ministry of Education
México	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014)	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

¹⁷ La información contenida en esta sección está actualizada a febrero de 2017.

Cuadro III.4 (conclusión)

País	Legislación o código de infancia	Principal instancia dedicada a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Nicaragua	Ley núm. 287 – Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) (CONAPINA)	Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia/Ministerio de la Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Panamá	Código de la Familia	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley núm. 1.680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia (2001)	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (2000)	Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Ley núm. 136-03 – Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Trinidad y Tabago	Children Act (2012)	Ministry of Gender, Youth and Child Development	Ministry of Gender, Youth and Child Development
Uruguay	Ley núm. 17.823 – Código de Niñez y Adolescencia (2004) y Decreto Reglamentario 475/2006	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) (2000)	Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: n.d.: No se dispone de información oficial.

En la región existe una gran heterogeneidad en cuanto a las instituciones coordinadoras en materia de infancia y adolescencia: se pueden identificar ministerios (Trinidad y Tabago), viceministerios (Bolivia (Estado Plurinacional de)) y secretarías adscritas a un ministerio (Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay), institutos (Uruguay), direcciones (Cuba y Honduras), consejos intersectoriales (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana), entre otros.

Con el objeto de lograr intersectorialidad, en varios países, la máxima instancia en esa materia son los consejos de infancia, conformados por diversos ministerios sociales y a veces también por otras instancias privadas y de la sociedad civil. Esta modalidad se observa en siete países, en su gran mayoría bajo la coordinación de la presidencia, la vicepresidencia o algún delegado presidencial. En esos casos, un gran desafío consiste en lograr el liderazgo suficiente para articular al amplio conjunto de entidades que conforman dichos consejos, en especial para poner en marcha sistemas integrales de protección de los derechos de niñas y niños, como sugiere la normativa internacional, como por ejemplo el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes adoptado por México en 2014 (véase el recuadro III.3).

Cabe mencionar que de un total de 23 países, en 7 casos, la principal instancia dedicada a la infancia y adolescencia depende del Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social, en 9 casos depende de la Presidencia, la Vicepresidencia o un delegado presidencial, y en otros 7 casos depende de alguna otra cartera (como los ministerios de Justicia, Educación o Interior)¹⁸. Generalmente, en estos casos predomina la figura de las direcciones o institutos nacionales. El desafío de coordinación estriba en la capacidad que posean tales institutos o secretarías de infancia (y el ministerio al que están adscritos) para articular y movilizar los recursos y programas de otras dependencias que, desde el punto de vista sectorial, no están bajo su jurisdicción.

¹⁸ En algunos casos se ha registrado cierta volatilidad institucional, con cambios en la adscripción institucional y funciones de las instancias responsables. En el Brasil, por ejemplo, entre 2003 y 2015 existió una Secretaría de la Infancia y Adolescencia en el marco de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, vinculada directamente a la Presidencia de la República. A partir de 2015, dicha instancia pasó a ser una Secretaría Nacional del Ministerio de las Mujeres, la Igualdad Racial y los Derechos Humanos. Este ministerio dejó de existir en mayo de 2016, en un contexto de crisis política, y la Secretaría pasó a estar subordinada al Ministerio de Justicia y Ciudadanía. Finalmente, en febrero de 2017, a través de la Medida Provisoria 768/17, se creó el Ministerio de los Derechos Humanos, que incorpora las competencias sobre la infancia y la adolescencia, políticas para los derechos de las mujeres, la igualdad racial, las personas con discapacidad y las personas mayores, entre otras funciones (véase más información [en línea] en <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/522670.html>).

De acuerdo con las recomendaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la construcción de un sistema integral de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes comprende un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales —especialmente del bienestar social, educación, salud y justicia— para apoyar la prevención de riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido (Morlachetti, 2013, pág. 11). En especial, debe incluir los siguientes atributos:

- Un marco legal compatible con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que exige una revisión exhaustiva de la legislación interna.
- Una institucionalidad que involucre a los distintos niveles de Gobierno (central, provincial y local) y a los tres poderes del Estado, en diálogo con la sociedad civil y en correspondencia con el carácter multidimensional de los temas de infancia.
- Un modelo de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia que permita la articulación de instituciones, privilegiando un modelo sistémico de gestión más que un modelo centrado en una instancia única de coordinación o rectoría.
- Una estrategia nacional de acción a favor de los niños y adolescentes que refleje la aplicación de las disposiciones de la Convención.
- Una asignación presupuestaria suficiente, oportuna y equitativa de recursos destinados a políticas y programas cuyos destinatarios sean los niños, niñas y adolescentes.
- Una base de conocimientos e información en materia de derechos de la infancia que cuente con datos actualizados, desagregados y de calidad para servir de evidencia sólida en el diseño de políticas y programas.
- Una estrategia de fortalecimiento institucional de capacidades en enfoque de derechos de la infancia, para proporcionar atención adecuada a niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Morlachetti, "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.515), Santiago, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013; y UNICEF, "Infancia y leyes" [en línea] <https://www.unicef.org/mexico/spanish/17042.html>.

Recuadro III.3

Atributos deseables de la institucionalidad dedicada a la infancia y adolescencia

En todos los casos, se plantea el desafío de coordinar las políticas sectoriales, tanto sociales como de otros ámbitos, para atender las necesidades y garantizar los derechos de niñas y niños, además de adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta.

En todos los casos, se plantea el desafío de coordinar las políticas sectoriales, tanto sociales como de otros ámbitos, para atender las necesidades y garantizar los derechos de niñas y niños, además de adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta. Dados algunos de los nudos críticos relacionados con la reproducción de la desigualdad en esta fase del ciclo de vida y los encadenamientos longitudinales que se presentan con posterioridad, la institucionalidad tiene una clara vocación de fomentar una mayor articulación y visibilización en temáticas como la protección y el buen trato dentro del núcleo familiar y el acceso menos dispar a servicios de cuidado, de educación preescolar, salud y nutrición.

2. Leyes e instancias dirigidas a las personas jóvenes

Si bien no existe ningún instrumento internacional que conlleve la adopción de un sistema integral para la protección particular de los derechos de los jóvenes, en el Foro Mundial sobre Políticas para la Juventud, celebrado en Bakú en 2014, se consensuaron lineamientos básicos para dichas políticas, como, por ejemplo, que estas deben basarse en derechos, ser inclusivas, integrales y participativas, tener perspectiva de género, estar basadas en el conocimiento y la evidencia, ser responsables y contar con recursos (CEPAL, 2015b). Muchos países de la región han diseñado estrategias que incorporan elementos del compromiso de Bakú, adoptando la perspectiva de la juventud como un espacio de ciudadanía y al joven como un actor estratégico del desarrollo.

En América Latina existen dos instrumentos regionales relevantes para la juventud. Uno de ellos es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2007, que consagra los derechos de la juventud en temas que van desde la salud y la

sexualidad hasta el trabajo, pasando por la educación y la cultura, entre otros. Cada uno de los Estados firmantes asumió el compromiso de incorporar, de manera progresiva, decisiones y medidas concretas que apuntan a considerar a los jóvenes como actores decisivos en el desarrollo de los países en el marco de los desafíos actuales¹⁹. Más recientemente, en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en octubre de 2016 en Cartagena de Indias (Colombia), se consensuó el Pacto Iberoamericano de Juventud, que busca promover iniciativas en materia de educación, empleo, innovación y cultura de paz, entre otros temas, que inciden en el bienestar de las juventudes iberoamericanas²⁰. En el Caribe también existe una agenda de desarrollo juvenil en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM)²¹.

La mayoría de estas iniciativas de institucionalización de acciones dirigidas a la juventud se han establecido a partir de la década de 2000. Debe destacarse el compromiso que han asumido los diferentes países de la región para promover el desarrollo y la protección de los jóvenes, principalmente incentivando su participación en el desarrollo social, económico y político. No obstante aún existen importantes brechas de implementación. Destaca la tensión crítica relacionada con poblaciones jóvenes con cada vez mayor escolaridad que sin embargo no pueden insertarse de manera exitosa en el mercado laboral con trabajos decentes y consistentes con los niveles de instrucción adquiridos.

La existencia de una normativa nacional refleja el consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y cómo abordarla. En la región, 16 países cuentan con legislación general dedicada a la juventud, lo que es importante pues el marco jurídico favorece la estabilidad, la permanencia de criterios, la continuidad institucional y los recursos que se asignan a las políticas públicas de juventud.

Como apunta la CEPAL (2014a), independientemente de las variaciones observadas en cuanto al tipo de entidad y las tareas que cumplen para promover el desarrollo de la población juvenil en sus respectivos países, las instituciones tienden a ser débiles, en especial en comparación con la solidez de otros ministerios sectoriales relacionados, como los de educación, trabajo y salud. Ante este panorama, las funciones esenciales que deberían cumplir las instituciones gubernamentales de juventud radican en el ejercicio de un papel coordinador y de transversalización y articulación de iniciativas para dinamizar procesos y así lograr que mejoren las políticas de juventud en cada sector, manteniendo una mirada integral sobre las necesidades de esta población en sus respectivos contextos y en los distintos niveles de Gobierno. Construirse como verdaderas autoridades rectoras o normativas en la materia es probablemente el principal desafío que encaran.

Todo esto sugiere que los Gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de contar con legislación y políticas adecuadas para responder a las necesidades, las aspiraciones y las demandas de los jóvenes.

En ese contexto, y dados los nudos críticos de la reproducción de la desigualdad social durante la juventud, una de las misiones centrales que la institucionalidad dedicada a esta población debe considerar es la provisión de recursos suficientes para la implementación de políticas o programas específicos que garanticen las condiciones para que los jóvenes de ambos sexos logren movilizar sus capacidades para llevar a cabo en forma autónoma sus proyectos de vida y el fomento de una mayor articulación y visibilidad de sus necesidades particulares, en especial en temas relacionados con la permanencia escolar, la transición de la escuela al trabajo, la capacitación para el trabajo, el fomento y acceso a la salud sexual y reproductiva y a los servicios de cuidado, la protección y prevención de la violencia, y el acceso a la cultura. Esto es: las políticas

Una de las misiones centrales que la institucionalidad dedicada a esta población debe considerar es la provisión de recursos suficientes para la implementación de políticas o programas específicos que garanticen las condiciones para que los jóvenes de ambos sexos logren movilizar sus capacidades para llevar a cabo en forma autónoma sus proyectos de vida y el fomento de una mayor articulación y visibilidad de sus necesidades particulares.

¹⁹ Véase Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica [en línea] http://www.oij.org/es_ES/noticia/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes.

²⁰ Véase [en línea] <http://segib.org/documento/pacto-iberoamericano-de-juventud/>.

²¹ Véase [en línea] http://cms2.caricom.org/documents/13930-cydap_2012-2017_rev.pdf.

de juventud deben atender carencias, garantizar un acceso efectivo a los derechos y construirse en clave de la promoción de la emancipación juvenil. Se trata de temáticas cuyo nivel de prioridad cambia de un contexto a otro, pero respecto de las cuales la institucionalidad posee una vocación de visibilización y articulación.

Dentro de la institucionalidad social dedicada a este grupo, la mayoría de los países poseen legislaciones específicas y cuentan con instancias especializadas para velar por los derechos de las personas jóvenes (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5

América Latina y el Caribe (24 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas jóvenes

País	Legislación o código de juventud	Principal instancia de protección para la juventud	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Argentina	Ley de Creación de la DINAJU, S-1434 (2003)	Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU)	Ministerio de Desarrollo Social
Bahamas	n.d.	Ministry of Youth, Culture and Sports	Ministry of Youth, Culture and Sports
Belize	n.d.	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley de la juventud - Decreto Supremo 2114 (2014)	Consejo Plurinacional de la Juventud	Ministerio de Justicia
Brasil	Ley núm. 12.852 sobre el Estatuto de la Juventud (2013) Ley núm. 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud (2005)	Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Chile	Ley núm. 19.042, por la cual se crea el Instituto Nacional de la Juventud (1991)	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley Estatutaria 1622, por cual se adoptó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (2013)	Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Costa Rica	Ley núm. 8.261, Ley General de la Persona Joven (2002)	Viceministerio de Juventud	Ministerio de la Cultura y Juventud
Dominica	n.d.	Ministry of Youth, Sports, Culture and Constituency Empowerment	Ministry of Youth, Sports, Culture and Constituency Empowerment
Ecuador	Ley de Juventud (2001)	Dirección Nacional de la Juventud y Adolescencia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
El Salvador	Ley General de Juventud (2012)	Instituto Nacional de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guatemala	Acuerdo Gubernativo 405-96; Decreto 114-97 (1997)	Consejo Nacional de Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guyana	n.d.	Ministry of Education-Department of Culture, Youth and Sport	Ministerio de otra cartera
Honduras	Decreto núm. 260-2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (2006)	Consejo Nacional de Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Jamaica	n.d.	Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport	Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport
México	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (1999)	Instituto Mexicano de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Nicaragua	Ley núm. 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento (2002)	Ministerio de la Juventud	Ministerio de otra cartera
Panamá	Ley núm. 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia (1997)	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley Nacional de Juventud y Organismos Públicos de Juventud (2005)	Secretaría Nacional de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Perú	Ley del Consejo Nacional de la Juventud núm. 27.802 (2002)	Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Educación
República Dominicana	Ley General de la Juventud núm. 49-2000 (2000)	Ministerio de la Juventud	Ministerio de la Juventud
Trinidad y Tabago	n.d.	Ministry of Gender, Youth and Child Development	Ministry of Gender, Youth and Child Development
Uruguay	Ley núm. 17.866 Creación del Ministerio de Desarrollo Social (2005)	Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Nacional de Juventud núm. 37.404 (2002)	Instituto Nacional del Poder Popular para la Juventud	Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: n.d.: No se dispone de información oficial.

En este caso, la ambición de intersectorialidad que supone la figura de los Consejos intersectoriales es menos frecuente que en el de las instituciones dedicadas a la población infantil. En cambio, sobresalen como figura institucional los ministerios especializados en materia de juventud: de los 24 países de los cuales se dispone de información, 8 cuentan con este tipo de institución. No obstante, ello puede resultar engañoso, pues muchas veces se trata de instancias que reagrupan varias temáticas (como deporte y cultura) o grupos priorizados (mujeres e infancia) y que no poseen recursos técnicos o financieros de envergadura.

De un total de 24 países, en solo 5 casos la principal instancia dedicada a la juventud está adscrita a los Ministerios de Desarrollo Social y en 12 casos depende de alguna otra cartera: ministerios exclusivamente dedicados a la juventud (Nicaragua y República Dominicana), de educación (Guyana y Perú) o de justicia (Bolivia (Estado Plurinacional de)), además de los casos ya mencionados en que se trata de ministerios abocados a múltiples temáticas sociales y de otro tipo (Bahamas, Belice, Costa Rica, Dominica, Jamaica, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)). En estos casos, predominan las direcciones o los institutos nacionales de juventud y se presenta la dificultad de lograr una coordinación eficaz con otras instancias ministeriales. Finalmente, en 7 de los 24 países aparece como autoridad rectora la Presidencia o Vicepresidencia de la República.

De esta manera, en la región también se observa heterogeneidad en cuanto a las instituciones coordinadoras en materia de juventud. De acuerdo con la CEPAL (2009), entre los objetivos de estas entidades se incluyen al menos cuatro tareas clave: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización del personal técnico, innovación en el diseño y la ejecución de programas, y desarrollo de capacidades comunicacionales para promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública.

Por último, el papel de una política o plan nacional de juventud también es crítico, ya que proporciona la visión para todos los programas y actividades relacionados con la juventud en un país (véase el cuadro III.A1.1 del anexo) y ayuda a clarificar las tareas de articulación entre las diversas instancias gubernamentales.

3. Leyes e instancias dirigidas a las personas mayores

La normativa internacional orientada a garantizar los derechos de las personas mayores tiene varios instrumentos jurídicos de alcance mundial y regional. Entre los primeros se destacan los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992) y la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Entre los segundos sobresalen la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003), la Declaración de Brasilia (2007), el Plan de Acción sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable de la Organización Panamericana de la Salud (2009), la Declaración de Compromiso de Puerto España (2009) y la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012). Esta última constituyó un importante avance hacia el surgimiento de compromisos nacionales, con la garantía de derechos para las personas mayores en materia social y política. En los últimos tiempos, surgió como instrumento jurídicamente vinculante la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015, que se encuentra en proceso de firma y ratificación por parte de los países (véase el recuadro III.4).

Esta Convención constituye un instrumento jurídico regional que busca promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores, para asegurar su inclusión, participación e integración plena en la sociedad.

Como acuerdo regional vinculante para los Estados americanos que la suscriben, los compromete a adoptar y generar, si fuese necesario, cambios en sus normativas constitucionales para ajustarse a las disposiciones de la Convención y así asegurar que se tomen las medidas legislativas necesarias para promover y defender los derechos y libertades de las personas de edad. Uno de los principios generales que busca resguardar la Convención es la valorización de las persona de edad, con especial hincapié en su papel en la sociedad y las formas en que hacen una valiosa contribución al desarrollo de los países. La protección de la dignidad, independencia y autonomía de las personas mayores busca crear una atmosfera de igualdad y no discriminación, generando una situación favorable para este grupo y asegurando su bienestar físico, económico y social.

Los Estados se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertados fundamentales de la persona mayor y a tal fin adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la Convención, tales como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, expulsiones de la comunidad, la negación de nutrición, infantilización tratamientos médicos inadecuados o desproporcionados, entre otras, y todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor.

La Convención también plantea fortalecer las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos. También es un deber la creación de instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral, y la promoción, de forma transparente, de la recopilación de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que permitan formular y aplicar políticas.

Fuente: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Recuadro III.4

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Los avances en esta materia a nivel internacional han tenido un correlato en el ámbito nacional. Actualmente, 19 de los 23 países de los cuales se dispone de información cuentan con legislaciones específicas e instancias especializadas para la protección de la población de personas mayores (véase el cuadro III.6). Asimismo en los países federales existe importante legislación en el ámbito subnacional.

La diversidad en cuanto a las instituciones dedicadas a las personas mayores es grande y se pueden identificar servicios (Chile), subsecretarías o institutos (México y Uruguay), direcciones (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Honduras y Perú), consejos nacionales (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) y otros.

En contraste con las instancias dedicadas a la población infantil y adolescente, en donde las figuras que predominantemente ejercen la rectoría son la Presidencia o la Vicepresidencia de la República, en el caso de la institucionalidad para las personas mayores la rectoría descansa con mayor frecuencia (10 de los 23 países observados) sobre los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social. Por otra parte, las instancias rectoras son otros ministerios en 9 casos (ministerios de salud, justicia o diversas instituciones de seguridad social) y solo 3 instancias quedan bajo el alero de la Presidencia, la Vicepresidencia o dentro del entorno familiar del Poder Ejecutivo.

En general, no obstante, se trata de arquitecturas recientes. Solo en algunos casos —los países del Caribe, la Argentina, Costa Rica, Cuba y México—, la institucionalidad

En contraste con las instancias dedicadas a la población infantil y adolescente, en donde las figuras que predominantemente ejercen la rectoría son la Presidencia o la Vicepresidencia de la República, en el caso de la institucionalidad para las personas mayores la rectoría descansa con mayor frecuencia sobre los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social.

es más antigua y en general está asociada a los ministerios de salud y del interior o a los institutos de seguridad social. Como apunta Huenchuan (2013 y 2016), la relativa frecuencia con que las instancias dedicadas a las personas mayores están adscritas a los Ministerios de Desarrollo Social habla de una transformación, marcada por el abandono de un enfoque biomédico inicial, hacia un mayor espectro de acciones guiadas por la voluntad de transversalizar en la acción pública las problemáticas vinculadas al envejecimiento y a la garantía de derechos para este segmento de la población. En especial, ante algunas de las dimensiones analizadas sobre la desigualdad social, la institucionalidad dedicada a esta población debería fomentar una mayor articulación y visibilidad, en especial con respecto al acceso a servicios adaptados de salud y cuidado, y a pensiones contributivas y no contributivas.

Cuadro III.6

América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de las personas mayores

País	Legislación o código referente a las personas mayores	Principal instancia de protección para las personas mayores	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Argentina	Ley de Protección a la Ancianidad-S-3844/12 (2012)	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Bahamas	n.d.	Department of Social Services-Senior Citizens Division	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Belice	n.d.	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza-División de Servicios de Apoyo a la Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley General de las Personas Adultas Mayores Ley núm. 369 (2013)	Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores	Ministerio de Justicia
Brasil	Ley núm. 10.741 denominada Estatuto do Idoso (2003)	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Ministério dos Direitos Humanos
Chile	Ley núm. 19.828, creación del SENAMA (2002)	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley núm. 1.251 (2008)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Salud y Protección Social
Costa Rica	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley núm. 7.935) (1999)	Consejo Nacional para el Adulto Mayor	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Cuba	Ley núm. 41 "Ley de La Salud Pública" (1983)	Dirección Nacional de Atención al Adulto Mayor	Ministerio de Salud Pública
Ecuador	Ley del Anciano (2006)	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNI)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
El Salvador	Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (2002)	Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, (CONAIPAM)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Guatemala	Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad, Decreto núm. 80-96 (1996)	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SÓSEP)-Comité Nacional de Protección a la Vejez (CONAPROV)	Entorno familiar del Poder Ejecutivo
Guyana	n.d.	National Commission for the Elderly	Ministry of Labour, Human Services and Social Security
Honduras	Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006)	Dirección General del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Jamaica	n.d.	National Council for the Aged	Ministry of Labour and Social Security
México	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2002)	Instituto Nacional de las Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Nicaragua	Ley núm. 720-Ley del Adulto Mayor (2010)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Panamá	Ley núm. 15 (1992)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley núm. 1.885 de las Personas Adultas (2002)	Consejo de Adulto Mayor	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Perú	Ley núm. 28.803-Ley de las Personas Adultas Mayores (2006)	Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
República Dominicana	Ley núm. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente (1998)	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE)	Ministerio de Salud Pública
Uruguay	Ley núm. 17.796 Promoción Integral de los Adultos Mayores (2004)	Instituto Nacional de las Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley de Servicios Sociales al Adulto y Adulta Mayor (2005)	Consejo Presidencial de Adultos Mayores	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: n.d.: No se dispone de información oficial.

E. Comentarios finales

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no solo hace un llamado a asegurar “que nadie se quede atrás”, sino que también insta a atender primero a los más rezagados. Para cumplir con estas aspiraciones, es necesario identificar a los grupos de población que más experimentan marginación, exclusión y vulneración de derechos. Con frecuencia, estas poblaciones enfrentan una serie de desigualdades que se superponen, retroalimentan y acumulan a lo largo de la vida y a través de las generaciones. La identificación de estos grupos se dificulta por la invisibilidad estadística de ciertas poblaciones y sus necesidades, y las limitaciones para desagregar fuentes de información por múltiples características. Es imperioso mejorar las fuentes de información para poder ir más allá de los promedios nacionales y contar con datos longitudinales, que también escasean, para estudiar tendencias a lo largo del ciclo de vida de las personas.

La propuesta de la matriz de la desigualdad social busca visibilizar las combinaciones de ejes estructurantes que son potenciadores de la desigualdad y fortalecer acciones en aquellos cruces que, aun siendo visibles, no han mejorado con el transcurso del tiempo. Entre las combinaciones posibles se destacan: i) cruces relevantes pero no visibilizados, que son de alta trascendencia por afectar el nivel de bienestar de las personas y hasta ahora no han sido lo suficientemente considerados; y ii) cruces que son de gran relevancia y altamente visibilizados (incluso por la implementación de políticas públicas al respecto), pero que son persistentes y en los que no se reducen las brechas observadas.

En este capítulo se avanzó en el análisis de la caracterización de la edad como uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, examinando brechas inter- e intrageneracionales en cada etapa (infancia y adolescencia, juventud, adultez y vejez) en dimensiones relacionadas a la pobreza, la educación, el trabajo y la protección social, ámbitos clave en la doble inclusión, social y económica y del ejercicio de los derechos. Se intentó ilustrar la manera en que las brechas de género, condición étnico-racial y zona de residencia interactúan e intensifican las desigualdades que se observan en las diferentes etapas del ciclo de vida²². También se dimensionó el vínculo entre desigualdades experimentadas en las diferentes etapas. En este sentido, se considera la importancia de la trayectoria de las personas a lo largo del ciclo de vida y la manera en que una constelación de desventajas sociales se acumula y se consolida a lo largo del tiempo.

A la vez que los ejes que estructuran la desigualdad se entrecruzan y potencian, también es necesario analizar la conexión entre los derechos que se vulneran. La falta de educación, el mal estado de salud, el desempleo y la falta de oportunidades de trabajo decente, la desprotección social, las privaciones en vivienda, la pobreza y la invisibilidad política también se entrecruzan y potencian.

La situación de las personas indígenas resulta de particular interés para ilustrar estas interrelaciones. En general, la población indígena continúa mostrando mayores niveles de fecundidad, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. Por lo tanto, el diseño de políticas y programas debe tener en cuenta esos perfiles demográficos distintivos, con una presencia significativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, lo que resulta clave para la asignación de recursos adecuados, principalmente para

²² El caso particular de las personas afrodescendientes y de la raza como factor estructurante de la desigualdad se explora en el capítulo V.

enfrentar los desafíos en materia de salud y educación, y debe atender tanto los derechos individuales como colectivos. Los mayores avances en la región en lo que respecta a políticas y programas con perspectiva intercultural se han dado en el ámbito de la salud y la educación, y se han centrado precisamente en la niñez y la mujer indígena.

En las diferentes etapas del ciclo de vida, las personas indígenas enfrentan mayores desventajas, que se entrecruzan con el género y el territorio, y, en algunos ámbitos, se van acumulando a lo largo de la vida, profundizando las brechas étnicas. Por ello, resulta clave el diseño de políticas que realmente consideren los estándares internacionales vigentes respecto de los derechos de los pueblos indígenas, articulando derechos individuales y colectivos, e incorporando las miradas de género, generacional y territorial. De ahí la importancia de que los Estados renueven y fortalezcan su compromiso con la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros acuerdos internacionales y regionales vigentes, como vía para que la matriz de desigualdad social comience a disiparse.

El enfoque del ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida como objeto central de la acción pública, reconociendo que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que es la persona punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, esto requiere reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo, pero también la articulación entre las distintas etapas.

La toma de conciencia con respecto a la necesidad de adoptar enfoques de política sensibles a las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida y de lograr avances en la transversalización de la perspectiva de género tiene como correlato el surgimiento de una institucionalidad social dedicada a segmentos específicos de población (sobre todo a la niñez y adolescencia, a los jóvenes y a las personas mayores). Dicha institucionalidad se ha generalizado en América Latina y el Caribe y, en todos los casos, está anclada tanto en los compromisos e instrumentos internacionales como en las legislaciones e instancias especializadas nacionales. Más allá de su diversidad organizacional, dichas instancias comparten la vocación de transversalizar las necesidades específicas y la garantía de los derechos de esos segmentos al conjunto de la acción pública, visibilizando los vacíos y las exclusiones. Por tanto, también comparten el desafío de fomentar una mayor coordinación integral —es decir, intersectorial— entre los diversos actores gubernamentales, como vía para la adopción de enfoques sensibles al ciclo de vida y a los derechos de las personas. No obstante, se observa en general la existencia de una institucionalidad todavía incipiente, cuya autoridad social y modelos de articulación están aún en proceso de construcción. Es necesario reconocer que la coherencia entre la promoción de los derechos de todos los grupos de población desde una perspectiva intergeneracional y del ciclo de vida debe construirse tomando en cuenta el énfasis en las vulnerabilidades y los riesgos específicos de cada etapa.

El enfoque del ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida como objeto central de la acción pública, reconociendo que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que es la persona punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, esto requiere reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo, pero también la articulación entre las distintas etapas.

Bibliografía

- Adair, L. S. y otros (2013), "Associations of linear growth and relative weight gain during early life with adult health and human capital in countries of low and middle income: findings from five birth cohort studies," *The Lancet*, vol. 382, N° 9891.
- Alarcón, J. y otros (2015), "Desafíos de la educación preescolar en Chile: ampliar cobertura, mejorar la calidad y evitar el acoplamiento," *Estudios Pedagógicos*, vol. XLI, N° 2.
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay," *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, S. Berlinski y N. Schady (eds.), Washington, D.C.
- Bos, M.S., A. J. Ganimian, E. Vegas (2014), "América Latina en PISA 2012: ¿cómo se desempeñan los estudiantes que asistieron a pre-escolar?," Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/6467>.
- Carr, D. (2009), "Life cycle," *Encyclopedia of the Life Course and Human Development*, vol. 3, D. Carr (ed.), Detroit, Gale Cengage Learning.
- Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social," *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016a), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2011), "Salud de la población joven indígena en América Latina: un panorama general" (LC/R.2171), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), "Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago.
- (2010), "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe" (LC/R.2168), Santiago.
- Deaton, A. y C. Paxson (1998), "Health, income and inequality over the life cycle," *The Economics of Ageing*, D. A. Wise (ed.), Chicago, University of Chicago Press.
- Del Popolo, F., M. López y M. Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) [en línea] http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/EJ1264093002.pdf.
- Dewilde, C. (2003), "A life-course perspective on social exclusion and poverty," *British Journal of Sociology*, vol. 54, N° 1, marzo.
- Erikson, R. y J. H. Goldberg (2002), "Intergenerational inequality: A sociological perspective," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, N° 3.

- Espejo, A. (2017), "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Espínola, V. y J. Claro (2010), "Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana", *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Gibbs, B. y T. Eaton (2014), "Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective", *International Journal of Educational Development*, vol. 36, mayo.
- Halliday, T. (2009), "Health inequality over the life-cycle", *IZA Discussion Paper*, N° 4369.
- Huenchuan, S. (ed.) (2016), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (LC/L. 4175), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huggett, M., A. Yaron y G. Ventura (2011), "Sources of lifetime inequality", *American Economic Review*, vol. 101, diciembre.
- Irwin, L.G. y otros. (2007), *Desarrollo de la primera infancia. Un potente ecualizador. Informe final para la Comisión sobre los determinantes sociales de la salud de la Organización Mundial de la Salud* [en línea] http://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf?ua=1.
- Jones, A., D. Mitchel y F. Goza (2014), "Lifecourse socioeconomic status and cardiovascular illness in Latin America", *Current Sociology*, vol. 62, N° 7.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea]: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40653-la-nueva-ola-reformas-previsionales-la-igualdad-genero-america-latina>.
- (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230_es.pdf.
- Marinakakis, A. (ed.) (2014), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, R. (2014), "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morlachetti, A. (2013), "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/W.515), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Naciones Unidas (1989), Convención sobre los Derechos del Niño [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), "Gender pay gaps for full-time workers and earnings differentials by educational attainment", Social Policy Division [en línea] https://www.OCDE.org/els/family/LMF_1_5_Gender_pay_gaps_for_full_time_workers.pdf.
- (2013), *Iniciativa para una vida mejor. México* [en línea] http://www.oecd.org/centrodemexico/Working%20draft%20Mexico%20Report_FINAL.pdf.
- (2010), "A family affair: intergenerational social mobility across OECD Countries", *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), Santiago.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a), *Las mujeres en el trabajo: tendencias 2016. Resumen ejecutivo*, Ginebra. Disponible [en línea]: http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457094/lang-es/index.htm.
- (2016b), *World Employment and Social Outlook 2016. Transforming jobs to end poverty*, Ginebra.
- (2016c), *Cinco claves para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Lima, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

- (2013), *Informe Mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra.
- O'Rand, A. M. (1996), "The precious and the precocious: understanding cumulative disadvantage and cumulative advantage over the life course," *The Gerontologist*, vol. 36, N° 2.
- (1995), "The cumulative stratification of the life course," *Handbook of Aging and the Social Sciences*, R.H Binstock y L. K. George (eds.), San Diego, Academia Press.
- Pasqualini, D. y A. Llorens (2010), *Salud y bienestar de los adolescentes y jóvenes: una mirada integral*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Universidad de Buenos Aires.
- Paxson, C. y N. Schady (2007), "Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health, and parenting," *Journal of Human Resources*, vol. 42, N° 1.
- Repetto, F., N. Cunill Grau y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social," *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes. Derecho a la educación y bienestar futuro," *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNICEF).
- Saunders, F. y otros (2015), "Pobreza infantil en Honduras: análisis de progresividad y redistribución de las transferencias dirigidas a la niñez," *Revista Economía y Administración*, N° 5.
- Schady, N. (2011), "Parental education, vocabulary, and cognitive development in early childhood: longitudinal evidence from Ecuador," *American Journal of Public Health*, vol. 101, N° 12.
- Settersten Jr., R.A. (2003), "Age structuring and the rhythm of the life course," *Handbook of the Life Course*, J.T. Mortimer y M.J. Shanahan (eds.), Nueva York, Kluwer Academic Publishers.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2009), *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas del Estado* [en línea] <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>.
- Tomaselli, A. (2017), "Caracterización de la participación laboral en Chile. Análisis para el fortalecimiento de los programas de capacitación y empleo," inédito.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. y V. Milosavljevic (2016), "El uso del tiempo en la adolescencia," *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Informe de resultados TERCE. Factores asociados: laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), *Estado Mundial de la Infancia: una oportunidad para cada niño* [en línea] https://www.unicef.org/spanish/publications/index_91711.html.
- (2001), *Impacto educativo de la educación preescolar: resultados, causas y desafíos*, Desafíos de la Política Educativa, N° 7, Santiago [en línea] http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/impacto_educativo.pdf.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina y el Caribe (19 países): principal estrategia nacional para la protección de los derechos de la juventud

País	Nombre de la política o el plan nacional de juventud	Institución coordinadora del plan o la política nacional de juventud
Argentina	Plan Nacional de Juventud (2016)	Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de Juventud
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Plurinacional de la Juventud 2008-2012	Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección Plurinacional de la Juventud
Brasil	Política Nacional de Juventud: directrices y perspectivas 2006	Secretaría Nacional de Juventud
Chile	Chile se compromete con los jóvenes: Plan de Acción en Juventud 2004-2006	Instituto Nacional de la Juventud
Colombia	Política Nacional de Juventud: bases para el plan decenal de juventud 2005-2015	Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"
Costa Rica	Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción 2014-2019	Viceministerio de Juventud, Ministerio de Cultura y Juventud
Cuba	n.d.	Unión de Jóvenes Comunistas
Ecuador	Plan Nacional de la Juventud 2004-2008	Dirección Nacional de la Juventud y la Adolescencia
El Salvador	Política Nacional de Juventud 2011-2024 y Plan de Acción 2011-2014	Instituto Nacional de la Juventud
Guatemala	Política de Juventud 2012-2020: Construyendo una nación pluricultural, incluyente y equitativa	Consejo Nacional de Juventud
Honduras	Política Nacional de la Juventud 2007-2021: Por una Ciudadanía Plena	Instituto Nacional de la Juventud
México	Programa Nacional de Juventud 2014-2018	Instituto Mexicano de la Juventud
Nicaragua	Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005-2015	Ministerio de la Juventud
Panamá	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes 2015-2019	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	Plan Nacional de Juventud "Don Félix de Guaranía" 2011-2013 Hacia la nueva generación de próceres	Secretaría Nacional de la Juventud creada en 2013 dependiente de la Presidencia de la República
Perú	Plan Estratégico Nacional de la Juventud 2015-2021 Rumbo al Bicentenario	Secretaría Nacional de Juventud
República Dominicana	Plan Estratégico del Ministerio de la Juventud 2015-2019	Ministerio de la Juventud
Uruguay	Plan de Acción de Juventudes 2015-2025	Instituto Nacional de la Juventud
Venezuela (República Bolivariana de)	Misión Jóvenes de la Patria 2013-2014 (programa)	Instituto Nacional del Poder Popular de la Juventud

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La distribución del tiempo: una dimensión clave en el análisis de la desigualdad

Introducción

- A. Distribución del tiempo y desigualdad
- B. La valorización del trabajo no remunerado y el Sistema de Cuentas Nacionales
- C. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad
- D. Reflexiones finales

Bibliografía



Introducción

Las reflexiones sobre el tiempo, definido en términos generales como la duración de las cosas que se encuentran sujetas al cambio, y los intentos de medirlo han acompañado a la humanidad desde sus inicios y han sido abordados por varias y muy distintas disciplinas, como la física, la historia, la psicología, la teología y la literatura. De los antiguos griegos a la actualidad, las nociones filosóficas sobre el tiempo han girado principalmente en torno a dos ideas: el tiempo físico, como un elemento natural y absoluto, y el tiempo social relativo, como una representación subjetiva que las personas hacen de su existencia y de la sucesión de diversos eventos. El primero es una variable que representa una exterioridad objetiva, observable, continua, homogénea, medible e independiente. El segundo es una construcción social, subjetiva, heterogénea y que puede ocurrir de forma simultánea o discontinua.

Por muchos años, la investigación económica y social se centró en el análisis de los ingresos como uno de los principales recursos para el bienestar de las personas; sin embargo, desde el último tercio del siglo XX el estudio del uso del tiempo se volvió clave para entender componentes esenciales de la estructura social y económica de las sociedades. Los análisis sobre el uso y la distribución del tiempo se han llevado a cabo sobre tres líneas de investigación principales: la sociopolítica, interesada en conseguir cambios sociales; la humanística, interesada en la comprensión filosófica y antropológica de la temporalidad, y la empírica, especialmente interesada en las técnicas de medición de la distribución del tiempo en la cotidianeidad de las personas y los hogares (Durán, 2012a).

El tiempo consiste en un flujo de sucesos en el que los acontecimientos y la experiencia personal y social se organizan en secuencias que estructuran la identidad y la inserción en una sociedad determinada. Asimismo, el tiempo es un recurso limitado y, como tal, su utilización en determinadas tareas conlleva necesariamente la reducción del tiempo dedicado a otras actividades. Además, dependiendo de una serie de factores socioculturales que obedecen al contexto en que se sitúan las personas y a los roles que desempeñan, estas emplean el tiempo de distinto modo, por lo que la distribución del tiempo tiene un componente voluntario y otro impuesto por la cultura, el orden de género imperante, la estructura social y las relaciones de poder. En ocasiones se encuentran restricciones para utilizar el tiempo de forma libre y autónoma y decidir sobre su disposición, en un entorno donde la actual distribución del tiempo, fuertemente impulsada por la vigente división sexual del trabajo, se convierte en una barrera que impide alcanzar el bienestar o ejercer ciertos derechos. Al igual que sucede con los ingresos, la carencia de tiempo propio y la falta de libertad para su disposición es un fenómeno que configura la desigualdad social.

En América Latina y el Caribe, la estructura productiva, los roles de género y la configuración de las familias han arraigado profundas diferencias en la distribución del tiempo de los hombres y las mujeres. De ello se derivan desigualdades en términos de oportunidades para el desarrollo personal y laboral y sus resultados. La investigación sobre el uso del tiempo y, particularmente, el análisis de la información que proporcionan las encuestas sobre el uso del tiempo han permitido identificar los patrones desiguales de distribución y cuantificar la asignación del tiempo a las actividades cotidianas. Además, han permitido establecer las condiciones que afectan la distribución del tiempo, así como su asignación a determinado tipo de tareas de acuerdo a las regulaciones del sistema patriarcal en el interior de las familias y al orden de género dominante en el ámbito público, visibilizando estadísticamente el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y sus efectos sobre la vida de las mujeres y sobre las relaciones de género. A través del trabajo, el tiempo se convierte en bienes y servicios con un valor monetario que constituyen un aporte al bienestar de la sociedad; las encuestas de uso del tiempo proveen importantes

insumos para dicha valorización. Este análisis se ve reforzado por el enfoque de género, que sitúa la división sexual del trabajo como una categoría fundamental para comprender la conducta de las personas, sus necesidades y sus aportes al desarrollo.

Las nuevas realidades sociales y económicas presentan múltiples retos para mejorar la estructura de oportunidades de la población y disminuir la desigualdad. Para lograr un mayor bienestar para las personas y el desarrollo sostenible de los países se requiere un modelo de políticas públicas que sitúe el tiempo como un elemento central para garantizar una mejor armonización y equilibrio entre las actividades familiares, laborales y personales y el tiempo que se dedica a ellas. Así como el lema del movimiento feminista, “lo personal es político”, llamó la atención en el pasado sobre la necesidad de formular políticas públicas en torno a ciertos fenómenos domésticos, hoy los avances en la región muestran que también el tiempo es político. La formulación e implementación de políticas públicas de redistribución del tiempo y el trabajo es imprescindible para la igualdad de género y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016a).

Ya en 1995, en el artículo 206 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron contribuir a desarrollar un conocimiento más integral de todas las formas de trabajo, así como políticas públicas de igualdad, mediante la mejora de la recopilación de información y nuevas mediciones en distintos ámbitos. Entre ellos destacan: i) otros tipos de actividades de producción que no sean de mercado; ii) la evaluación cuantitativa del valor del trabajo no remunerado que no se incluya en las cuentas nacionales, por ejemplo, el cuidado de los familiares a cargo, para su posible inclusión en cuentas especiales o satélites, u otras cuentas oficiales, con miras a reconocer la contribución económica de las mujeres; iii) una clasificación internacional de actividades para las estadísticas sobre el uso del tiempo en que se aprecien las diferencias entre mujeres y hombres en lo relativo al trabajo remunerado y no remunerado, y iv) estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, en los que se registren especialmente las actividades que se realizan simultáneamente con actividades remuneradas u otras actividades no remuneradas (Naciones Unidas, 1995).

En su informe de 2009, la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social volvió a insistir sobre estas recomendaciones, haciendo hincapié en la necesidad de prestar más atención a la distribución de recursos, incorporar indicadores de uso del tiempo y de satisfacción a los análisis de la desigualdad y el bienestar y establecer cuentas satélites de hogares (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Como se verá en el presente capítulo, en los últimos dos decenios los países de América Latina y el Caribe han avanzado en esta dirección de manera decidida aunque heterogénea, superando, no sin dificultad, las inercias institucionales y las limitaciones de los instrumentos estadísticos. En los últimos diez años en particular, se han llevado a cabo importantes medidas para responder a cada uno de estos compromisos, desarrollando mediciones sobre el uso del tiempo, cuantificando el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado e impulsando cuentas satélites que permitan valorizar este trabajo en el marco de las cuentas nacionales. Los análisis de la información sobre el uso del tiempo han demostrado ser de gran utilidad para la formulación de políticas públicas de reconocimiento y redistribución del trabajo no remunerado, que constituye uno de los principales factores de desigualdad entre hombres y mujeres de la región. Este factor se potencia al contemplar otros condicionantes de dicha distribución, como el lugar de residencia, la condición étnico-racial o la etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas, desde una perspectiva interseccional. A su vez, la información sobre el uso del tiempo brinda insumos para el diseño y la evaluación de políticas de mercado laboral, seguridad social, alivio de la pobreza, salud, educación, transporte y otras, tal como se analiza en el último apartado de este capítulo.

Para lograr un mayor bienestar para las personas y el desarrollo sostenible de los países se requiere un modelo de políticas públicas que sitúe el tiempo como un elemento central para garantizar una mejor armonización y equilibrio entre las actividades familiares, laborales y personales.

A. Distribución del tiempo y desigualdad

La sobrecarga de trabajo no remunerado opera como una importante barrera para la autonomía económica de las mujeres, ya que dificulta su inserción en el mercado laboral y su desarrollo en otras áreas de su vida personal y social. Esta sobrecarga tiene un mayor impacto entre las mujeres de hogares pertenecientes a quintiles de ingresos inferiores, lo que provoca un círculo vicioso entre la pobreza monetaria y la falta de tiempo propio. Las encuestas sobre el uso del tiempo realizadas en la región han sido un instrumento clave para evidenciar este fenómeno.

En los actuales debates sobre la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana, desde el punto de vista de la economía feminista y sobre la base de una visión heterodoxa, queda patente que gran parte de lo que se produce y lo que sostiene la vida de las personas no se considera ni contabiliza en la economía tradicional y hegemónica (Carrasco y Tello, 2013). Para obtener un análisis completo y profundo de las desigualdades que enfrenta América Latina y el Caribe resulta crucial ampliar la comprensión de la distribución y asignación del tiempo entre hombres y mujeres.

Como ha establecido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la desigualdad es una característica histórica y estructural de la región que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. La desigualdad social de la región está fuertemente condicionada por su matriz productiva y la estructura de la propiedad, pero también por otros determinantes estructurales, como el sistema de género dominante, que se entrecruzan con factores como las etapas del ciclo de vida, el lugar de residencia y la pertenencia étnica y racial (CEPAL, 2016f). Es fundamental analizar las dimensiones de la desigualdad y sus interrelaciones para diseñar políticas públicas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible y cumplir los objetivos definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016c, 2016d).

La incorporación de la perspectiva de género en el análisis de la desigualdad de la región es un proceso indispensable para entender el fenómeno y emprender acciones que permitan transformar las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, atacando las barreras estructurales que impiden el ejercicio de los derechos de las mujeres y su autonomía en los ámbitos público y privado. Para conseguir logros concretos que contribuyan a reducir la desigualdad se requiere un enfoque transformador que impregne toda la agenda de desarrollo. Ello implica una serie de acciones que, además de eliminar la discriminación y la violencia, conduzcan a elevar el número de mujeres con ingresos propios suficientes, romper el techo de cristal, aumentar su inserción en el empleo, compatibilizar la vida personal y laboral de hombres y mujeres, socializar el trabajo de cuidado que se realiza en el interior de los hogares y otras medidas. En este sentido, el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género; de lo contrario, no puede ser considerado desarrollo ni sostenible.

De acuerdo con la Agenda Regional de Género¹, para alcanzar la igualdad de género es preciso superar determinados nudos estructurales, entre los que destacan: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder

¹ La Agenda Regional de Género se refiere a los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, aprobados en las Reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe desde la Primera Reunión celebrada en La Habana en 1977 hasta la actualidad (CEPAL, 2016d).

y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2017). Para ello es fundamental contar con información relevante y oportuna que permita identificar estos nudos y orientar las acciones de política. En la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, aprobada por los Gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (en octubre de 2016), se identifica como uno de los ejes para la implementación de la Agenda Regional de Género el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de información que visibilicen y cuantifiquen las desigualdades de género y permitan formular políticas para superar la actual división sexual del trabajo, entre otros factores que perpetúan la desigualdad (CEPAL, 2017). En particular, se destacan las encuestas sobre el uso del tiempo como un instrumento fundamental para la generación de datos que, analizados desde una perspectiva de género, promuevan insumos para el diseño de políticas orientadas a alcanzar la igualdad.

1. Las encuestas sobre uso del tiempo: el gran potencial de un instrumento estadístico

Tal como lo establece la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres, 2016), las encuestas de uso del tiempo son un instrumento que permite capturar información sobre las diferentes actividades que realizan las personas durante un período y sobre cómo se distribuye el tiempo entre ellas. Resultan de gran relevancia por su amplia capacidad analítica en distintos ámbitos de investigación, entre los que destacan el análisis de género; los estudios sobre el vínculo entre la pobreza monetaria, los ingresos y la distribución y asignación del tiempo; los requerimientos nacionales, regionales e internacionales de datos sobre el trabajo no remunerado, y los nuevos requerimientos de estadísticas laborales.

Las encuestas sobre el uso del tiempo son la fuente de información idónea para el análisis exhaustivo de todas las formas de trabajo, dado que miden la cantidad de tiempo, en horas diarias o semanales, que las personas invierten en la realización de diversas actividades vinculadas al trabajo doméstico y de cuidados, al trabajo remunerado, al trabajo para la comunidad y al trabajo voluntario. Sin embargo, existen otras fuentes, como las encuestas de empleo, condiciones de vida, origen y destino, salud, trabajo infantil, prevalencia y características de la discapacidad, propósitos múltiples u otras, que proveen datos sobre el uso del tiempo de algunos grupos poblacionales o sobre actividades específicas.

Recuadro IV.1

Las encuestas sobre el uso del tiempo en América Latina

En términos de uso del tiempo, América Latina ha acumulado un gran volumen de información y experiencias en torno a su medición. Desde los años ochenta, la Agenda Regional de Género ha impulsado un desarrollo progresivo de las mediciones del uso del tiempo. Además de los consensos alcanzados por los Gobiernos en las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA)^a ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo conceptual y metodológico y la producción y difusión de documentos analíticos en torno al uso del tiempo.

En la actualidad, 19 países de la región ya han llevado a cabo al menos una medición del uso del tiempo, principalmente en los últimos 10 años: Cuba se convirtió en el país pionero de estas mediciones con las Encuesta Nacional de Presupuesto de Tiempo de 1985 y 1988 (Aguirre y Ferrari, 2014). Las metodologías de estas encuestas han sido heterogéneas en cuanto a los propósitos que se persiguen, los fundamentos jurídicos que las impulsan, el procedimiento de recolección que emplean, las clasificaciones de actividades utilizadas, la cobertura geográfica alcanzada y los indicadores calculados y difundidos.

Recuadro IV.1 (conclusión)

América Latina y el Caribe: encuestas, módulos o preguntas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado, 1985-2016

País	Fecha	Tipo de relevamiento
Argentina	2013	Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)
	2010-2011 (Rosario)	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
	2005 (Buenos Aires)	Encuesta independiente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011, 2010	Encuesta de Uso de Tiempo en Hogares
	2001	Módulo en Encuesta Continua de Hogares
Brasil	2009-2010	Encuesta piloto en cinco estados del Brasil
	Desde 1992	Preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
	2008-2009	Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago
Colombia	2012	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2010, 2009, 2008, 2007	Preguntas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares
Costa Rica	2011	Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana
	2004	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Cuba	2001	Encuesta levantada en cinco provincias
	1997, 1988, 1985	Encuesta Nacional de Presupuesto de Tiempo
Ecuador	2012	Encuesta Específica de Uso del Tiempo (EUT)
	2012, 2010, 2007, 2005	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
El Salvador	2010-2011	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
	2005	Lista corta de preguntas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Guatemala	2014	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
	2014, 2011, 2006, 2000	Módulo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)
Honduras	2011, 2009	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
México	2014, 2009, 2002, 1998	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)
	2010	Módulo en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
	1996	Módulo en la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT)
Nicaragua	1998	Módulo en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (ENHMNV)
Panamá	2011	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Módulo en Encuesta de Propósitos Múltiples
Paraguay	2016	Encuesta sobre uso del tiempo (EUT)
Perú	2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Preguntas integradas en la Encuesta Continua de Hogares
República Dominicana	2016	Módulo de uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
	2006-2007	Pregunta en la Encuesta Demográfica y de Salud
Uruguay	2013, 2007	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares
	2003	Encuesta en Zona Metropolitana (Universidad de la República)
Venezuela (República Bolivariana de)	2011, 2008	Encuesta de Uso del Tiempo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la información de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países; R. Aguirre y F. Ferrari, "Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro", *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, CEPAL, febrero de 2014.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la información de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países; R. Aguirre y F. Ferrari, "Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro", *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, CEPAL, febrero de 2014.

^a Los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la CEA son: Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). La coordinación del Grupo está a cargo de México, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), y la División de Asuntos de Género de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica. El Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) funcionan como organismos asesores del Grupo de Trabajo.

La adopción de la CAUTAL ha significado un gran paso hacia la armonización de las estadísticas sobre el uso del tiempo, lo que garantiza la comparabilidad entre países con criterios homogéneos y permite avanzar hacia una metodología común a nivel regional (CEPAL, 2015b). En la actualidad, pese al número de países que han implementado encuestas de uso del tiempo, estas todavía no se han incorporado de manera sistemática a la producción de estadísticas oficiales, lo que dificulta la construcción de series temporales. Para avanzar en el perfeccionamiento de instrumentos de recolección de información que permitan conocer más sobre las situaciones que afectan diferenciadamente a hombres y mujeres, es necesario que este tipo de encuestas sean parte de la planificación de las oficinas de estadística, de manera que se realicen con periodicidad y que cuenten con presupuesto.

Las modalidades aplicadas para la recolección de datos en la región han sido variadas: por un lado, en siete países (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de)) se utilizó el método del diario. Estas fueron experiencias tempranas que no fueron continuadas; en algunos casos no tuvieron buenos resultados, con altas tasas de no respuesta por parte de la población encuestada, costos elevados y, en ocasiones, una falta de adecuación a las características culturales del país, que se expresan particularmente en el funcionamiento de los hogares. Por otro lado, se ha utilizado en 15 países una lista de actividades adosada en forma de preguntas o módulos en las encuestas de hogares, así como encuestas de propósitos múltiples ya existentes que cuentan con una metodología propia y que generalmente indagan acerca de temáticas de empleo o condiciones de vida. La inclusión de módulos o preguntas sobre el uso del tiempo en las encuestas de hogares tiene algunas fortalezas, como la reducción de costos de implementación: la metodología y el diseño muestral son parte de una encuesta regular, lo que, además, garantiza su periodicidad y comparabilidad con otros indicadores del sistema estadístico nacional (Milosavljevic y Tacla, 2007). Esta metodología brinda también la posibilidad de cruzar la información con los otros módulos de la encuesta.

Finalmente, experiencias más recientes han recabado información a través de encuestas independientes con una mayor cobertura temática en todos los aspectos y actividades que guardan relación con el uso y distribución del tiempo; es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Estas encuestas tienen un costo más elevado que las preguntas o módulos, pero son mucho más exhaustivas en cuanto al detalle de las actividades y los subcomponentes de cada tipo de trabajo no remunerado (de cuidados, doméstico y voluntario), así como de las actividades personales.

Entre los factores que limitan la comparabilidad entre países, además del uso de diferentes sistemas de clasificación de actividades, se encuentran el distinto nivel de desagregación de las actividades contempladas y la representatividad de determinados grupos poblacionales. En ocasiones, pese a que las encuestas incluyen preguntas que son relevantes para el análisis, los indicadores que se construyen a partir de ellas carecen de representatividad por la limitación de los tamaños muestrales, como sucede en algunos países en el caso de la población afrodescendiente. Esto también plantea un problema cuando se trabaja con desagregaciones territoriales para distinguir la situación urbana de la rural o la de ciudades de diferentes tamaños.

Recuadro IV.2

Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)

Durante la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, celebrada en 2015, los países miembros adoptaron la CAUTAL como una clasificación de actividades de uso del tiempo con enfoque de género y adecuada al contexto de la región, lo que representa un hito para el avance de los países hacia la armonización y estandarización de las encuestas de uso del tiempo y la producción de estadísticas en esta temática.

Esta clasificación es una herramienta clave para la optimización de las encuestas de uso del tiempo de la región. Dichas encuestas revisten una gran relevancia, ya que aportan información que visibiliza las diferencias entre las asignaciones de tiempo de mujeres y hombres, generando datos empíricos e insumos para el diseño de políticas públicas que promuevan y amplíen la autonomía económica de las mujeres. Además, las indagaciones con clasificaciones estandarizadas atienden a los nuevos requerimientos de las estadísticas laborales derivados de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo aprobada por la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo en 2013, y permiten mejorar las mediciones del trabajo no remunerado, así como producir los indicadores necesarios para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La CAUTAL, cuya primera versión data del año 2010, fue elaborada por María Eugenia Gómez Luna, del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México, con participación de la CEPAL, el Instituto Nacional de las Mujeres de México y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), y recibió comentarios de los países miembros del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Género de la CEA (Gómez Luna, 2010). Se trata de un instrumento dinámico y flexible, que se puede adaptar a las características sociales y económicas de cada país. Presenta un esquema integral de todas las actividades que pueden realizarse dentro de un período de referencia, a través de un marco conceptual que incorpora criterios económicos fundamentados en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Las actividades humanas se clasifican en dos grupos: las que se encuentran dentro de la frontera general de la producción del SCN (vinculadas a la producción de bienes y servicios) y las que quedan fuera de la frontera general de la producción, como las actividades personales.

Hasta el momento, esta clasificación ha sido utilizada por varios países de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Se espera que, tras su aprobación, más países comiencen a utilizar este instrumento que amplía la comparabilidad internacional a través de la difusión armonizada de estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo y la creación de cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

Marco conceptual de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL): secciones y grandes divisiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/Entidad de las Naciones Unidas y para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)*(LC/W.679/Rev.1), Santiago, 2016 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/S1600508_es.pdf?sequence=4.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/Entidad de las Naciones Unidas y para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)*(LC/W.679/Rev.1), Santiago, 2016 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/S1600508_es.pdf?sequence=4.

Con relación a las clasificaciones de actividades, hasta el momento ocho países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay) han utilizado la CAUTAL o una adaptación nacional de este clasificador. Además de la CAUTAL, existe la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre el Uso del Tiempo (ICATUS), que fue presentada por primera vez en 1997 y que ha sido aprobada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas 20 años después, en marzo de 2017, durante el 48º período de sesiones de la Comisión de Estadística (Naciones Unidas, 2017a, 2017b). Este clasificador, que ordena una amplia gama de actividades en las que se puede invertir el tiempo, ya fue adoptado en sus versiones preliminares por algunos países de la región, entre los que se encuentran el Brasil, Cuba, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En un principio existían grandes diferencias entre ambos clasificadores, sobre todo en lo que respecta a la estructura y el marco conceptual sobre trabajo remunerado y no remunerado, sin embargo, debido a que los países de la región participaron activamente en las distintas versiones de ICATUS, en la actualidad existe una mayor coherencia entre esta clasificación y la CAUTAL.

Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región generalmente tienen cobertura nacional, con representatividad a nivel urbano y, en algunos casos, también a nivel rural. En el caso de la edad mínima de la población objeto de estudio, existen algunas diferencias; en la mayoría de las encuestas se pregunta por las actividades de los miembros del hogar de más de 10, 12 o 15 años de edad, pero existen dos casos que quedan fuera de este rango: Guatemala pregunta por las actividades de los miembros del hogar de más de 6 años de edad y en la Argentina se recaba información de las personas de 18 años o más.

Las mayores diferencias entre países se refieren al nivel de detalle de las actividades. En el caso del Brasil, por ejemplo, se hace una sola pregunta sobre el tiempo total de trabajo doméstico en el propio hogar, mientras que en las encuestas independientes sobre el uso del tiempo existe una mayor desagregación y, en ocasiones, se incluyen preguntas sobre actividades simultáneas (por ejemplo, estar pendiente de un miembro del hogar dependiente mientras se realiza otra tarea como cocinar o lavar la ropa). Si bien el foco de las encuestas de uso del tiempo de la región ha sido analizar el trabajo no remunerado que se realiza en el interior de los hogares, algunas encuestas incluyen preguntas relacionadas con el tiempo dedicado a actividades personales, lo que además ofrece un diagnóstico sobre cómo se distribuye el tiempo libre. Esto supone un avance en la consideración de actividades no mercantiles para analizar el nivel de vida de las personas y establecer comparaciones de estos niveles en el tiempo y en el espacio (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2008).

En cuanto a la presentación de los resultados, las formas de difusión han sido varias; en la mayoría de los países se ha optado por presentar los datos en horas semanales, pero en otros casos se han presentado los de un día laborable y un día no laborable. Respecto a la difusión de indicadores, se tiende a presentar el indicador de tiempo total de trabajo, identificando el tiempo que se invierte en actividades de trabajo remunerado y el tiempo destinado a actividades de trabajo no remunerado.

En la región, el sector académico y la sociedad civil han llevado a cabo estudios que han enriquecido el debate sobre el análisis del uso del tiempo y su potencial para mejorar la comprensión de las desigualdades de género (Batthyány, 2009, 2015). Todos estos avances no lograrán cambiar la actual situación de las mujeres de la región a menos que se promueva el uso de información con perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, es necesario dar una mayor difusión y uso a las estadísticas e indicadores existentes, continuar la reflexión sobre los usos potenciales de la información sobre el uso del tiempo y fortalecer la capacidad para “transformar la información en conocimiento y el conocimiento en decisión política” (CEPAL, 2017).

2. Desigualdad de género

Como ha planteado la CEPAL (2016a, 2016e), el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares, como forma de concreción de la división sexual del trabajo, es un elemento esencial para analizar la desigualdad de género. Lograr la autonomía económica de las mujeres depende en gran medida de la distribución equilibrada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias, el mercado, la comunidad y el Estado. Este equilibrio depende, a su vez, de los acuerdos internos para la distribución de roles y responsabilidades entre los miembros del hogar, de la disponibilidad de servicios públicos para el cuidado de familiares dependientes y el acceso a estos servicios, de la capacidad de pagar por servicios privados, de la flexibilidad y los beneficios que ofrezca el trabajo remunerado, de las políticas laborales que hagan posible armonizar los roles de trabajo de las mujeres y los hombres en los ámbitos público y privado y, finalmente, de la ausencia de coerción, intimidación y violencia contra las mujeres derivados del orden de género dominante.

a) Los objetivos de Desarrollo Sostenible y el uso del tiempo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un avance significativo, al marcar el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas de forma transversal en toda la Agenda, y de manera especial en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, como clave para alcanzar el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015). En particular, destacan las metas enfocadas en erradicar toda forma de discriminación de género y promover el reconocimiento y la valoración del trabajo de cuidado no remunerado, pues contribuyen directamente a la autonomía de las mujeres en las esferas pública y privada. Asimismo, se ha propuesto el indicador 5.4.1 (Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados², desglosada por sexo, edad y ubicación) para el monitoreo de este Objetivo a nivel mundial (Naciones Unidas, 2017c). Este indicador se encuentra actualmente clasificado dentro del grupo de indicadores globales de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son conceptualmente claros y cuentan con una metodología establecida, pero no son producidos regularmente por los países. Pese a esto, y gracias a los esfuerzos que los países de América Latina han venido desarrollando para realizar mediciones sobre el uso del tiempo, es posible calcular este indicador en un buen número de países de la región, tal como se muestra en el gráfico IV.1.

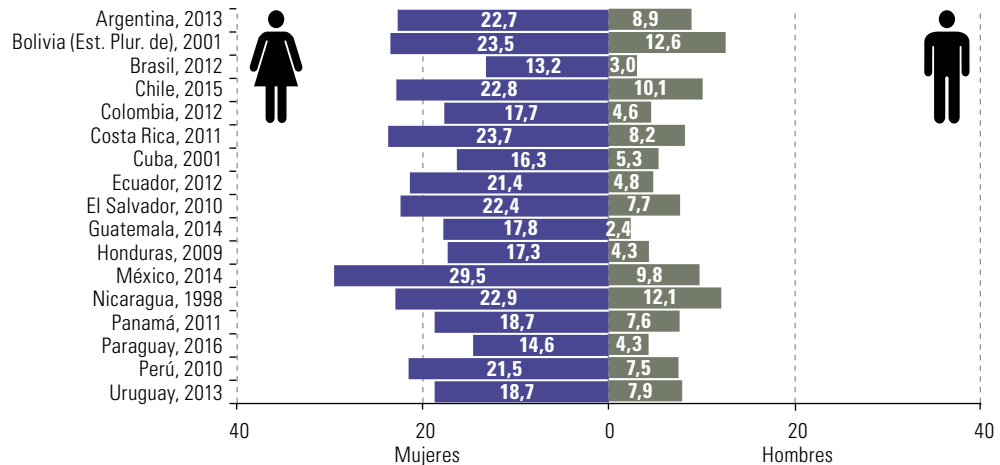
Tal como se observa en el gráfico IV.1, las mujeres de la región destinan más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, con una proporción de sus días o semanas mucho mayor que la de los hombres. Si bien las encuestas de uso del tiempo aún no son comparables entre sí dadas sus diferencias metodológicas, incluso la menor proporción de tiempo declarada por las mujeres (14%, en el Brasil) es superior a la mayor proporción registrada por los hombres (12,6%, en el Estado Plurinacional de Bolivia). La dedicación de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ronda entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal, mientras que en el caso de los hombres se sitúa en torno al 10%.

Gracias a los esfuerzos que los países de América Latina han venido desarrollando para realizar mediciones sobre el uso del tiempo, es posible calcular el indicador. Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, desglosada por sexo, edad y ubicación en un buen número de países de la región.

² La proporción de tiempo correspondiente a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados se calcula dividiendo el tiempo medio diario o semanal que se dedica a actividades de trabajo doméstico y de cuidados en 24 o 168 horas (una semana), según el período de referencia de la encuesta. El promedio, siguiendo el criterio utilizado en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, se calcula a partir de toda la población mayor de 15 años de edad.

Gráfico IV.1

América Latina (17 países):
 proporción de tiempo
 dedicado a quehaceres
 domésticos y cuidados
 no remunerados, según
 sexo (indicador 5.4.1 de los
 Objetivos de Desarrollo
 Sostenible)
 (En porcentajes)



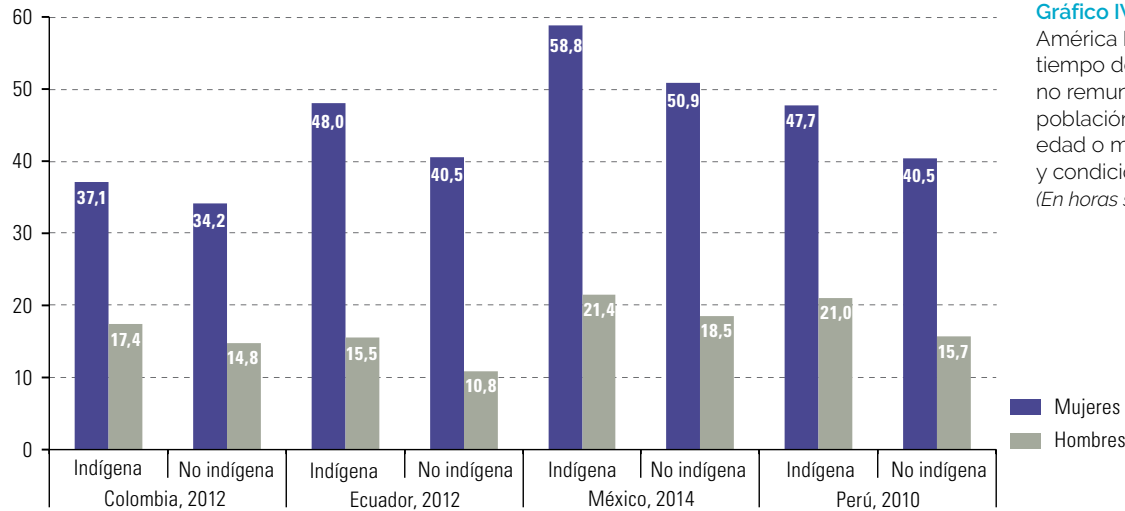
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países y División de Estadística de las Naciones Unidas, "SDG Indicators Metadata Repository" [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-05-04-01.pdf> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2017].

Nota: Se consideran el trabajo doméstico y de cuidado realizado para el propio hogar, otros hogares o la comunidad y el trabajo voluntario, excepto en el caso del Brasil, donde en la encuesta solo se incluye una pregunta relacionada con las tareas domésticas en el propio hogar, y Honduras, donde solo se incluye información relacionada con el cuidado de miembros del propio hogar. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde se refieren a la Gran Área Metropolitana, y Cuba, donde se limitan a La Habana Vieja. Los datos se refieren a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se limitan a la población de 18 años o más, y Nicaragua, donde se considera a la población de 6 años o más.

Si bien el indicador 5.4.1 de los ODS ofrece una perspectiva de la situación global, existen muchos matices que se esconden tras los promedios. Como se verá a lo largo de este capítulo, y como interpela la Agenda 2030, además de un enfoque universal se requiere una perspectiva que permita visualizar las desigualdades que afectan a grupos específicos y que quedan ocultas en las estadísticas generales. Un debate importante que acompaña a los ODS es el de la desagregación de la información. Para "que nadie se quede atrás" es necesario poder identificar a los grupos poblacionales más vulnerables en los que concurren varios factores de desigualdad. Desde la perspectiva de la región, es crucial que la información recopilada y analizada para los indicadores de los ODS contemple las particularidades de toda la población.

En América Latina, las nociones de condición étnico-racial, además de servir de plataforma conceptual para movilizar los procesos de identidad política de las personas afrodescendientes e indígenas, han permitido sentar las bases para la autoidentificación de estas poblaciones en los censos y las encuestas y así superar la invisibilidad estadística que se constituye en otra forma de discriminación (CEPAL, 2016b). Para ello, no solo es crucial incluir una pregunta de identificación, sino también asegurarse de que las poblaciones de interés estén bien representadas; por ejemplo, en la encuesta de uso del tiempo llevada a cabo por México en 2014 se seleccionó una muestra de 2.000 viviendas adicionales en localidades con 90% o más de población de lengua indígena para garantizar la representatividad por pertenencia étnica.

En el gráfico IV.2 se muestran datos relativos a cuatro países de la región (Colombia, Ecuador, México y Perú). En este caso, la selección de las muestras de las encuestas de uso del tiempo permite desagregar estos datos según condición étnica y de esta forma realizar estimaciones precisas. En todos los países la brecha de género del tiempo dedicado al trabajo no remunerado se amplía en el caso de las poblaciones indígenas. El tiempo que las mujeres indígenas destinan a actividades de trabajo no remunerado puede llegar a superar hasta en ocho horas semanales al que dedican las mujeres que no forman parte de esta población, como es el caso de México. Esta información subraya la importancia de considerar la rígida división sexual del trabajo que existe en los hogares indígenas, la necesidad de políticas de cuidado y de infraestructura básica que apoyen a las familias indígenas, sobre todo las rurales, y las barreras que enfrentan las mujeres para su autonomía económica.



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país.

^a El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello, y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidado para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.

^b En Colombia se seleccionó a la población que, de acuerdo a su cultura, pueblo o rasgos físicos, se reconoce como indígena. En el Ecuador se identificó a la población que, según su cultura y costumbres, se autoidentifica como indígena. En México se consideraron indígenas las personas que así se autoidentificaron en la encuesta, conforme a su cultura. La población indígena en el Perú se determinó a partir de la pregunta sobre la lengua en la que se aprendió a hablar (se consideraron el Quechua, Aymara, Asháninka u otras lenguas nativas).

Los estudios sobre el uso del tiempo llevados a cabo en poblaciones afrodescendientes en el Brasil (IPEA, 2011) y Colombia (Ayala Hernández y Cardona Arango, 2015; Huertas y Mola, 2015) no son concluyentes en cuanto al impacto del trabajo no remunerado en la distribución del uso del tiempo entre las poblaciones afrodescendientes en comparación con las personas no afrodescendientes. En el Brasil se identifica que prácticamente no hay diferencias entre la población blanca y la afrodescendiente. En el estudio de Colombia, por otro lado, se observa que las personas indígenas y afrodescendientes que viven en zonas violentas dedican más tiempo a actividades personales, mientras que, entre la población de más de 50 años de edad, el ser afrodescendiente aumenta la probabilidad de no realizar actividades personales. En cuatro encuestas sobre el uso del tiempo de la región (Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) se incluye una pregunta que permite la autoidentificación de las personas como pertenecientes a poblaciones afrodescendientes, pero cada una de ellas presenta dificultades para el análisis por diferentes razones, vinculadas con el tamaño muestral (Uruguay), la falta de pertinencia cultural de las preguntas y las actividades referidas en los cuestionarios (Ecuador y Colombia) o el hecho de no explicitar el cuidado como parte del trabajo doméstico no remunerado (Brasil). Para garantizar que la información que se desprende de los instrumentos de medición permita caracterizar el uso del tiempo de las poblaciones afrodescendientes, se recomienda considerar un análisis con enfoque racial desde la etapa de diseño de estos instrumentos y su metodología.

b) La ampliación del concepto de trabajo y el uso del tiempo

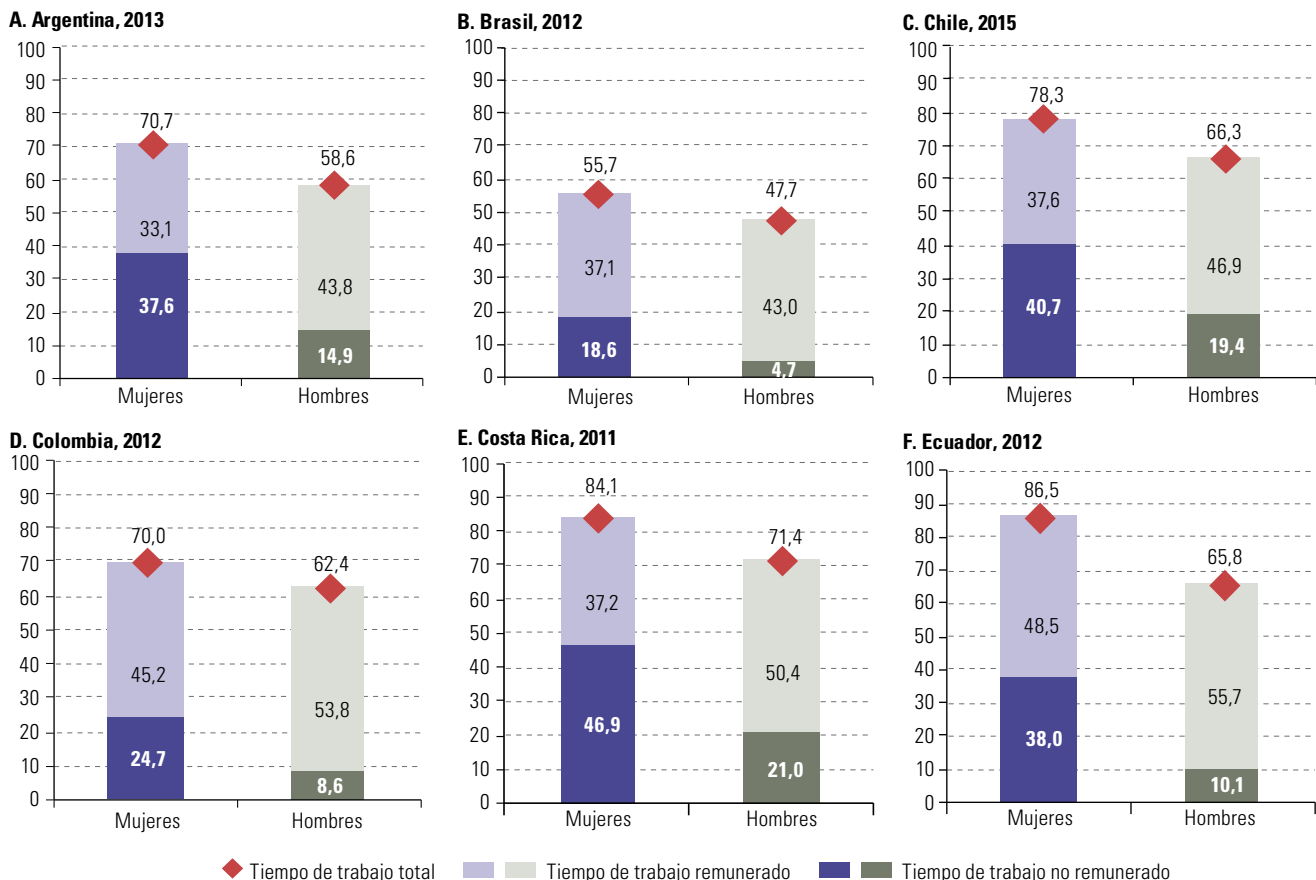
En la Agenda Regional de Género, los Gobiernos y el movimiento de mujeres de la región han profundizado la mirada global sobre la importancia de medir el trabajo no remunerado para visibilizar las desigualdades de género. Desde 2008, y con la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), la CEPAL actualiza de forma sistemática un indicador de tiempo total de trabajo que

se compone del tiempo destinado al trabajo remunerado y el tiempo destinado al trabajo no remunerado³, para así dar cuenta de la magnitud y la distribución del trabajo que se realiza fuera y dentro de los hogares y del aporte que cotidianamente hacen las mujeres al crecimiento, la economía y el bienestar de los países. Este esfuerzo se consolidó con el debate a nivel mundial sobre la medición de las estadísticas de trabajo, en consonancia con lo que la economía feminista venía planteando durante décadas; en la resolución de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en 2013 se amplió la definición de “trabajo”: “el trabajo comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o uso final propio” (OIT, 2013).

En el gráfico IV.3 se evidencia la desigualdad de género en la forma en que se distribuye el tiempo entre el trabajo que se realiza para el mercado y el trabajo no remunerado que se realiza para el hogar. Una mirada más allá de los promedios muestra una realidad de la población ocupada en la que las personas tienen una doble jornada de trabajo —el remunerado y el no remunerado. En todos los países resulta evidente la mayor carga total de trabajo de las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado, mientras que se observa una situación inversa al analizar el trabajo remunerado. Esto refleja lo que María Ángeles Durán ha denominado la jornada interminable, que corresponde a dos modelos socioeconómicos tradicionales de comportamiento según el sexo: un modelo en que los hombres se caracterizan por la baja producción de servicios domésticos, un consumo medio-alto de los mismos y una alta aportación económica al sistema familiar que supone la única o, al menos, la principal fuente de ingresos del hogar, y, por otro lado, un modelo femenino cuyo ejemplo extremo son las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado caracterizado por una producción muy alta de servicios para toda la familia y un autoconsumo bajo (consumen mucho menos de lo que producen) (Durán, 1986).

Gráfico IV.3

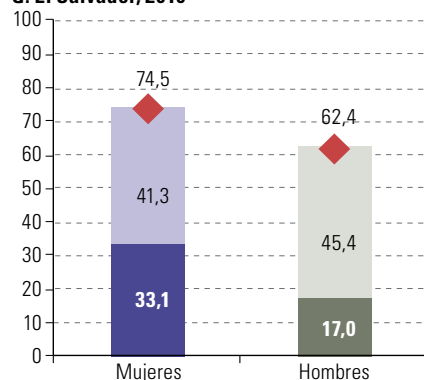
América Latina (14 países): tiempo total de trabajo remunerado^a y no remunerado^b de la población ocupada de 15 años de edad o más^c, según sexo (En horas semanales)



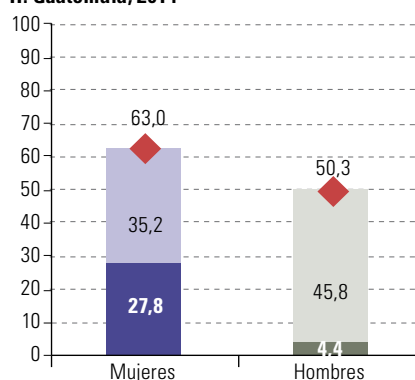
³ El trabajo remunerado se refiere al que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y el trabajo no remunerado se refiere al que se realiza mayoritariamente en la esfera privada y sin pago alguno.

Gráfico IV.3 (conclusión)

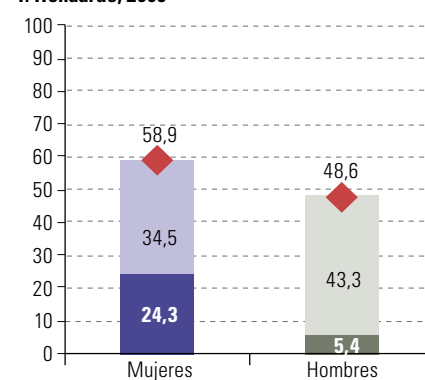
G. El Salvador, 2010



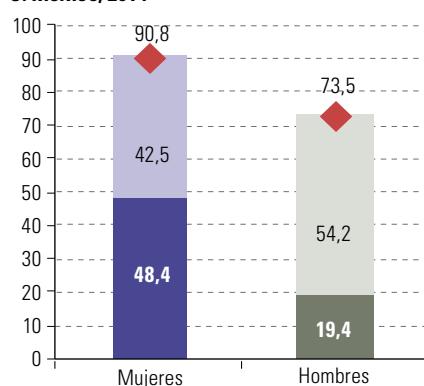
H. Guatemala, 2014



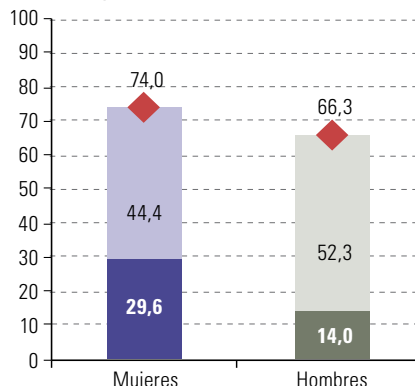
I. Honduras, 2009



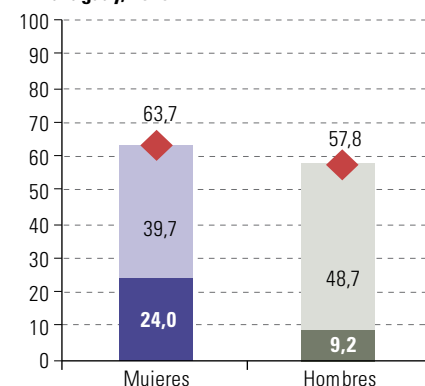
J. México, 2014



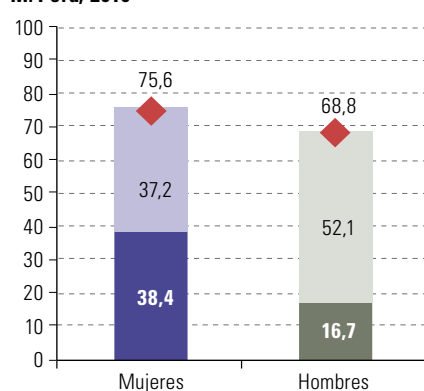
K. Panamá, 2011



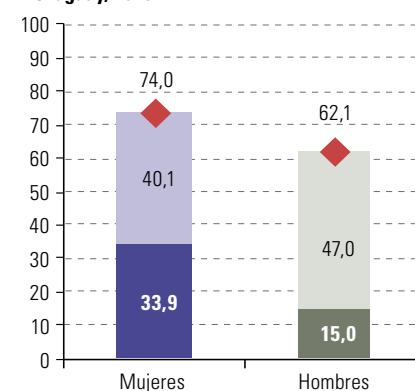
L. Paraguay, 2016



M. Perú, 2010



N. Uruguay, 2013



Tiempo de trabajo total
 Tiempo de trabajo remunerado
 Tiempo de trabajo no remunerado

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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

^a El trabajo remunerado se refiere a aquel que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. En la Argentina, Guatemala y Honduras no se incluyen preguntas acerca del tiempo dedicado al traslado de ida y vuelta al trabajo, y en la Argentina, el Brasil, El Salvador, Guatemala y el Uruguay no se pregunta sobre el tiempo de búsqueda de empleo.

^b El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada; se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la Argentina no se hacen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes, en el Brasil únicamente se incluye una pregunta sobre los quehaceres domésticos y en Honduras no se pregunta por el autoconsumo de bienes ni por las actividades comunitarias, voluntarias o realizadas para otros hogares.

^c Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

Además de la información que brindan las mediciones sobre el uso del tiempo, las encuestas de hogares de la región muestran que, en promedio⁴, el 43,4% de las mujeres de entre 20 y 59 años de edad identifican razones familiares (cuidado de niños y niñas o personas dependientes, trabajo doméstico o la prohibición por parte de miembros del hogar) como motivo principal para no buscar activamente o desempeñar un trabajo remunerado (CEPAL, 2016a). La sobrecarga de trabajo no remunerado merma la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el avance de sus trayectorias laborales y sus posibilidades ocupacionales, lo que, a su vez, reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a la seguridad social, que todavía está directamente vinculada al trabajo formal asalariado.

Las encuestas de uso del tiempo sitúan el hogar como unidad de producción y distribución económica, y su análisis permite vincular las regulaciones del mercado laboral con la división sexual del trabajo que existe en el interior de los hogares. También contribuyen a redefinir el conflicto entre el capital y el trabajo; este va más allá de la tensión entre el capital y el trabajo asalariado: enfrenta al capital y a todas las formas de trabajo, el que se paga y el que se hace gratuitamente (Marco y Rico, 2013). En este sentido, las encuestas de uso del tiempo no solo permiten observar la distribución de este recurso y comprender el trabajo en toda su complejidad y extensión, sino que además representan un instrumento para desarrollar posiciones y propuestas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el crecimiento en el marco de una economía heterodoxa.

3. Distribución del tiempo en la reproducción de la pobreza y la desigualdad

La pobreza va más allá de un nivel insuficiente de consumo o ingresos: es un fenómeno multidimensional que obedece a un proceso social y económico con componentes políticos y culturales en el que las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y circunstancias, tanto de carácter individual como colectivo (CEPAL, 2004). Una de las dimensiones de la pobreza es el tiempo, un bien finito, y el desequilibrado uso que se hace de él en su asignación a distintas actividades.

En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) ya se destacaba que las mujeres “contribuyen a la economía y a la lucha contra la pobreza mediante su trabajo remunerado y no remunerado en el hogar, en la comunidad y en el lugar de trabajo” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 49). Asimismo, se identifica el hogar como un ámbito de desigualdad: “[a]unque la pobreza afecta a los hogares en general, debido a la división del trabajo sobre la base del género y las responsabilidades relativas al bienestar familiar, las mujeres soportan una carga desproporcionada al tratar de administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 50). Esta idea contradice las numerosas políticas sociales que consideran los hogares como unidades de referencia cuyo interior funciona de forma homogénea y armónica.

Si se analizan los datos sobre el uso del tiempo sobre la base del nivel de ingresos per cápita de los hogares como variable de estratificación, se puede comprobar que las mujeres de los hogares correspondientes a los quintiles más pobres dedican más tiempo al trabajo no remunerado. Entre otros motivos, esto se debe al tamaño y la relación de dependencia presente en estos hogares, que suelen presentar conformaciones familiares particulares (Espejo, Filgueira y Rico, 2010). Las diferencias son considerables, ya que, mientras en los hogares del quinto quintil las mujeres dedican un promedio de casi 32 horas semanales al trabajo no remunerado, las mujeres que pertenecen al primer quintil le dedican alrededor de 46 horas semanales. En el caso de los hombres, las diferencias de tiempo dedicado al

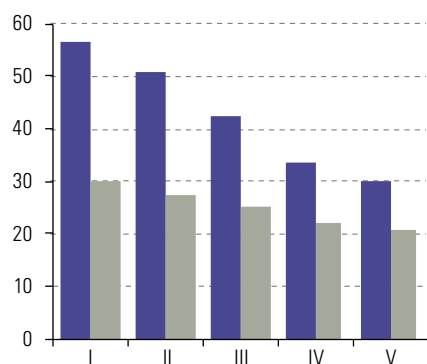
⁴ Promedio ponderado de los diez países en los que hay información disponible: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

trabajo no remunerado entre los hogares de distintos niveles de ingresos no son significativas: en general esta diferencia no llega a una hora diaria. Esto demuestra que, en general, el comportamiento masculino frente a las responsabilidades derivadas del trabajo doméstico y de cuidado es independiente del estrato socioeconómico y que la brecha de género se torna más severa e injusta en los hogares de menores niveles de ingresos.

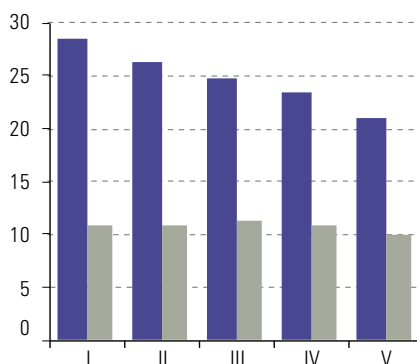
Gráfico IV.4

América Latina (7 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado^a por la población de 15 años de edad y más^b, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares
(En horas semanales)

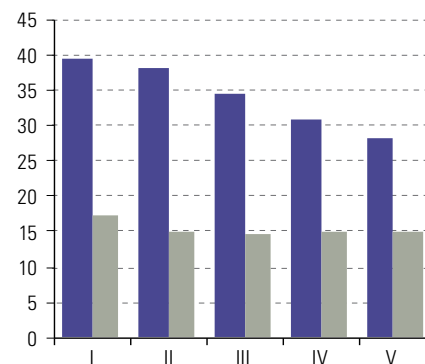
A. Argentina, 2013



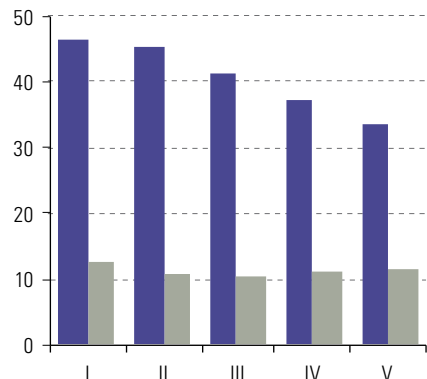
B. Brasil, 2012



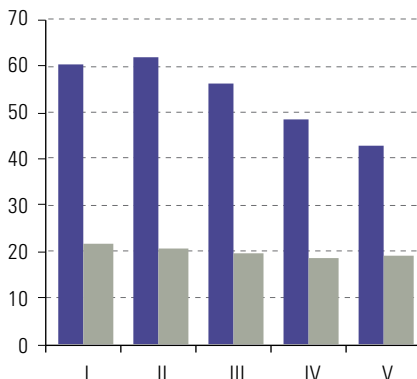
C. Colombia, 2012



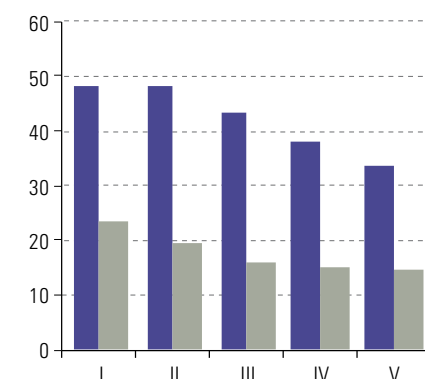
D. Ecuador, 2012



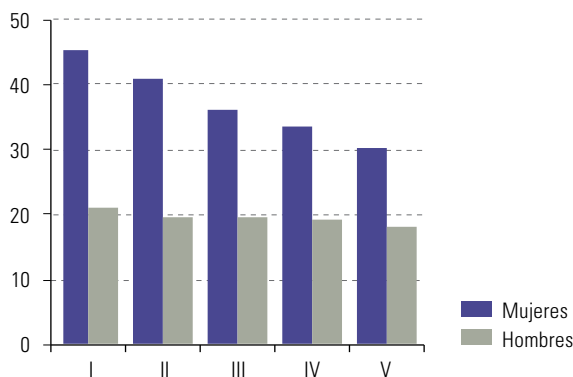
F. México, 2014



G. Perú, 2010



H. Uruguay, 2013



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país.

^a El trabajo no remunerado se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. Las encuestas de la Argentina no incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes, y en el Brasil únicamente se incluye una pregunta sobre los quehaceres domésticos.

^b Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

La pobreza monetaria y la falta de tiempo forman un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir sin políticas específicas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. La carga de trabajo no remunerado que culturalmente tiende a asignarse a las mujeres entorpece sus posibilidades de acceso al mercado laboral y la generación de ingresos propios, lo que se acentúa cuando en los hogares hay niños o niñas menores de 5 años de edad. Los hogares de los primeros deciles de ingresos son los que registran un mayor número de miembros dependientes, cuyo cuidado demanda más tiempo, y son precisamente estos hogares los que mayor provisión de ingresos precisan (CEPAL, 2016a). Además, las mujeres de hogares pobres no tienen la posibilidad de adquirir o contratar en el mercado bienes o servicios que sustituyan su tiempo de trabajo doméstico y de cuidados. A esto se suma la falta de servicios públicos de calidad para el cuidado de niños, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos, una situación que es claramente regresiva y que previsiblemente se agravará debido a los cambios demográficos que está experimentando la región. Dada la estrecha relación entre el tiempo y los ingresos, las privaciones de tiempo hacen que la pobreza se agudice o se reproduzca, por lo que el análisis del uso del tiempo se vuelve fundamental para un tratamiento más integral y multidimensional del fenómeno (Marco, 2012).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, pero este Objetivo no podrá ser alcanzado si no se establecen políticas públicas con perspectiva de género que eliminen los factores estructurales de la feminización de la pobreza en los hogares de menores ingresos. Además de las políticas de redistribución de ingresos monetarios, es importante contar con políticas de redistribución del tiempo como recurso indispensable para eliminar la pobreza y alcanzar el desarrollo. En este sentido, para superar las desigualdades de género en la distribución de las cargas de trabajo se requieren políticas orientadas tanto a compatibilizar las responsabilidades familiares con la generación de ingresos como a lograr una transformación cultural que apunte a una mayor participación de los hombres en las tareas de trabajo doméstico y de cuidados. Estas políticas deberán estimular la corresponsabilidad entre las familias, la sociedad y el Estado y, en el ámbito del hogar, entre hombres y mujeres.

Como se verá más adelante, la información sobre el uso del tiempo permite evaluar las políticas públicas desde una perspectiva innovadora; por lo tanto, es importante que esta información se utilice para monitorear las políticas públicas y programas para la erradicación de la pobreza y constatar que no estén reforzando los actuales roles de género y sobrecargando el tiempo de las mujeres. En la etapa de diseño de los programas, esta información permite establecer criterios que contribuyan a redefinir la división sexual del trabajo y las responsabilidades en el interior del hogar y apoyen la autonomía y los derechos económicos de las mujeres por medio de servicios de cuidado y de generación de empleo.

4. El tiempo en distintas etapas del ciclo de vida: desigualdades que se acentúan

La distribución del tiempo adopta características distintas a lo largo del ciclo de vida de las personas; sin embargo, existe un hilo conductor: la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de los hogares recae sobre las mujeres, particularmente durante su edad reproductiva. El análisis del uso del tiempo permite

identificar desigualdades de género en etapas del ciclo de vida que presentan características específicas, como la infancia, la adolescencia y la vejez, y así proporcionar información esencial para la formulación de políticas públicas de igualdad.

a) Tiempo para vivir la infancia y la adolescencia

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su artículo 31 el derecho de los niños “al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes” (Naciones Unidas, 1989). Los roles tradicionales de género se expresan desde edades tempranas e inciden en el tiempo de que disponen niños y niñas para el desarrollo de su infancia y su bienestar (Rico, 2013). Si bien no es posible comparar de forma estricta los datos de las encuestas sobre uso del tiempo de los países, ya que tanto el nivel de detalle de las preguntas como los rangos de edad utilizados varían, se encuentran algunos patrones de uso del tiempo en niñas, niños y adolescentes que indican limitaciones en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

En el gráfico IV.5 es posible identificar, en primer lugar, que no existen brechas significativas entre varones y mujeres en cuanto al tiempo dedicado a actividades de estudio y aprendizaje. Sin embargo, cuando se considera el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, las diferencias por sexo se vuelven evidentes. En todos los países el promedio de tiempo medio que los niños y adolescentes varones dedican al trabajo remunerado excede al de las niñas y las adolescentes. Por otro lado, la diferencia más notable está en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado: mientras que en el caso de los niños y los adolescentes es de entre 6,6 y 15,2 horas semanales, las niñas y las adolescentes le dedican entre 13,6 y 23,3 horas semanales. Cabe indicar que las encuestas sobre el uso del tiempo no tienen como propósito medir el trabajo infantil; no obstante, permiten disponer de datos empíricos sobre la construcción temprana de los roles de género y sobre la dinámica del proceso de socialización, en la que las normas y mandatos sociales existentes y la conciencia de género —con sus estereotipos sobre la división sexual del trabajo— determinan que desde el inicio de sus vidas las mujeres realicen la mayor parte del trabajo reproductivo.

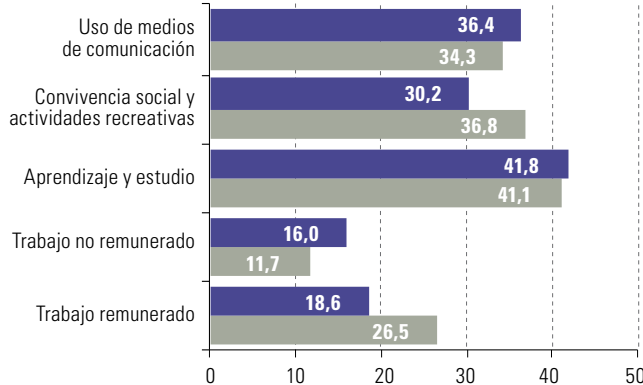
La información sobre el uso del tiempo de niños, niñas y adolescentes también permite medir su bienestar. El tiempo que dedican a actividades exentas de obligaciones formales educativas, laborales o domésticas les permite desarrollar habilidades físicas, intelectuales, sociales y creativas diferentes (Ullmann y Milosavljevic, 2016). Los datos indican que los varones menores de 18 años dedican entre dos y siete horas semanales más que las jóvenes del mismo tramo etario a actividades de convivencia social, que incluyen actividades lúdicas, deportivas y en las que comparten espacios de esparcimiento con familiares y amigos. Desde muy temprana edad, se van creando divisiones en los espacios públicos y privados entre hombres y mujeres. Se observan diferencias de género muy sutiles en el uso de los medios de comunicación, factor que, proyectado a los requerimientos de habilidades en la sociedad de la información y el conocimiento, se torna clave para el éxito educativo y la inserción laboral de estas generaciones. Los indicadores sobre el uso del tiempo pueden brindar información oportuna para dar seguimiento a las políticas de expansión del acceso a Internet y otras plataformas apropiadas para esta fase de la vida.

Los roles tradicionales de género se expresan desde edades tempranas e inciden en el tiempo de que disponen niños y niñas para el desarrollo de su infancia y su bienestar.

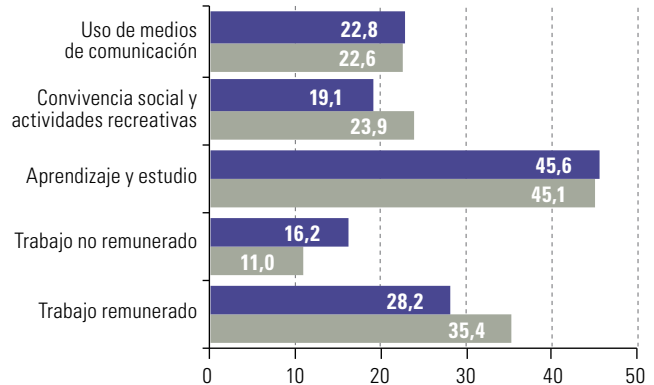
Gráfico IV.5

América Latina (6 países): tiempo que dedica la población menor de 18 años de edad^a al trabajo remunerado^b y no remunerado^c y a actividades personales, según sexo.
 (En horas semanales)

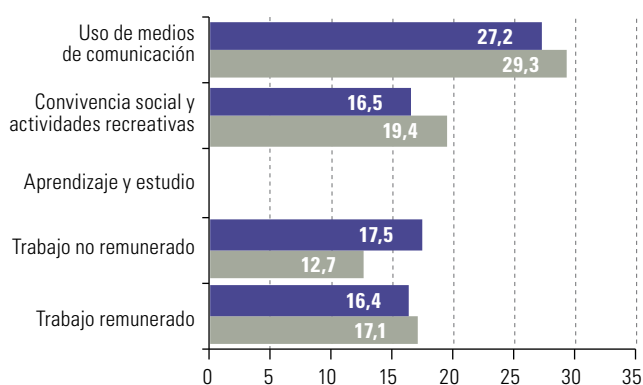
A. Chile, 2015



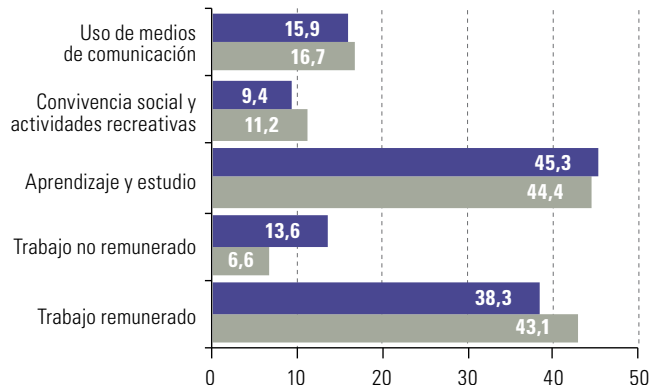
B. Colombia, 2012



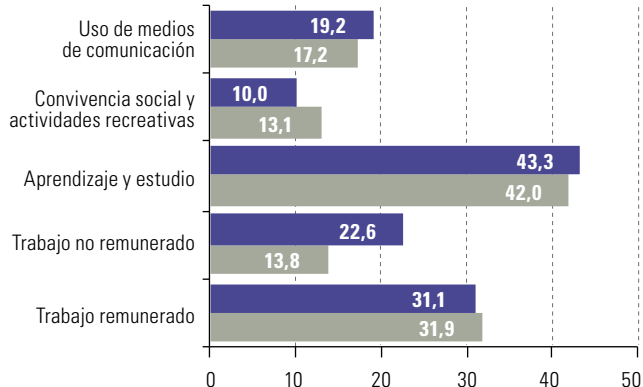
C. Costa Rica, 2011



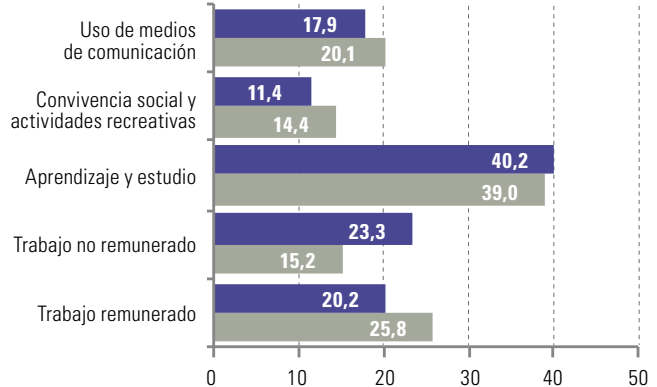
D. Ecuador, 2012



E. México, 2014



F. Perú, 2010



■ Mujeres ■ Hombres

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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

^a En todos los países se consideraron los 12 años como límite inferior de edad, excepto en Colombia, donde el límite inferior se fijó en los 10 años.

^b El trabajo remunerado se refiere a aquel que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo.

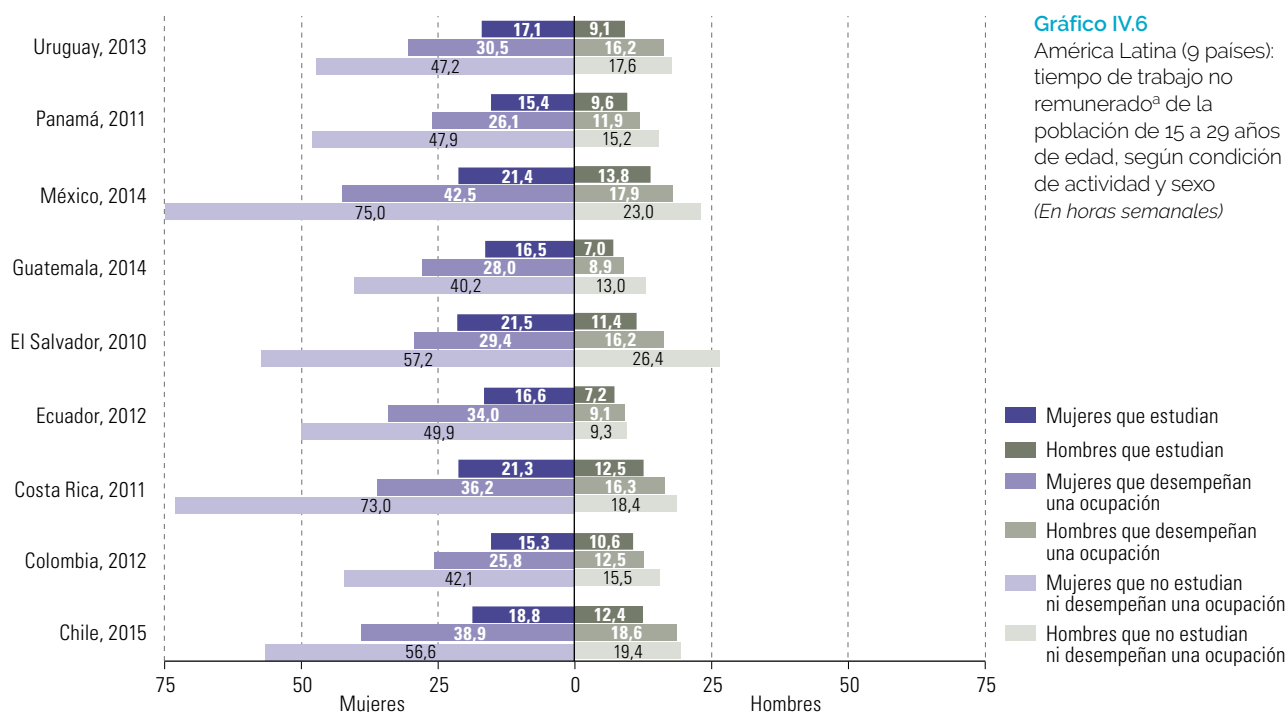
^c El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.

b) El uso del tiempo entre las personas jóvenes

La juventud y entrada a la vida adulta es una etapa clave para no reproducir las desigualdades de género; sin embargo, como ya se ha analizado en el capítulo III de esta edición del Panorama Social, los países de América Latina y el Caribe aún no han logrado que los jóvenes de ambos sexos gocen de los mismos derechos y de las mismas oportunidades en su etapa de formación e inserción en el mercado laboral.

Se estima que el 22% de los jóvenes de entre 15 y 29 años de la región se encuentran fuera de los principales ejes de inclusión social —el sistema educativo y el mercado laboral— y que este grupo está constituido en su mayoría por mujeres (73,5%) (CEPAL, 2016a). Una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la reducción del número de jóvenes que se encuentran en esta situación, por lo que resulta necesario contar con información para entender los factores que operan como barreras a la inserción de estas personas en el mercado laboral y el sistema educativo.

Se ha estimado que más de la mitad (55%) de las personas jóvenes que no estudian ni desempeñan una ocupación en el mercado de trabajo se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado (Trucco y Ullman, 2015). La información sobre el uso del tiempo en este rango de edad muestra que, en promedio, las mujeres que no estudian y que se encuentran desvinculadas del mercado laboral dedican al menos 40 horas semanales al trabajo no remunerado en sus hogares, por lo que es posible afirmar que no estudian pero sí trabajan sin cobrar (CEPAL, 2016a). Por ejemplo, en Costa Rica y México las jóvenes dedican más de 70 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados (véase el gráfico IV.6). Esta asignación de tiempo a tareas del hogar limita sus posibilidades de desarrollarse en actividades educativas, sus oportunidades de generar ingresos y su participación en la vida pública y en la toma de decisiones. Además, impide que puedan desarrollar competencias para acceder a empleos de calidad, lo que las torna más vulnerables a la pobreza y las mantiene al margen de los principales mecanismos de protección social.



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

^a El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.

La información sobre el uso del tiempo de este segmento de la población permite romper el estigma de que se trata de una porción inactiva o improductiva de la sociedad, ya que dedican una proporción importante de su tiempo a la producción de servicios indispensables para el bienestar de sus hogares y de la economía de los países. Pese a ello, no reciben remuneración y carecen de cobertura social. Esta información es relevante a la hora de orientar las políticas enfocadas a la inclusión social y económica de las personas jóvenes con un enfoque de género que permita a las mujeres aprovechar oportunidades educativas y laborales sin verse restringidas por las demandas del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En este contexto, también es importante abordar las responsabilidades de cuidado asignadas a las jóvenes cuando son madres; estas reducen significativamente el tiempo que pueden destinar a otras actividades, lo que se convierte en un factor reproductor de pobreza.

Las distintas etapas del ciclo vital se entrecruzan e interrelacionan en un curso flexible y dinámico, por lo que el análisis de la situación de los adolescentes en América Latina constituye un preámbulo de la situación de los jóvenes. Menos de dos tercios de los y las adolescentes de entre 15 y 17 años se dedican exclusivamente a estudiar; la mayoría trabajan, ya sea de forma remunerada (principalmente los hombres) o no remunerada (principalmente las mujeres), lo que muestra una tendencia hacia la distribución sexual del trabajo temprana y desigual (Rico y Trucco, 2014). Al igual que sucede en edades más adultas, según información proveniente de las encuestas de uso del tiempo, las adolescentes dedican más horas semanales al trabajo (remunerado y no remunerado) que los adolescentes varones, lo que también muestra limitaciones en la disponibilidad de tiempo para el ocio, la recreación, el deporte y la participación comunitaria (Céspedes y Robles, 2016).

c) La vejez: cuidar y ser sujeto de cuidados

Los cambios demográficos han tenido un fuerte impacto sobre la oferta y demanda de cuidados. Como se planteó en el Panorama Social de América Latina 2015 (CEPAL, 2016g), el envejecimiento acelerado de la población pasará a ser la tendencia demográfica más relevante en la región: se estima que el número de personas mayores dependientes se incrementará más que el contingente de las personas que pueden proveer los potenciales cuidados necesarios. En ausencia de una cultura de corresponsabilidad de los cuidados y ante la falta de políticas públicas adecuadas con un enfoque de género, estos cambios de la demanda de cuidados exacerban las responsabilidades familiares que asumen las mujeres (Rossel, 2016).

Se han llevado a cabo varios estudios en la región sobre el impacto de los cambios demográficos y el aumento de la demanda de cuidados (CEPAL, 2007; Calderón, 2013; Rossel, 2016). La información sobre el uso del tiempo es clave en este análisis, ya que permite conocer las características de la población que requiere cuidados y cómo se están brindando estos cuidados en la actualidad. Su mayor aporte radica en que permite determinar la organización social de los cuidados y estimar el impacto que tendrán los cambios demográficos sobre las condiciones actuales de la oferta.

Algunas encuestas de uso del tiempo de América Latina permiten identificar los cuidados brindados a las personas mayores dentro de los hogares. Las modalidades en cuanto al tipo de actividades sobre las que se indaga y la población sujeta a cuidados varía mucho de un país a otro. En el Uruguay, por ejemplo, se recoge información sobre cuidados a personas dependientes de 65 años de edad o más y se especifican las actividades de atención a personas mayores que requieren asistencia en tareas de higiene personal, alimentación o cuidados médicos, incluidos los traslados a centros de salud. En México, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo permite identificar el tiempo dedicado a los cuidados de la población de 60 años de edad o

más e incluye las actividades de apoyo al uso de las tecnologías de la información, traslados y acompañamiento, aunque la persona mayor no sea dependiente ni tenga una discapacidad. En los hogares con presencia de personas de este rango de edad las mujeres destinan 18 horas semanales a su cuidado, y los hombres, 15. En Guatemala se recoge el tiempo total dedicado al cuidado de personas de 60 años de edad o más, pero no se detallan actividades específicas; en dicho país, las mujeres destinan 15 horas semanales al cuidado de personas mayores, y los hombres, 13.

Los análisis de las encuestas de uso del tiempo dan cuenta de un modelo de cuidados provistos desde las familias, que se mantiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres y que no es sostenible ante los nuevos desafíos demográficos de la región. Si bien las tendencias demográficas son un fenómeno macrosocial con un proceso propio, los países de la región pueden prepararse para atender las nuevas necesidades de cuidado mediante políticas integrales de salud e igualdad y políticas orientadas a reducir las vulnerabilidades en la vejez, como los sistemas de jubilaciones y pensiones. La igualdad de género debe ser un elemento central de estas políticas, a fin de evitar la actual sobrecarga de las mujeres, que actúan como principales proveedoras de cuidados.

La etapa de la vejez no solo demanda políticas asociadas a los cuidados de las personas mayores, sino también nuevas propuestas de políticas sociales que garanticen un envejecimiento activo⁵. Los datos sobre el uso del tiempo según la etapa vital muestran, además, que la división de tareas en el interior de los hogares se modifica muy poco aun después de la jubilación. En el gráfico IV.7 se observa que, a pesar de que la brecha de género de la participación se acorta a medida que las personas envejecen, las diferencias en lo que respecta al tiempo dedicado al trabajo no remunerado continúan presentes incluso después del período de actividad laboral, tal como se percibe en hombres y mujeres jubilados.

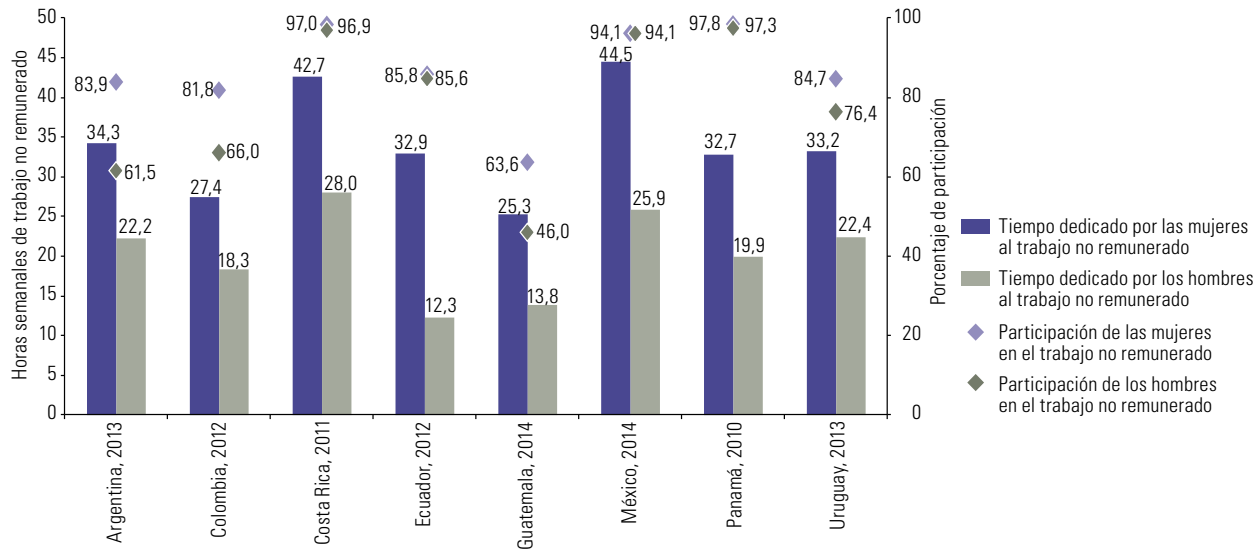
El trabajo reproductivo, a diferencia del trabajo productivo, se caracteriza por entremezclarse con la parte personal y afectiva de la existencia a lo largo de toda la vida. Mientras la trayectoria laboral de los asalariados, principalmente en el caso de los hombres, se concibe como un proyecto a largo plazo, individualizado, ascendente y que culmina con la jubilación, la trayectoria del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es para las mujeres un proyecto colectivo que incluye a su familia y no culmina hasta la vejez o la propia muerte (Durán, 1986). En la vejez, los hombres, habituados a participar en los espacios públicos, buscan nuevos modelos que les permitan transitar de sus actividades en el mercado laboral a un nuevo esquema de recreación y participación en el ámbito público (Durán, 2008a). Para las mujeres resulta más difícil desligarse de las obligaciones del trabajo doméstico y de cuidados (como se muestra en el gráfico IV.7), lo cual limita su participación en espacios públicos y en actividades que les permitan relacionarse socialmente y continuar desarrollando sus intereses personales. Es importante tomar en cuenta la información sobre el uso del tiempo durante la vejez para adaptar la oferta de programas a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y así garantizar su continuo crecimiento mental, físico, social y emocional. Es fundamental incluir actividades que permitan adaptarse a esta etapa de la vida mediante la adquisición de nuevos conocimientos sobre la salud y capacidades que ayuden a mantener un sentido de identidad, control y propósito y que permitan a las personas mayores relacionarse socialmente (OMS, 2015).

Los análisis de las encuestas de uso del tiempo dan cuenta de un modelo de cuidados provistos desde las familias, que se mantiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres y que no es sostenible ante los nuevos desafíos demográficos de la región.

⁵ El envejecimiento activo ha sido definido por la Organización Mundial de la Salud como “un proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen” (OMS, 2015).

Gráfico IV.7

América Latina (8 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado^a y tasa de participación de la población jubilada, según sexo
 (En horas semanales y porcentajes)



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

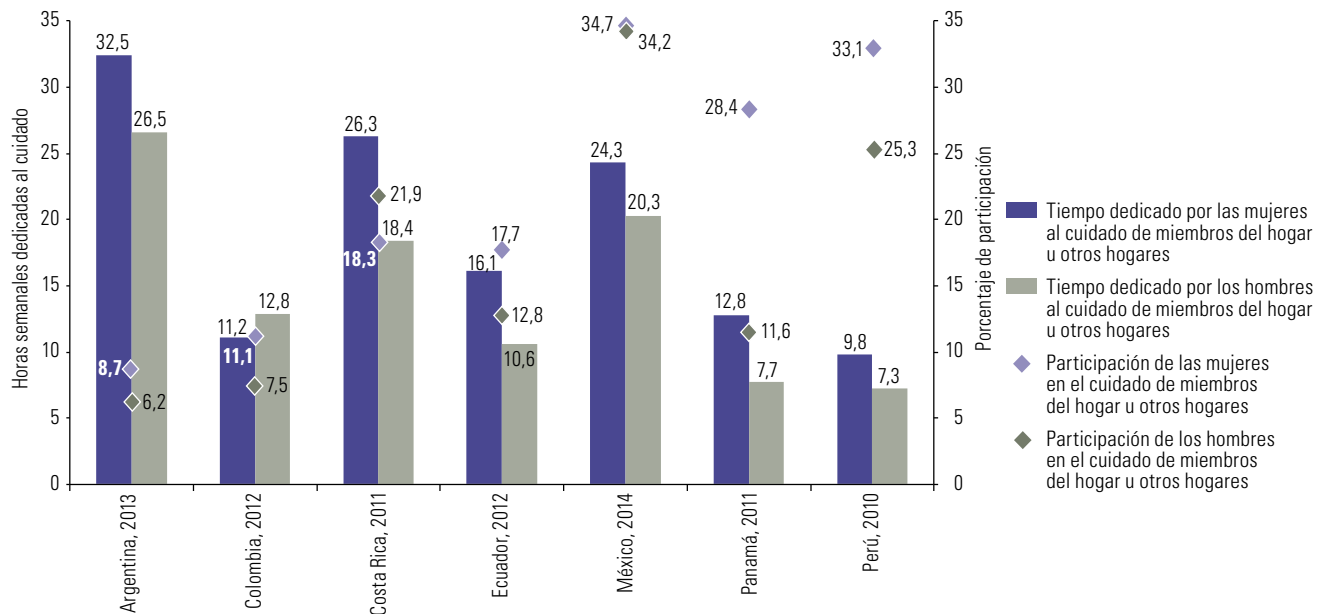
^a El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la encuesta de la Argentina no se incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. La participación en el trabajo no remunerado se calcula como el porcentaje de personas que declaran desempeñar al menos una actividad de este tipo sobre el total de la población jubilada de cada sexo.

No obstante, el análisis del uso del tiempo aporta también información sobre la faceta de las mujeres mayores como cuidadoras, además de receptoras de cuidados. En el gráfico IV.8 se observa que, en todos los países con información disponible sobre las personas de 65 años de edad o más, las tareas no remuneradas de cuidado, ya sea a miembros del propio hogar o a personas de otros hogares, recaen en mayor medida sobre las mujeres.

Uno de los fenómenos que ha generado el aumento de la esperanza de vida es la convivencia de distintas generaciones contemporáneamente, lo que, sumado a una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, ha hecho que las familias adopten distintos arreglos para cubrir los cuidados necesarios en los hogares. Entre estos arreglos destaca la provisión de cuidados por parte de las abuelas o mujeres mayores, que prestan sus servicios para cubrir las necesidades de cuidado de las generaciones más jóvenes y así liberar el tiempo de otras mujeres (hijas, nueras, sobrinas o vecinas) que ingresan al mercado laboral. Es una actividad muchas veces considerada como voluntaria, pero que refleja las fuertes expectativas de la sociedad en cuanto al uso del tiempo por parte de estas mujeres y a la idoneidad de su rol como cuidadoras, al tener experiencia en estas actividades. Esto es un claro ejemplo de cómo se acentúan las desigualdades de la distribución del tiempo en el caso de las mujeres en esta etapa de la vida; posiblemente, estas mujeres tuvieron una menor participación laboral durante su vida adulta y, por ende, gozan de menos prestaciones sociales asociadas al empleo, lo que las coloca en una situación de mayor dificultad para acceder a servicios de cuidado. Es una lógica perversa que deja desprovistas de servicios a personas que llevan toda su vida cubriendo estas necesidades (Gómez, 2008).

Gráfico IV.8

América Latina (6 países): tiempo dedicado al cuidado^a de miembros del hogar u otros hogares y tasa de participación por parte de la población de 65 años de edad o más, según sexo
 (En horas semanales y en porcentajes)



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

^a El cuidado se refiere a toda actividad de apoyo a miembros del hogar u otros hogares clasificada dentro de la gran división 4 y el grupo 512 de la CAUTAL. La participación en el cuidado se calcula como el porcentaje de personas que declaran desempeñar al menos una actividad relacionada con el cuidado de miembros de su hogar u otros hogares sobre el total de la población de 65 años de edad y más de cada sexo.

B. La valorización del trabajo no remunerado y el Sistema de Cuentas Nacionales

En los países en los que se ha calculado el valor económico, a precios de mercado, de los bienes y servicios que se producen en el ámbito de los hogares a través del trabajo no remunerado, considerando el tiempo y el trabajo que las mujeres, en especial, aportan a las economías nacionales, se observa que, en promedio, este valor asciende a un quinto del producto interno bruto.

Para lograr la autonomía económica de las mujeres es necesario replantear la actual distribución de la carga de trabajo con nuevas políticas en pro de la igualdad. Esto requiere que se reconozca y valore el aporte que supone el trabajo que se realiza de manera no remunerada en el interior de los hogares a la producción total del país.

Las tareas domésticas y de cuidado constituyen un soporte para las sociedades y tienen un gran impacto en el bienestar y el potencial de desarrollo de los países. Sin embargo, la limitada definición del ámbito de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) deja fuera del marco central del análisis macroeconómico los servicios domésticos y de cuidado producidos y consumidos por los miembros del propio hogar. Esto oculta el peso de estas actividades en la economía y perpetúa las relaciones económicas y de poder. Debido a la importancia que tienen las cuentas nacionales para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas, la no inclusión de estas actividades repercute

sobre la distribución de los recursos y beneficios derivados de esa producción. Si no se reconoce esta esfera de la economía y no se analiza su impacto, las desigualdades tenderán a mantenerse o profundizarse. La invisibilidad del aporte de las mujeres a la economía y al desarrollo se convierte en una desventaja para el acceso a recursos económicos y de protección e impide alcanzar la igualdad de género (Gómez, 2008).

La valorización del trabajo no remunerado en el marco del SCN permite obtener una medida más precisa de lo que produce la sociedad (visibilizando una parte de la economía que había permanecido oculta), así como incorporar el aporte de este tipo de trabajo al análisis macroeconómico y a la toma de decisiones. Además, favorece el análisis de la interacción entre las esferas de la economía de los hogares y del mercado.

La revisión del SCN llevada a cabo en 1993 introdujo la posibilidad de añadir cuentas satélite al marco central de las cuentas nacionales con el propósito de obtener una imagen integral de un campo específico de la actividad económica, expandiendo de forma flexible la capacidad analítica de las cuentas nacionales sin sobrecargar o afectar el sistema central. Las cuentas satélite admiten el uso de elementos complementarios o conceptos alternativos para poner de manifiesto y describir con mayor profundidad aspectos que están ocultos o se observan solo de forma limitada en el marco central. Los pasos requeridos para incluir el trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales son: i) cuantificarlo, ii) valorizarlo y iii) construir la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares (CEPAL, 2016a). Las encuestas sobre el uso del tiempo brindan la información necesaria para cuantificar el trabajo no remunerado. A la hora de valorizar el trabajo no remunerado, los países han utilizado distintas metodologías, como se muestra en el cuadro IV.1.

Cuadro IV.1

América Latina (8 países): valor económico del trabajo no remunerado de los hogares

País	Año	Salarios utilizados para la valorización económica del trabajo no remunerado	Proporción del trabajo no remunerado con relación al PIB nacional (en porcentajes)		
			Total	Mujeres	Hombres
Colombia	2012	Costo de reemplazo, salario especialista obtenido a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares	20,4	16,3	4,1
Costa Rica ^{a b}	2011	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Hogares	15,7	11,5	4,3
Ecuador	2012	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de las tablas de oferta y utilización del Banco Central del Ecuador	15,2	11,8	3,4
El Salvador	2010	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	18,3	14,5	3,9
Guatemala	2014	Costo de reemplazo, salario generalista obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos	18,8	16,3	2,5
México	2014	Costo de reemplazo, salario híbrido a partir de las remuneraciones medias por actividad económica del Sistema de Cuentas Nacionales de México	24,2	18,0	6,2
Perú	2010	Costo de reemplazo, salario híbrido a partir de las tablas de oferta y utilización y la matriz de empleo equivalente	20,4	14,1	6,3
Uruguay ^a	2013	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta Continua de Hogares	22,9	16,3	6,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la valorización del trabajo no remunerado de cada uno de los países; Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), "Cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares 2011-2013, Ecuador", 2014 [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), "Trabajo no remunerado de los hogares", Ciudad de México [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tnrh/default.aspx>; Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2016 [en línea] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf; Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/Dirección General de Estadística y Censos/Banco Central de Reserva de El Salvador (ISDEMU/DIGESTYC/BCR), "Principales resultados del ejercicio de valorización del trabajo no remunerado de los hogares", documento presentado en el Seminario Reconocimiento y Provisión de Cuidados: Desafíos para una Política Integrada en El Salvador, San Salvador, 2016; I. Sandoval y L. González, "Estimación del valor económico del trabajo no remunerado en Costa Rica. Resultados e ilustración metodológica", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 30, N° 3, Colegio de México, septiembre-diciembre de 2015 [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300691&lng=es&nrm=iso&tIng=es.

^a En este cálculo no participó el organismo rector de las cuentas nacionales del país.

^b Gran Área Metropolitana.

Para que estas mediciones sirvan de insumo a políticas y se traduzcan en una distribución más equitativa del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, han de formar parte de las estadísticas oficiales y elaborarse en forma periódica, interdisciplinaria e interinstitucional. En los países de la región que han desarrollado ejercicios de valorización económica del trabajo no remunerado realizado en los hogares y que han incorporado este trabajo a las cuentas satélite, se ha constituido una alianza virtuosa entre las oficinas de estadística y los bancos centrales, en su calidad de productores de información, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, como usuarios principales de la información. A través del trabajo interinstitucional se ha evaluado cómo realizar los cálculos, qué fuentes de información emplear y qué difusión darles. El camino no siempre ha sido fácil, ya que se requiere un lenguaje común que permita romper las desconfianzas institucionales, fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas y apropiarse del proceso y de los resultados para su difusión y uso.

México fue el primer país de la región en construir la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares para visibilizar económicamente el aporte de los hogares al bienestar individual y a la economía. El valor económico del trabajo no remunerado de los hogares mexicanos equivalía en 2014 al 24,2% del producto interno bruto (PIB), un porcentaje superior a la participación individual de cualquier otra actividad económica del país.

Con el fin de complementar la información contenida en el marco central de la contabilidad nacional, Colombia, el Ecuador, Guatemala y el Perú también han establecido cuentas satélite que permiten cuantificar el aporte económico de las actividades no remuneradas que se realizan en los hogares para la provisión de servicios domésticos y de cuidados a miembros del propio hogar, otros hogares o la comunidad. Asimismo, El Salvador está en proceso de crear una cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares, y Costa Rica y el Uruguay han logrado grandes avances en el estudio de metodologías y ejercicios de valorización del trabajo no remunerado a partir de los datos de sus respectivas encuestas sobre el uso del tiempo.

La voluntad política de los encargados de la toma de decisiones, la acción de la sociedad civil y el marco jurídico son factores clave para potenciar la producción de información y su uso (Marco, 2012). Por ejemplo, en el caso de Colombia, la Ley N° 1.413 de 2010 regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objetivo de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país. Esta Ley otorga al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la responsabilidad de levantar la encuesta nacional sobre el uso del tiempo y calcular una cuenta satélite de la economía del cuidado. En los artículos 325 y 333 de la Constitución del Ecuador de 2008 se reconoce, dentro de la definición del sistema económico, el trabajo doméstico no remunerado de autosustento y de cuidado que se realiza en los hogares, el trabajo familiar y las formas autónomas de trabajo. En el caso del Perú, la aprobación de la Ley N° 29.700 fue clave para que en 2016 se llevara a cabo el primer cálculo oficial del valor económico que representa el trabajo doméstico no remunerado de los hogares y para que esta medición entrara a formar parte de las estadísticas oficiales del Perú.

Como se puede observar en el cuadro IV.1, el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares se encuentra entre el 15,2% y el 24,2% del PIB nacional de los países de la región.

Los resultados obtenidos en los países presentan una marcada brecha en la distribución de las responsabilidades no remuneradas en el interior del hogar. Si se considera el peso relativo del aporte de hombres y mujeres al PIB de los países de la región, el aporte de las mujeres se ubica entre el 70% (Perú) y el 87% (Guatemala). Esto muestra la importante contribución de las mujeres a la economía de los países y al bienestar de su población; a través del trabajo no remunerado, las mujeres cubren los servicios que de otra forma deberían ser realizados por otros miembros del hogar o garantizados por el Estado.

Es importante que los países sigan impulsando el desarrollo de las estadísticas necesarias para un análisis económico con enfoque de género. El desafío estadístico es avanzar hacia una mayor armonización de la información que permita comparar los datos en el tiempo y entre países. En este sentido, cabe destacar los conocimientos acumulados en la región en torno a la medición del trabajo no remunerado y la adopción de la CAUTAL como una herramienta para la armonización de estadísticas sobre el uso del tiempo. Tal como se establece en el SCN de 2008, “[c]uando varios países compilan cuentas satélite similares, el intercambio de experiencia puede dar lugar a un perfeccionamiento constante y al establecimiento de recomendaciones internacionales sobre aspectos particulares y, en última instancia, sugerir posibles modificaciones en el propio marco central del sistema” (Naciones Unidas, 2009).

La creación de la cuenta satélite del trabajo no remunerado realizado por los hogares no es un fin en sí mismo, sino un medio para comprender mejor las dinámicas económicas que tienen lugar dentro de los hogares, entre estos y con respecto al resto de la economía, lo que resulta fundamental para incorporar el enfoque de la economía del cuidado en el análisis del sistema económico en su conjunto. La información que se deriva de esta cuenta sirve de sustento para diseñar políticas que favorezcan una distribución más equitativa de la carga de trabajo entre hombres y mujeres, un acceso justo a los ingresos y otros beneficios de protección social en el caso de las mujeres y la asignación de recursos y el establecimiento de prioridades de política pública.

C. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad

Los Estados deben hacer frente a este problema a través de políticas públicas innovadoras que sitúen la distribución del tiempo y del trabajo no remunerado en el centro de su diseño y que aspiren a erosionar y transformar la actual división sexual del trabajo.

El diseño de políticas públicas para la igualdad oportunas y sin sesgos de género aún representa un desafío para América Latina y el Caribe. Para el logro de la igualdad, es indispensable que a la matriz de políticas sociales y económicas se integren de forma sinérgica políticas de desarrollo con intenciones transformadoras para la autonomía económica de las mujeres y que ofrezcan servicios de calidad, en el marco del diseño de políticas de cuidado para las poblaciones dependientes.

Las políticas públicas actuales, en apariencia neutras en cuanto al género, ignoran la distribución del tiempo como recurso fundamental para el bienestar social y económico de las personas y de la sociedad en su conjunto. Como se ha mostrado en este capítulo, existen desigualdades en el uso del tiempo y en la contribución de las personas al bienestar de las familias y a la sostenibilidad de la vida a través del trabajo no remunerado, en el contexto de una economía amplia y heterodoxa (CEPAL, 2016a). El desconocimiento de esta contribución profundiza las brechas y reproduce las desigualdades. Los Estados deben hacer frente a este problema a través de políticas públicas innovadoras que sitúen la distribución del tiempo y del trabajo no remunerado en el centro de su diseño y que aspiren a erosionar y transformar la actual división sexual del trabajo. Las encuestas sobre el uso del tiempo, los ejercicios de valorización del trabajo no remunerado y las cuentas satélite constituyen importantes insumos para la formulación, el seguimiento y la evaluación de dichas políticas.

A la hora de articular las actividades de los espacios públicos y privados, las políticas deben evitar reforzar los actuales roles y estereotipos de género. Para ello deben basarse en una ecuación redistributiva en que las responsabilidades y beneficios asociados al trabajo no remunerado se repartan entre hombres y mujeres por igual, con participación de la comunidad y el Estado como corresponsables del bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Un estudio acerca de las encuestas sobre el uso del tiempo de Sudáfrica, Asia y América Latina da cuenta del difícil proceso que implica generar las condiciones políticas para llevar a cabo estas encuestas y de su impacto —hasta el momento limitado— en la generación y evaluación de políticas públicas (Esquivel y otras, 2008). Según Budlender (2008), en Sudáfrica los resultados de la encuesta apenas fueron utilizados en la formulación de políticas públicas, ya que revelaban fenómenos que no sorprendían a las autoridades, como el tiempo que dedicaban las mujeres, las niñas y los niños a la recolección de agua y combustible para sus hogares, lo que en sí mismo no se consideraba un problema público al que había que dar una respuesta estatal⁶. Esta experiencia refleja lo mucho que queda por avanzar para lograr que la agenda de género penetre realmente en la agenda pública. También muestra que, a pesar de que existen suficientes datos empíricos al respecto, no se reconoce el tiempo dedicado al trabajo no remunerado —doméstico y de cuidados— como un problema público que deba resolverse (Marco y Rico, 2013). Las encuestas sobre el uso del tiempo todavía no se consideran suficientemente a la hora de adoptar decisiones, asignar recursos y determinar prioridades, pero son una herramienta valiosa en la formulación de una amplia gama de políticas públicas destinadas a cumplir con los objetivos de la igualdad y del desarrollo sostenible.

En la región, la información sobre el uso del tiempo se ha centrado fundamentalmente en el debate sobre el reconocimiento y la redistribución del trabajo no remunerado; no obstante, dado que el tiempo es el recurso indispensable para la realización de todas las actividades humanas, esta información puede utilizarse en diversas áreas. El tiempo es un recurso económico y social limitado y proporciona una evidencia sobre el funcionamiento de la sociedad y de las personas, así como de la microfísica del poder que regula las relaciones en el interior de los hogares (Foucault, 1993). De manera generalizada, todas las políticas sociales dirigidas a las familias o a los hogares se verían beneficiadas con el análisis del uso y la asignación del tiempo por parte de sus miembros.

A continuación se presenta una agenda de investigación y de políticas públicas no exhaustiva en la que se destacan los usos potenciales de la información sobre el uso y la distribución del tiempo para políticas económicas y sociales de igualdad con perspectiva de género. Si bien se plantean algunas aplicaciones sectoriales, se reconoce la importancia de establecer una coordinación y sinergias interinstitucionales e intersectoriales y la imperiosa necesidad de diseñar políticas integrales, sobre todo para implementar medidas redistributivas que se adhieran de forma transversal al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres y al reconocimiento de los aportes que realizan las mujeres al crecimiento, el bienestar y el desarrollo de los países.

En primer lugar, y considerando que existe una topología del tiempo, se abordan políticas relacionadas con las condiciones económicas y la estructura productiva de los países de la región, como las políticas de desarrollo rural y recursos naturales, de desarrollo urbano y transporte, así como de empleo. En segundo lugar, se analiza el uso potencial de la información para políticas de corte social como la erradicación de la pobreza y la salud. Por último, se tratan las políticas de cuidados, con especial atención a las políticas orientadas a las personas con discapacidad y la primera infancia, que presentan características innovadoras y en parte apuntan a modificar condiciones económicas e incidir en la autonomía de las mujeres, así como a cuidar aspectos sociales vinculados a las primeras etapas de socialización de los niños y las niñas, el desarrollo de capacidades y habilidades a edades tempranas y una mejor inclusión social.

⁶ No obstante, sí se hizo uso de estos resultados para la elaboración del Programa de Acción sobre Trabajo Infantil.

1. Políticas sobre recursos naturales y desarrollo rural

La división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes inciden en los problemas ambientales y en las consecuencias del cambio climático. Las mujeres rurales, indígenas y campesinas son las principales protectoras de la biodiversidad; sin embargo, cumplen esta función en condiciones de fragilidad y explotación, ya que tienen un menor acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos y a la vez son las principales responsables de la alimentación de los miembros de la familia, de la recolección del agua y la leña y del cuidado de la huerta y los animales. Las responsabilidades y la falta de poder agudizan su vulnerabilidad y dificultan el desarrollo de su capacidad de adaptación y respuesta (CEPAL, 2017).

Los hogares sin agua potable se enfrentan a costos adicionales en términos económicos, de tiempo, de salud y de oportunidad. La falta de acceso a fuentes de agua mejoradas ocasiona problemas sanitarios, entre los que destacan las enfermedades gastrointestinales, que siguen causando un número considerable de muertes y la pérdida de años de vida saludable en la región. Asimismo, afecta a la asistencia y el desempeño escolar y supone una mayor carga de trabajo no remunerado, lo que reduce el tiempo disponible para el trabajo remunerado. A pesar de los avances de varios países en la mejora del acceso al agua potable, se detectan diferencias relevantes en el acceso al agua por tubería y a servicios de saneamiento según el territorio y los quintiles de ingreso (CEPAL, 2016b).

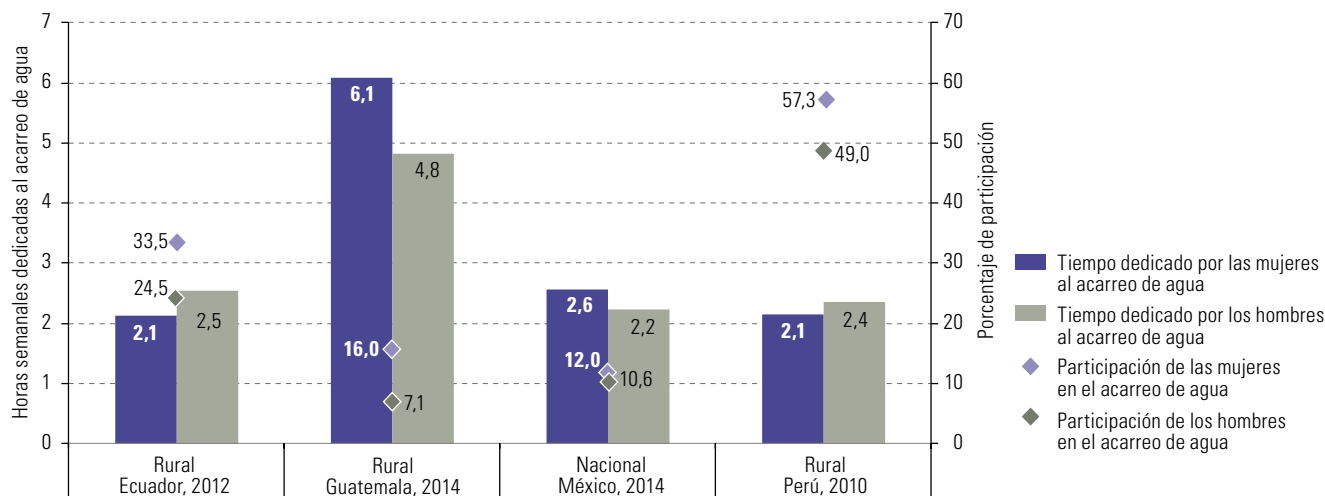
El acceso a fuentes de agua mejoradas es fundamental para aligerar la carga que conlleva el trabajo no remunerado, ya que reduciría el tiempo que se destina a la recolección de agua, tarea que frecuentemente realizan mujeres y niñas (véase el gráfico IV.9). Por ejemplo, en las zonas rurales del Perú, el 57,3% de las mujeres participan en el acarreo del agua y, en Guatemala, las mujeres dedican seis horas semanales a esta actividad, casi una hora más que los hombres. Por ello, las políticas de extensión de las redes hídricas, saneamiento y distribución del agua potable pueden tener un impacto de género mucho más importante de lo imaginado y aliviar especialmente la carga de trabajo de las mujeres.

Por otro lado, la falta de acceso a fuentes modernas de energía significa que muchos hogares, principalmente los más pobres y del ámbito rural, siguen recurriendo al uso de combustibles sólidos, que generan altos niveles de contaminación atmosférica, lo que a su vez causa enfermedades y muertes por problemas respiratorios. El uso de la leña como combustible tiene un alto costo de oportunidad, especialmente para las mujeres que se ocupan de su recolección, en términos del tiempo que podrían destinar a otras actividades, como el trabajo remunerado, y las secuelas que puede causar su manipulación, dado su peso. Las encuestas sobre el uso del tiempo han incorporado preguntas que permiten conocer la tasa de participación y el tiempo que dedica la población a este tipo de actividades. Las actividades relacionadas con la recolección de leña aparecen identificadas en los cuestionarios de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

El análisis de las relaciones de género en el marco de los patrones dominantes de producción, consumo y uso de energía es fundamental para promover acciones que permitan mitigar los efectos del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La información sobre el uso del tiempo permite visibilizar el aporte de las mujeres a la mitigación, como productoras, trabajadoras y consumidoras, y optar por medidas que contribuyan al desarrollo sostenible y a la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2017).

Gráfico IV.9

América Latina (4 países): tiempo dedicado al acarreo de agua y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, según sexo
 (En horas semanales y porcentajes)



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en el acarreo de agua se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en esta actividad sobre el total de la población de 15 años o más de cada sexo. Los datos corresponden a la información sobre el acarreo de agua en zonas rurales, excepto en México, donde se consideró la información a nivel nacional.

En un contexto regional en que la desigualdad de género agrava la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, las estrategias de desarrollo rural no siempre benefician a las mujeres (por ejemplo, en términos de sus ingresos, la propiedad de la tierra y los derechos al agua), sino que, por el contrario, exacerban las desigualdades existentes (CEPAL, 2016c). Es importante emprender acciones de desarrollo rural con enfoque de género que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres en su diversidad y que, con la mira puesta en el objetivo de la igualdad, tomen en consideración la información sobre la distribución y asignación del tiempo, además de la identificación de los cambios en el sector, la modernización tecnológica y las necesarias transformaciones socioculturales. La Estrategia de Género del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) —el Plan SAN-CELAC—⁷ es un ejemplo de este tipo de iniciativas a nivel regional (FAO, 2016). Para avanzar hacia una mayor igualdad y desarrollo inclusivo resulta indispensable reducir la concentración de carencias básicas y la falta de servicios públicos en los territorios subnacionales más rezagados, ya que, entre otros efectos, estos déficits contribuyen a sobrecargar el tiempo de las mujeres, que trabajan para subsanarlos (CEPAL, 2016b).

⁷ Una de las medidas estratégicas del Plan SAN-CELAC es establecer sinergias con la Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y fortalecer el trabajo intersectorial para garantizar los derechos y las autonomías económica, física y en la toma de decisiones, necesarias para el desarrollo de las mujeres, y las interrelaciones entre estas autonomías. Con este propósito, se subraya también en este Plan la importancia de contar con información sobre el uso del tiempo.

2. Políticas de desarrollo urbano y transporte

El documento *Nueva Agenda Urbana*, aprobado por los países miembros de las Naciones Unidas en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que tuvo lugar del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, plantea como objetivo lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de los mismos derechos y oportunidades (Naciones Unidas, 2017d). Para ello, se formularon compromisos dirigidos a cambiar el paradigma urbano para lograr la inclusión social, la erradicación de la pobreza, la prosperidad urbana sostenible e inclusiva, oportunidades para todos y un desarrollo urbano resiliente y sostenible desde el punto de vista ambiental. Con la igualdad como horizonte, el desarrollo territorial sostenible debe ser abordado desde una perspectiva de género que conduzca a satisfacer las necesidades de las mujeres, para así cerrar las brechas que actualmente existen.

La distribución del tiempo de las personas está profundamente ligada a la organización del espacio en el territorio; la compatibilización de sus actividades está vinculada a las distancias y los medios y las condiciones que existen para recorrerlas, especialmente en el caso de las ciudades (CEPAL, 2016c). Se necesita una mirada a lo que ocurre en las ciudades para entender la desigualdad y poder superarla: el proceso de urbanización ha hecho que más del 80% de la población regional se haya concentrado en zonas urbanas (CEPAL, 2016b). Los problemas comunes de las ciudades latinoamericanas son la congestión, la segregación socioespacial, la falta de servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. Estos problemas deben abordarse por medio de la planificación de las ciudades y sus servicios públicos y privados teniendo en cuenta el uso que las personas hacen del tiempo, para que las ciudades puedan seguir prosperando y creciendo y para aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación, la pobreza y la desigualdad y la segmentación socioterritorial.

Las encuestas sobre el uso del tiempo están diseñadas de forma que pueden ofrecer información para el establecimiento o modificación de servicios urbanos que se adecúen a los requerimientos de la población, en particular los relacionados con el transporte y la zonificación de los servicios públicos de proximidad. Los diseños muestrales han de permitir hacer inferencias sobre las porciones territoriales de interés, lo que puede requerir recursos financieros para la producción de información por parte de municipios, provincias o estados; sin embargo, una vez que se cuenta con los recursos necesarios para preparar una encuesta a nivel nacional, el costo de ampliar la muestra para garantizar su representatividad no suele ser elevado.

La composición del espacio urbano y las políticas, programas y proyectos que intervienen en la ciudad inciden de forma diferenciada en la vida privada y pública de sus distintos habitantes. La disponibilidad y calidad del transporte, el estado de los espacios públicos, las condiciones de seguridad para transitar y acceder a los servicios urbanos y al lugar de trabajo o de estudio son factores clave en la vida de las mujeres y, por tanto, afectan las posibilidades de ampliar su autonomía de manera integral (Segovia, 2016).

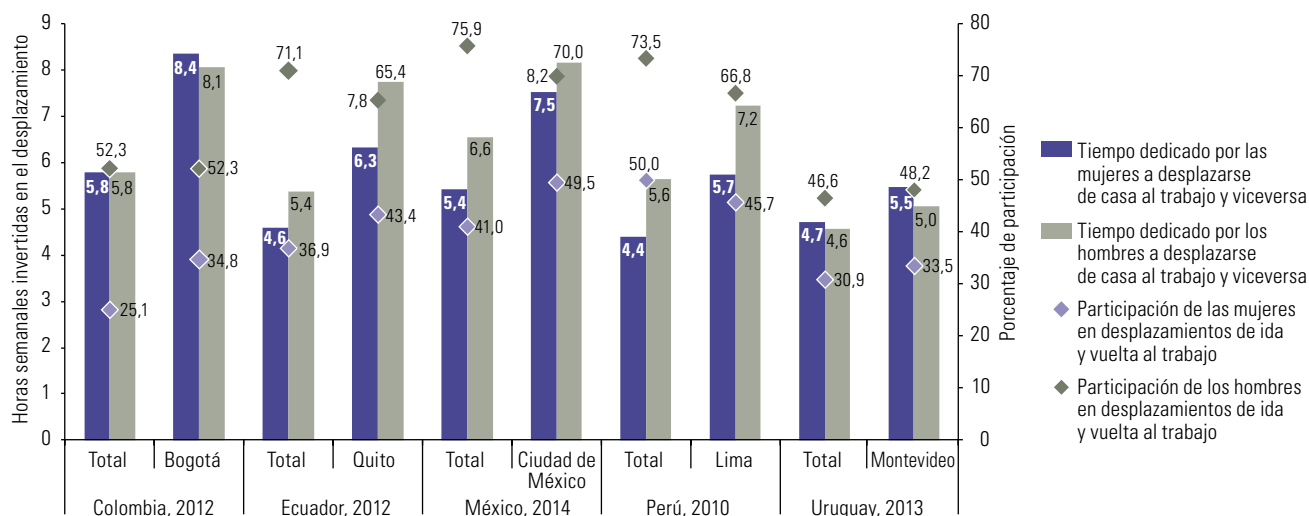
La información sobre el uso del tiempo se ha utilizado en gran medida para identificar las necesidades de provisión de medios de transporte y los factores que llevan a elegir entre ellos. También existen algunos estudios sobre las desigualdades de género en el acceso a los medios de transporte (Naciones Unidas, 2005). De esta forma, se otorga una mirada dinámica al uso del tiempo y se vincula esta dimensión con la espacial, en la medida en que puede dar cuenta de los itinerarios y el tiempo necesarios para realizar determinado tipo de actividades o acceder y utilizar de forma efectiva los servicios públicos, los espacios de recreación y participación, las instituciones educativas y el lugar donde se desempeña el trabajo remunerado. Esto se refuerza cuando, a la hora de

diseñar políticas, se consideran las desigualdades de acceso y uso efectivo que afectan a aquellos hogares y personas (en particular las mujeres pobres) cuya posición en el espacio social y geográfico compromete seriamente sus posibilidades de gestionar el tiempo como un activo para aprovechar plenamente sus oportunidades y recursos y alcanzar la autonomía y el bienestar (Rossel y Hernández, 2013).

En el gráfico IV.10 se muestra el tiempo que hombres y mujeres dedican de forma semanal a desplazarse de su casa a su lugar de trabajo y viceversa en las capitales de cinco países⁸ de América Latina. Si bien este tiempo está clasificado en la CAUTAL dentro del trabajo remunerado, en general no suele estar sujeto a remuneración ni está considerado dentro de la jornada laboral, aunque en algunos países está protegido por la cobertura de salud. Como se observa en el gráfico, el tiempo de traslado en las capitales suma al menos una hora más a la semana que el promedio nacional y, debido a las características de su inserción laboral, la tasa de participación de las mujeres en estos traslados al lugar de trabajo es menor que la de los hombres. Si se analiza el tiempo destinado a acudir a los servicios de salud o a los establecimientos de cuidado y educativos, se observa que las mujeres destinan más tiempo que los hombres y son las principales usuarias del transporte público (Figueroa y Waintrub, 2015; Hernández, 2012; Díaz y Jiménez, 2002).

Gráfico IV.10

América Latina (5 países): tiempo dedicado en desplazamientos de ida y vuelta al lugar de trabajo y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo
(En horas semanales y porcentajes)



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los traslados de ida y vuelta al trabajo se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en esta actividad sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

Una medida que contribuye a construir ciudades con una mejor calidad de vida tanto para los hombres como para las mujeres es planificar los espacios y definir la morfología del tiempo de uso de los servicios urbanos (por ejemplo, horarios, duración de esperas, atención y gestión de trámites, distancias u otros aspectos) de manera que mujeres y hombres puedan realizar las tareas cotidianas del cuidado de los miembros de la familia y del trabajo remunerado con más facilidad y en menor tiempo (Segovia, 2016). Además,

⁸ El objetivo de esta sección es ilustrar el potencial de las encuestas sobre el uso del tiempo para las políticas de movilidad urbana. Además de los países seleccionados, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Paraguay también incluyen preguntas sobre el tiempo invertido en los traslados de ida y vuelta al trabajo.

la información sobre el uso del tiempo y los medios de transporte permite avanzar en el sendero del cambio estructural progresivo centrado en el gran impulso ambiental con políticas que favorezcan la construcción de ciudades inteligentes y sistemas de transporte de calidad menos contaminantes y más inclusivos (CEPAL, 2016e).

Las desigualdades de género en el uso del tiempo también inciden en la participación de las mujeres en iniciativas de desarrollo a nivel local. La división sexual del trabajo repercute en el grado de vinculación de las mujeres con los asuntos de interés público destinados a mejorar las condiciones de vida de la familia y la comunidad: con frecuencia, se ven limitadas a participar en tareas básicas de mejora de la comunidad y su participación en cargos de poder en las instancias políticas se restringe (CEPAL, 2016c). Los estudios sobre el uso del tiempo permiten identificar estas desigualdades y proponer políticas innovadoras y transformadoras para revertirlas.

3. Políticas del mercado laboral

Como ya se ha afirmado, la actual distribución del uso del tiempo limita el acceso de las mujeres a la vida social, política y comunitaria; los indicadores sobre el uso del tiempo permiten establecer la relación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado, ya que el tiempo que se destina al primero limita la disponibilidad de tiempo para desempeñar el segundo: esta información evidencia la relación entre el trabajo no remunerado y la menor inserción laboral, la mayor informalidad y la sobrerrepresentación de las mujeres en empleos precarios. Por este motivo, es fundamental considerar la distribución del tiempo a la hora de formular políticas de empleo que, en articulación con otras políticas sectoriales, incentiven la redistribución del trabajo dentro de los hogares y promuevan prácticas laborales que permitan una organización alternativa del tiempo destinado a las actividades del mercado (Marco, 2012). Por otro lado, los análisis sobre la dedicación de tiempo al cuidado permiten evaluar la importancia de reforzar las licencias de maternidad y paternidad de las y los trabajadores y la relevancia de implementar licencias para el cuidado de personas mayores, miembros del hogar con alguna discapacidad o enfermos crónicos.

La economía feminista ha planteado que el trabajo no se limita a las demandas del mercado, sino que se extiende también a la producción en el hogar, por lo que las necesidades de mercado y de los hogares deberían ser atendidas por todas las personas, sin favorecer a unas en detrimento de las otras. Para evitar reforzar los roles de género, las políticas públicas deben tomar en consideración la demanda de bienes y servicios que requieren los hogares para su consumo propio y para el bienestar colectivo, así como el hecho de que esta demanda es cubierta por el trabajo no remunerado de las mujeres. Esto implica establecer una relación equilibrada entre el trabajo remunerado y el no remunerado de hombres y mujeres y promover la corresponsabilidad del cuidado, tanto en el espacio privado como en el ámbito de las relaciones laborales y de la prestación de servicios por parte del mercado y el Estado (CEPAL, 2016; CEPAL, 2017).

Buena parte de la población femenina ocupada se encuentra presionada en su dedicación al trabajo: por un lado, soporta largas jornadas laborales y de desplazamientos y, por otro lado, enfrenta continuas demandas para atender a familiares. La escasa participación de los hombres y la insuficiente oferta pública y la segmentada oferta privada de cuidados conducen a que, más allá de su propia voluntad, algunas mujeres opten por reducir el tiempo del empleo (con consecuencias sobre sus ingresos), destinar parte de su sueldo a contratar servicios de cuidado, abandonar el mercado laboral, desentenderse del rol de cuidadoras o recurrir a otras mujeres de las redes familiares y sociales para que las sustituyan en los cuidados, mientras que otras, previniendo estas tensiones, retrasan y reducen su fecundidad. Si bien la duración de

la jornada laboral ha sido un tema central de debate en el mundo del trabajo a lo largo de la historia, la consideración de la doble jornada es más reciente. En América Latina, el Convenio sobre las Horas de Trabajo (OIT, 1919) ejerció una gran influencia en la adopción de legislación laboral; sin embargo, las jornadas de trabajo —remunerado y no remunerado— aún son muy largas, especialmente en el caso de las mujeres (como se mostró en el gráfico IV.3).

La organización del tiempo es crucial en el bienestar familiar; como se plantea en el documento *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, la reducción de la jornada laboral tendría una serie de efectos positivos sobre la redistribución del tiempo y de los trabajos en el interior de los hogares (CEPAL, 2016a). El equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado que se lograría con jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría a los hombres una mayor participación en el trabajo doméstico y de cuidado y ampliaría las opciones de empleo y generación de ingresos de las mujeres (Batthyány, 2009).

La información sobre el uso del tiempo permite identificar la demanda de trabajo doméstico y de cuidados que requieren los hogares como consecuencia de los cambios demográficos y epidemiológicos. Este conocimiento debería orientar las políticas y regulaciones relativas al empleo en el servicio doméstico, uno de los principales sectores en los que se produce la inserción laboral remunerada de las mujeres en la región, así como las relativas al empleo en sectores de servicios públicos y privados que hoy atienden un escaso porcentaje de la demanda total de cuidados de la sociedad. Para superar las desigualdades y alcanzar el objetivo del trabajo decente, protegido e inclusivo es necesario abordar las políticas de corresponsabilidad y de empleo de forma integral y articulada (OIT/PNUD 2009; Cecchini y Rico, 2015).

La información sobre el uso del tiempo permite identificar la demanda de trabajo doméstico y de cuidados que requieren los hogares como consecuencia de los cambios demográficos y epidemiológicos.

Las condiciones en que se realiza el trabajo remunerado y su calidad tienen impactos directos sobre el derecho a la seguridad social. Además, la sobrecarga de trabajo no remunerado que asumen las mujeres afecta a su autonomía económica, al limitar su participación en el mercado laboral. Entre otras consecuencias, esto reduce su posibilidad de generar ingresos propios y restringe su acceso a la seguridad social, fuertemente vinculado al empleo formal en la región.

Por un lado, una gran proporción de mujeres pasan su vida fuera del mercado laboral o vinculadas a este de forma irregular e informal para poder atender las demandas de cuidados de sus hogares (Marco, 2016), lo que limita su acceso a la protección social, a la que acaso acceden como un derecho derivado a través de su relación con un cónyuge empleado (Gómez, 2008) o por la vía no contributiva. Como se mostró anteriormente, la información sobre el uso del tiempo visibiliza el aporte económico que supone para la economía de los países el trabajo no remunerado que realizan las mujeres. Estos datos deberían posibilitar la integración del contingente de personas que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado a los beneficios de la seguridad social —una deuda pendiente con las mujeres en la región—, mediante la generación de programas de universalización de la protección social que no estén necesariamente vinculados a la participación en el mercado laboral (CEPAL, 2016a).

Por otro lado, el trabajo no remunerado de las mujeres es la columna vertebral del cuidado y una forma de subsidio a la protección social⁹. En este momento de retracción de las economías, cabe recordar la experiencia de anteriores situaciones de crisis y ajustes estructurales, en las que se deterioró la disposición de servicios públicos y el

⁹ Las mujeres, a través del trabajo no remunerado, se hacen cargo del cuidado que requieren los hogares ante la limitada oferta estatal de servicios de calidad que garanticen este derecho y la segmentada oferta de mercado. De este modo, en muchos de los países de América Latina y el Caribe los sistemas de bienestar se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes subsidian los costos de la provisión de cuidados y, por ende, parte de la protección social que requiere la población. En el Consenso de Brasilia los Gobiernos de la región acordaron que el trabajo doméstico no remunerado suponía una carga desproporcionada para las mujeres y que en la práctica constituía un subsidio invisible al sistema económico (CEPAL, 2010).

impacto de las reducciones del gasto social fue absorbido por las mujeres a través de la provisión gratuita de cuidados, principalmente en el área de la salud (Gómez, 2008). Así, para evitar retrocesos en las políticas y programas existentes y continuar avanzando hacia sistemas integrales de cuidado es crucial que la invisibilidad económica del trabajo no remunerado del interior de los hogares no se convierta en un factor de exclusión social.

El trabajo no remunerado no solo opera como una barrera para la autonomía económica de las mujeres durante la edad reproductiva, sino que sus efectos se arrastran hasta la vejez. En la región se han llevado a cabo estudios que muestran deficiencias en la cobertura de pensiones y jubilaciones que afectan en mayor medida a las mujeres, y los montos que perciben, en promedio, son cerca de un 20% inferiores a los de los hombres (Marco, 2016; CEPAL, 2016a).

4. Políticas de superación de la pobreza

En el marco de las políticas de alivio de la pobreza la información del uso del tiempo permite un enfoque integral y multidimensional. En años recientes, la dimensión del tiempo como una medida del bienestar ha sido objeto de estudio: se ha abordado la problemática de la pobreza desde perspectivas distintas a las tradicionales y se ha demostrado que existe un círculo vicioso entre la pobreza y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado (Vaca-Trigo, 2015; CEPAL, 2016a). Para lograr el desarrollo sostenible, por lo tanto, es importante no olvidar esta dimensión a la hora de diseñar las políticas públicas.

Las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador y México incorporan preguntas relacionadas con el tiempo que se destina al cobro de los beneficios de programas sociales, lo que permite evaluar si estos trámites, que generalmente llevan a cabo las mujeres, impactan de manera negativa sobre la carga de trabajo no remunerado de sus receptores.

Por otra parte, principalmente las mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema de América Latina que son madres han sido destinatarias operativas de los programas de transferencias condicionadas. Si bien se puede aseverar que estos programas han permitido a estas mujeres acceder a ingresos monetarios y otros beneficios (Cecchini y Madariaga, 2011), no han logrado desafiar la división sexual del trabajo y el rol de las mujeres-madres como cuidadoras (CEPAL, 2013). En un estudio elaborado por la CEPAL (2013) con datos de las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador y México, se observan diferencias en el uso del tiempo entre las mujeres pobres que reciben transferencias vinculadas con alguna condicionalidad que ellas deben cumplir y las mujeres de hogares pobres que no las reciben. Como se muestra en el gráfico IV.11, en ambos países las mujeres pobres que reciben transferencias dedican una mayor cantidad de horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Mediante una evaluación cuasi experimental de encuestas sobre el uso del tiempo se descubrió que, en Colombia, el programa Familias en Acción reducía el tiempo de trabajo remunerado de los niños y aumentaba su tiempo de ocio, pero mermaba el tiempo libre de las niñas e incrementaba su tiempo dedicado al trabajo doméstico (Canavire-Bacarreza y Ospina, 2015, citado en CEPAL, 2016a). Con relación a los efectos del programa en las personas adultas, se halló que el tiempo que los hombres destinaban al trabajo remunerado había aumentado en detrimento del trabajo doméstico y que las mujeres incrementaron su trabajo doméstico y de cuidados, perdiendo tiempo de ocio. La desigual distribución del trabajo productivo y reproductivo produce una nueva desigualdad en el uso del tiempo libre. Como recoge María Ángeles Durán (2005), “la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado habitualmente no las libera de ser las principales responsables y trabajadoras no remuneradas [de] sus hogares”, lo que

implica que parte de las tareas que no se llevan a cabo durante la semana o que se hacen con poca calidad porque las mujeres se encuentran trabajando de forma remunerada “se trasladan para ocupar el tiempo que, teóricamente, se destina al descanso”. Un estudio del programa Oportunidades (ahora llamado Prospera) de México, con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002, calculó que los hogares dedicaban en promedio 18 horas y 24 minutos por año a la realización de actividades relacionadas con la salud y la alimentación, y se estimó que el 92% de ese tiempo era invertido por las mujeres (Gammage y Orozco, 2008). Además, mediante el análisis cuasi experimental de este programa mexicano, se constató un aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres generado por la menor contribución de los niños y niñas a estas actividades (Espejo, 2013, citado en CEPAL, 2016a).

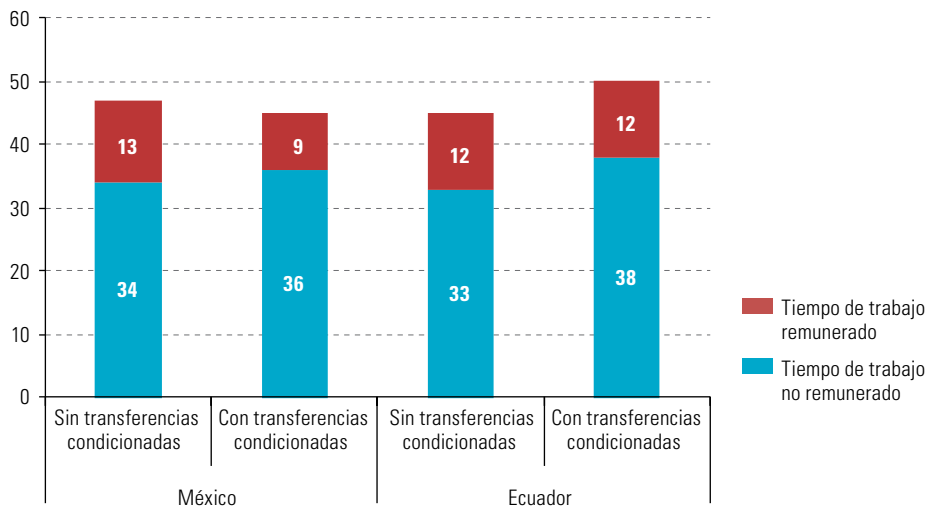


Gráfico IV.11

Ecuador y México: tiempo medio de trabajo de las mujeres en situación de pobreza, según la percepción de transferencias condicionadas, 2010 (En horas semanales)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago, 2013.

Estos antecedentes sugieren que la carga de tiempo destinada al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se acrecienta en el caso de las mujeres que deben llevar a cabo actividades exigidas por los programas de transferencia condicionadas. La información sobre el uso del tiempo debería tomarse en cuenta para incorporar la perspectiva de género a la hora de diseñar programas de superación de la pobreza o incluso al evaluar la conveniencia de suprimir las condicionalidades y fomentar el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias (CEPAL, 2016a), así como articular estos programas con otros y fortalecer las políticas de salud y educación para que lleguen a los sectores más pobres sin apoyarse en el trabajo no remunerado de las mujeres.

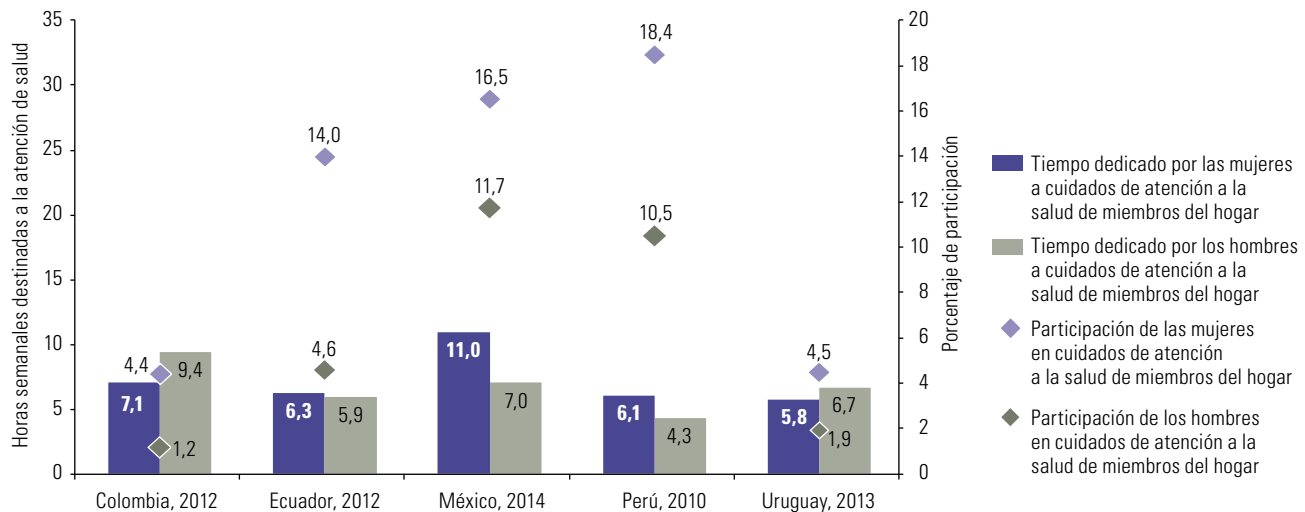
5. Políticas de salud

En los países de la región a menudo le corresponde a la familia complementar o hacerse cargo de la atención de salud de sus integrantes, ya sea mediante la compra de medicamentos, la contratación de servicios privados, el cuidado directo del enfermo u otras funciones. Esto ocurre por diferentes razones, entre ellas el costo y la organización de los servicios de salud, que dificultan el acceso a la atención médica especialmente en el caso de personas procedentes de sectores de ingresos bajos (Ferrán, 2008).

El bienestar físico y mental de las personas depende de una serie de condiciones (Gómez, 2008). Para poder contar con estimaciones sobre las actividades que inciden de forma directa en la salud de los miembros de un hogar es necesario que las encuestas sobre el uso del tiempo distingan las actividades de cuidados específicamente relacionadas con la atención de salud de las otras actividades que se realizan. En el gráfico IV.12 se muestra información de cinco países de América Latina en cuyas encuestas es posible identificar claramente este trabajo¹⁰. El análisis permite apreciar marcadas brechas de género en la participación de los miembros del hogar en los cuidados de la salud: las mujeres declararon participar entre tres y nueve puntos porcentuales más que los hombres. Cabe considerar que, si esta elevada carga se mantiene continua en el tiempo, puede influir en la propia salud física y mental de la persona cuidadora, que posteriormente requerirá también cuidados. Respecto al tiempo que se dedica, no es posible identificar una tendencia única en los países considerados. En Colombia y el Uruguay los hombres que participan en el cuidado de la salud destinan más horas semanales que las mujeres, mientras que en México, el Ecuador y el Perú son las mujeres las que destinan más tiempo a este tipo de cuidado, que implica acciones como suministrar medicamentos, prestar terapia o rehabilitación, acompañar a la persona enferma a los servicios de salud y brindar cuidados especiales a personas con discapacidad y enfermos crónicos, entre otras.

Gráfico IV.12

América Latina (5 países): tiempo dedicado a cuidados de atención a la salud de miembros del hogar y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo
 (En horas semanales y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.
Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados de atención a la salud se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

¹⁰ En Colombia la encuesta identifica actividades de suministro de medicamentos; prestación de terapias, rehabilitación o tratamientos; acompañamiento a citas médicas y odontológicas, servicios de urgencia o terapias, u otras atenciones de salud a miembros del hogar sin dependencia permanente. En el Ecuador se identifican terapias o ejercicios especiales con niños o niñas del hogar; traslados y acompañamiento para recibir atención médica (incluidas terapias alternativas) u hospitalaria, y preparación de remedios y cuidados especiales a miembros del hogar con discapacidad. En México las actividades identificadas son: terapia especial o asistencia con ejercicios a niños o niñas de hogar; transporte de algún miembro del hogar para recibir atención de salud, y cuidados especiales a miembros del hogar con discapacidad o enfermedad crónica o temporal. En el Perú se consideran las terapias a niños o niñas, el cuidado de miembros del hogar que presentan algún síntoma, malestar o enfermedad, incluido el traslado a centros de salud, y el cuidado de miembros del hogar con dificultades físicas, mentales o enfermedades permanentes o de edad avanzada y totalmente dependientes. En el Uruguay se identifican actividades de prestación de terapias, suministro de alimentos, acompañamiento y traslado de miembros del hogar a un centro de salud y cuidados especiales a personas con discapacidad.

La información que brindan las encuestas sobre el uso del tiempo permite construir indicadores de oferta y demanda de tiempo para el trabajo de cuidados de salud no remunerado en los hogares y debería ser considerada por quienes son responsables de la formulación de este tipo de políticas. Esto serviría para dejar de considerar inactivas a las mujeres que se dedican al cuidado de familiares con problemas de salud y para otorgarles beneficios de la seguridad social de los que en la actualidad no disponen. Sin embargo, estimar el tiempo de trabajo que se dedica al cuidado no remunerado de la salud en enfermedades poco frecuentes constituye un desafío que generalmente no puede abordarse a través de las encuestas sobre el uso del tiempo, ya que las muestras no captan este tipo de información. Por lo tanto, se requieren estudios específicos para complementar la información más general con una mirada específica a los cuidados según el tipo de enfermedad, así como para distinguir el tiempo invertido en la prevención del destinado a cuidados relacionados con una enfermedad (Durán, 2008b).

El cuidado de la salud constituye una de las actividades no remuneradas que mayor complejidad presenta dentro de los hogares y, a su vez, que mayores precios tiene en el mercado. Difícilmente pueden formularse buenas políticas de salud si se desconoce la distribución de la carga que supone este tipo de atención. Además, la falta de indicadores sobre los servicios de salud domésticos en los agregados macroeconómicos de la contabilidad nacional limita la consideración del valor económico a la atención de salud pública y privada, con repercusiones negativas para las políticas de salud y para el crecimiento económico y social de los países (Ferrán, 2008). Las encuestas sobre el uso del tiempo proveen además insumos para la valorización monetaria de los servicios de salud en los hogares. En México, por ejemplo, se estimó el valor monetario de los cuidados no remunerados de salud brindados en el hogar en 167.536 millones de pesos, lo que equivale a cerca del 1 % del PIB, al doble del presupuesto total del programa de transferencias monetarias condicionadas Prospera y a un 85,5% del valor agregado de los servicios hospitalarios; las mujeres aportaron con su trabajo un 72,2% de este valor monetario (INEGI, 2014).

6. Políticas de cuidado

Según la CEPAL, se entiende el cuidado como una actividad destinada a velar por las personas del hogar a lo largo de todo el ciclo vital, lo que requiere una gran cantidad de tiempo y energía. Esta actividad comprende tanto los cuidados indirectos —producción de bienes y servicios— como los cuidados directos personales. Ya sea por razones de edad (en los extremos del ciclo vital) o de salud, por alguna discapacidad o por necesidades emocionales y afectivas, todas las personas precisan cuidados, incluso las personas sanas (CEPAL, 2015a).

Para posibilitar la provisión adecuada de cuidados, las políticas públicas deben reconocer el trabajo de cuidado como un ingrediente esencial del desarrollo que la sociedad tiene la obligación de garantizar (Gómez, 2008). Estas políticas deben responder al desafío de garantizar el cuidado requerido por los individuos dependientes y, además, resguardar y promover la igualdad de género. Se necesitan esfuerzos orientados a redistribuir las cargas y los beneficios del cuidado para transformar el modelo actual, que se sostiene en el trabajo no remunerado de las mujeres. Estos esfuerzos deben partir por visibilizar el aporte que suponen para la economía los cuidados realizados en los hogares, en particular por las mujeres, y los efectos de esta carga de trabajo sobre su autonomía.

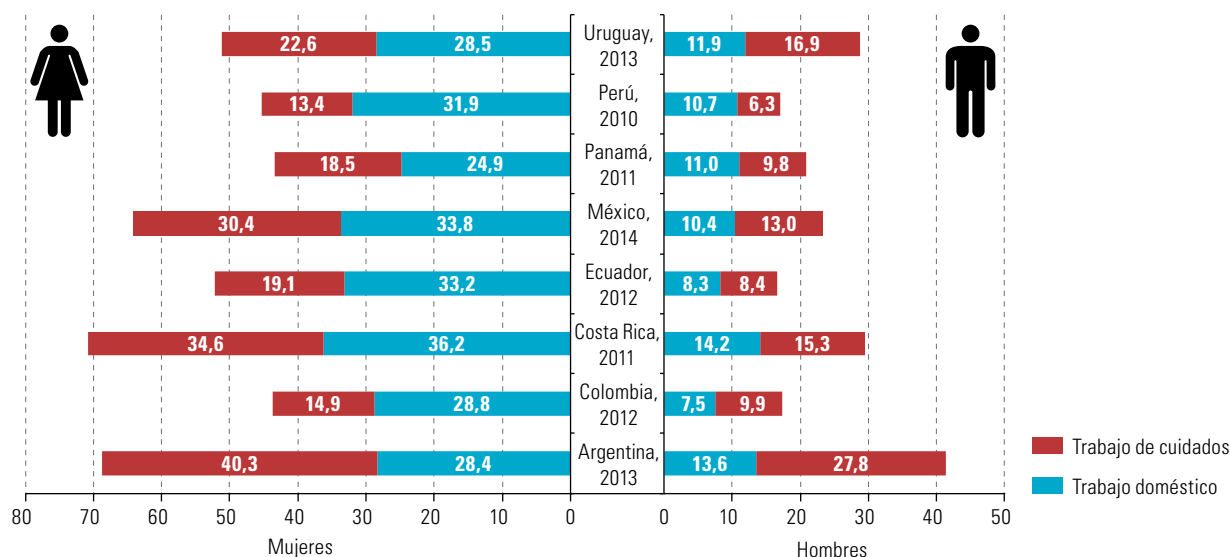
Los datos sobre el uso del tiempo visibilizan la falta de capacidad autónoma de los hogares para resolver las necesidades de cuidados y la deuda que tiene la región con las mujeres que sostienen la economía del cuidado. En materia de investigación, se requieren estudios específicos sobre la calidad de la atención que se brinda en el hogar y sobre las estructuras de apoyo con las que cuentan las familias.

Siguiendo la clasificación de la CAUTAL y según lo recomendado por académicas y expertas en estudios de género y trabajo, es importante crear indicadores que precisen la separación de las horas dedicadas a realizar actividades domésticas, por un lado, y el tiempo destinado al cuidado, por el otro, en aras de orientar de forma más específica las políticas públicas. En el gráfico IV.13 se muestra que las mujeres destinan más tiempo semanal al trabajo no remunerado que los hombres; los hombres dedican más horas a las actividades vinculadas al cuidado que a tareas relacionadas con el trabajo doméstico que son más rutinarias y menos reconocidas.

Gráfico IV.13

América Latina (8 países): tiempo de trabajo no remunerado doméstico^a y de cuidados^b de la población de 15 años o más^c en hogares con necesidades de cuidado, según sexo

(En horas semanales)



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

Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana. Se consideraron únicamente aquellos hogares que declararon participar en algún tipo de cuidados.

^a El trabajo doméstico se refiere a las actividades de producción de bienes y servicios para consumo de los miembros del hogar clasificados dentro de la gran división 3 de la CAUTAL.

^b Los cuidados se refieren a todas las actividades de apoyo directo a miembros del hogar clasificados dentro de la gran división 4 de la CAUTAL.

^c Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

En términos de políticas públicas es necesario promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, la flexibilización de los horarios vinculados al mercado laboral (para una mejor conciliación entre las responsabilidades y los beneficios asociados al trabajo remunerado y no remunerado) y la mejora de la oferta pública de servicios de calidad para reducir el peso que recae sobre los hogares. La redistribución del trabajo no remunerado constituye uno de los pilares para que en 2030 se haya alcanzado la igualdad de género en América Latina y el Caribe (Bidegain Ponte, 2017).

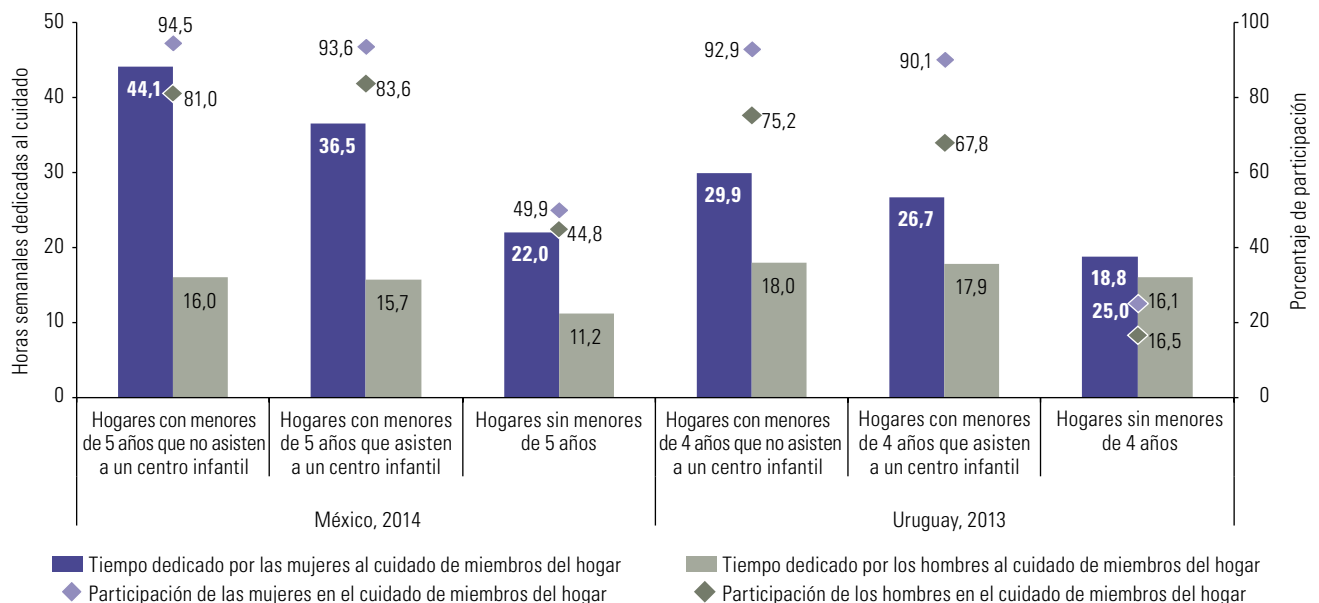
a) Cuidado de la primera infancia

En América Latina aún existen importantes desafíos en la cobertura de los servicios de cuidado a la primera infancia. La posibilidad de acudir a centros de atención infantil depende en gran medida del poder adquisitivo de los hogares o de programas focalizados para

hogares o mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad. En muchos casos los servicios no están sometidos a una regulación o control sistemáticos por parte del Estado, lo que genera que las condiciones y la calidad de la atención brindada sean heterogéneas entre los diferentes centros. Algunas encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar el tiempo dedicado a estos cuidados y comparar las variables de asistencia a centros de atención infantil. Tal como se muestra en el gráfico IV.14, el tiempo que destinan las mujeres al cuidado en los hogares en que los niños asisten a centros de atención infantil es menor que en los hogares donde no asisten a este tipo de centros. En el caso de los hombres esta disminución no es significativa, ya que el tipo de actividades que generalmente realizan los padres con sus hijos (jugar, pasear, traslados) no se ven afectadas por la cantidad de horas que los niños pasan en el hogar; las mujeres, sin embargo, se concentran en aquellas actividades que exigen cotidianidad, sistematicidad de horarios y realización obligatoria (alimentación, aseo, cuidados de salud) (Batthyány, 2009).

Gráfico IV.14

México y Uruguay: tiempo dedicado al cuidado y tasa de participación, según sexo y presencia de niños o niñas en el hogar
 (En horas semanales y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.
Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

En el Uruguay, la encuesta sobre el uso del tiempo permite identificar que la mayoría de los niños y niñas menores de cuatro años de edad que asisten a un centro infantil lo hacen con una frecuencia de cinco días a la semana por un promedio de cuatro horas diarias. Si bien esto ofrece a los niños y las niñas los beneficios de la estimulación oportuna, el horario en que asisten no permite que sus madres tengan una jornada laboral de más de cuatro horas sin buscar otros arreglos para garantizar el cuidado de sus hijos. La información sobre el tiempo que los adultos del hogar dedican a los cuidados es un importante insumo para diseñar estrategias educativas que eviten recargar a las mujeres.

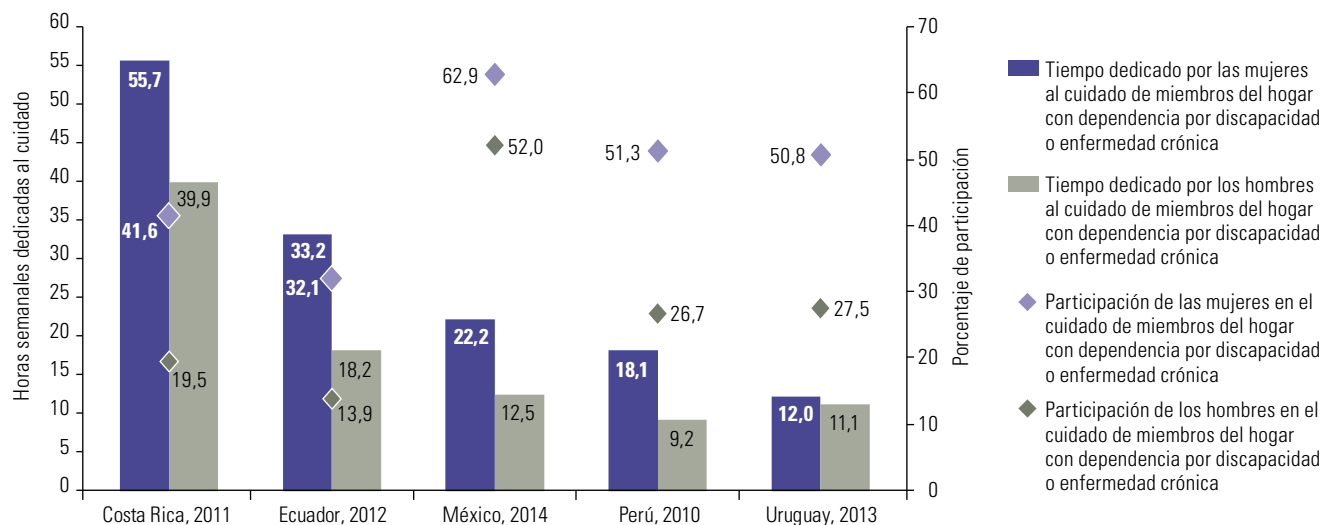
b) Cuidado de personas con discapacidad

El envejecimiento de la población y el consecuente incremento de la prevalencia de enfermedades crónicas degenerativas y discapacitantes se traducen en una mayor demanda de cuidados para las personas que las padecen. La región ha avanzado en materia legislativa en cuanto al acceso a la salud de las personas con discapacidad (CEPAL, 2016g), pero los sistemas estadísticos nacionales aún no reflejan la magnitud con que se manifiestan estas enfermedades en la sociedad. Si bien existen notables avances en cuanto a la inclusión del fenómeno de la discapacidad en instrumentos de medición para entender la demanda potencial de cuidados, medir la oferta de cuidados especializados sigue siendo un reto, en especial los que se llevan a cabo en los hogares y permanecen invisibles a los registros estadísticos. Existen otros factores que complican esta medición, como el hecho de que la oferta de cuidados no dependa únicamente de factores demográficos, sino que tiene componentes políticos y sociales que influyen en el reparto de responsabilidades dentro del hogar (Durán, 2008b).

En el gráfico IV.15 se muestra que, al margen de las diferentes metodologías utilizadas por los países, la participación de las mujeres en actividades de cuidado de la población dependiente por discapacidad, así como el promedio del tiempo que dedican a cuidar a este segmento de la población, son mayores que en el caso de los hombres en todos los países en los que se permite identificar este tipo de actividades. Cabe destacar que en los hogares cuyos miembros presentan alguna discapacidad los otros miembros dedican una gran cantidad de tiempo a sus cuidados, dada la exigencia de estas tareas.

Gráfico IV.15

América Latina (5 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica y tasa de participación de la población de 15 años o más, según sexo
 (En horas semanales y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.
Nota: Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, no existe comparabilidad entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados a miembros del hogar con dependencia por discapacidad se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

En el Ecuador, la encuesta sobre el uso del tiempo indaga sobre las razones de las personas con discapacidad para no asistir a programas de atención dirigidos a esta población, y las causas más frecuentes para no utilizar estos servicios son la falta de recursos económicos para cubrir los gastos asociados y el desconocimiento de su existencia. La encuesta también permite identificar a aquellas personas que reciben

el bono Joaquín Gallegos Lara por el cuidado brindado a una persona con discapacidad miembro de su mismo hogar: el 84% de los receptores de este bono son mujeres. Además de la brecha de género de la participación en los cuidados, se observa que las mujeres que reciben el bono acaban dedicando un promedio de 66,7 horas semanales al cuidado de familiares dependientes por discapacidad, mientras que las que no lo reciben dedican un promedio de 30,5 horas semanales. Es importante emplear la información sobre el uso del tiempo para diseñar e implementar políticas públicas que favorezcan integración de los colectivos dependientes y que además contribuyan a la reparación de las injusticias de género en las relaciones del cuidado combinando transferencias económicas y servicios sociales de calidad (Marco, 2012).

D. Reflexiones finales

Para garantizar el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe es necesario consolidar sociedades inclusivas, solidarias y justas (CEPAL, 2016a). Como ha manifestado la CEPAL, el actual estilo de desarrollo se ha vuelto insostenible y es necesario un cambio estructural progresivo que permita pasar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad, no solo de naturaleza distributiva o de oportunidades, sino concebida desde los enfoques de derechos, de capacidades y de medios (CEPAL, 2016e). Para alcanzar este objetivo es necesario que el Estado sea más activo y decidido en políticas de vocación universalista. Es clave contar con instrumentos estadísticos que sean capaces de identificar aquellas áreas críticas que deben considerarse al implementar políticas públicas transformadoras, así como dar cuenta de los avances y retrocesos en la implementación de políticas basadas en datos empíricos, para contribuir a que los Estados de la región puedan desempeñar ese papel central en el cambio estructural progresivo (Bárcena, 2017).

La Agenda Regional de Género reconoce que la superación de la actual división sexual del trabajo es uno de los cuatro pilares fundamentales para alcanzar la igualdad de género y transitar hacia patrones de desarrollo basados en los derechos humanos, la autonomía de las mujeres y la sostenibilidad (CEPAL, 2017). Como se ha visto a lo largo del capítulo, la asignación de roles basada en relaciones desiguales de poder y una injusta organización social del cuidado tiene fuertes implicancias en las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios (Bidegain Ponte, 2017).

La Estrategia de Montevideo, aprobada por los Gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Montevideo en octubre de 2016, señala que para alcanzar el desarrollo sostenible se requieren sistemas de información, y establece una serie de medidas orientadas a la producción de estadísticas e indicadores con enfoque de género. En particular, destaca las encuestas sobre el uso del tiempo como un instrumento clave para la generación de datos que sirvan de insumo a la política pública con el objetivo de mejorar sustancialmente las medidas adoptadas para garantizar los derechos de las mujeres y su autonomía (CEPAL, 2017).

La información sobre el uso del tiempo en la región ha permitido abordar de manera integral y sistémica las múltiples dimensiones de las desigualdades, proporcionando datos empíricos sobre el desigual reparto del trabajo remunerado y no remunerado (Aguirre y Ferrari, 2014). Estos también han servido de insumo para calcular el valor económico del trabajo no remunerado y evidenciar que las mujeres, a través del trabajo doméstico y de cuidados, financian y sostienen las economías nacionales y muchas veces subsidian las limitadas políticas sociales en este terreno (Bidegain Ponte, 2017).

Es fundamental que la región aproveche los avances logrados en los últimos años en materia de producción estadística con perspectiva de género; sin embargo, todavía existe un largo camino por recorrer. Es preciso avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos, con miras a un mayor uso de la información que permita realizar las desagregaciones necesarias para esclarecer las situaciones que afectan de manera diferente a hombres y a mujeres durante todo el ciclo de vida y en distintas situaciones socioeconómicas y territorios. Para ello, encuestas como las de uso del tiempo deben formar parte de la planificación de las oficinas de estadística, de manera que se realicen con periodicidad y que cuenten con presupuesto.

Por otro lado, todos estos avances en materia de medición no lograrán cambios concretos si no se promueve el uso de la información para guiar la implementación de las políticas públicas de igualdad y si no se acompañan de estudios sobre el bienestar subjetivo asociado a la actual distribución del tiempo. Además de fortalecer los instrumentos de medición, es necesario fortalecer el análisis y las capacidades estadísticas de los responsables de la toma de decisiones para, como plantea la Estrategia de Montevideo, “transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política (CEPAL, 2017)”.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Ayala Hernández, J. M. y D. Cardona Arango (2015), “Uso del tiempo libre de la población mayor de 50 años en la socialización”, *Investigas. Siete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Bárcena, A. (2017), “Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la inauguración del XVI Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas” [en línea] <http://www.cepal.org/es/discursos/inauguracion-xvi-comite-ejecutivo-la-conferencia-estadistica-americas>.
- Batthyány, K. (ed.) (2015), *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Universidad de la República del Uruguay/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Bidegain Ponte, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Budlender, D. (2008), “Time-use in South Africa”, *Explorations: time-use surveys in the South*, V. Esquivel y otras, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3, julio.
- Calderón, C. (coord.) (2013), “Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Canavire-Bacarreza, G. y M. Ospina (2015), “Intrahousehold time allocation: an impact evaluation of conditional cash transfer programs”, *Documentos de Trabajo, Economía y Finanzas*, N° 15-17, Bogotá, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Universidad EAFIT.

- Carrasco, C. y E. Tello (2013), "Apuntes para una vida sostenible," *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, X. Montagut, C. Murias y L. Vega (coords.), Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/Marcha Mundial de las Mujeres [en línea] http://www.xarxaconsum.net/mmm/file/LIBROS/Tejiendo_alianzas_para_una_vida_sostenible.pdf.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social," *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016c), "Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género," *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016d), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- (2016e), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2016f), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago, enero.
- (2016g), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago.
- (2015b), "Resolución 9(VIII)," Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Quito, 17 a 19 de noviembre.
- (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2010), "Consenso de Brasilia," *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.
- (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago.
- (2004), *Panorama Social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago.
- CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (LC/W.679/Rev.1), Santiago.
- Céspedes, C. y C. Robles (2016), "Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad," *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Díaz, M. Á. y F. J. Jiménez (2002), "Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género?," documento presentado en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo: Infraestructuras para la Vida Cotidiana, Madrid, 27 y 28 de mayo.
- Durán, M. (2012a), "La investigación sobre el uso del tiempo," documento presentado en la Décima Reunión Internacional de Expertas y Expertos en Encuestas sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado, "Políticas públicas, uso del tiempo y economía del cuidado: la importancia de las estadísticas nacionales," Ciudad de México, 11 y 12 de octubre.
- (2012b), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA.
- (2008a), *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.

- (2008b), “Integración del trabajo no remunerado en el análisis de los sectores de salud y bienestar social”, *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).
- (2005), “Mujeres y hombres en el siglo XXI”, *Cuenta y razón*, vol. 138.
- (1986), *La jornada interminable*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Espejo, A. (2013), “The impact of conditional cash transfer programs on the time allocation of beneficiaries: The case of “Oportunidades” program in Mexico”, tesis de grado de magister en políticas sociales y desarrollo, London School of Economics.
- Espejo, A., F. Filgueira y M.N. Rico (2010), “Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.354), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esquivel, V. y otras (2008), “Explorations: time-use surveys in the south”, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC*, Santiago, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ferrán, L. (2008), “Marco conceptual y lineamientos metodológicos de la cuenta satélite de los hogares para medir el trabajo no remunerado en salud”, *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).
- Figueroa, C. y N. Waintrub (2015), “Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público”, *Urbe. Revista Brasileira Gestão Urbana*, vol.7, N° 1.
- Foucault, M. (1993), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- Gammage, S. y M. Orozco (2008), “El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México”, *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, E. (2008), “La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género”, *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).
- Gómez Luna, M. E. (2010), *Directrices y referentes conceptuales para armonizar las encuestas sobre uso del tiempo en América Latina y el Caribe. Documento para discusión*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Hernández, D. (2012), *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Intendencia de Montevideo/Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, noviembre.
- Huertas, N. y J. Mola (2015), “Estudio del uso del tiempo en las poblaciones vulnerables como elemento para la inclusión social”, *Investigas. Siete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador) (2014), “Cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares 2011-2013, Ecuador” [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2014), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013. Preliminar. Año base 2008*, Ciudad de México.
- (2016), “Trabajo no remunerado de los hogares”, Ciudad de México [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tnrh/default.aspx>.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2016), *Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado*, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) [en línea] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Brasília [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.

- ISDEMU/DIGESTYC/BCR (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/Dirección General de Estadística y Censos/Banco Central de Reserva de El Salvador) (2016), “Principales resultados del ejercicio de valorización del trabajo no remunerado de los hogares”, documento presentado en el Seminario Reconocimiento y Provisión de Cuidados: Desafíos para una Política Integrada en El Salvador, San Salvador.
- Marco, F. (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012), “La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Marco, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Milosavljevic, V. y O. Tacla (2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2017a), “International Classification of Activities for Time Use Statistics 2016 (ICATUS 2016). Prepared by the Secretariat (13 February 2017)” [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-3h-ICATUS-2016-13-February-2017-E.pdf>.
- (2017b), “Statistical Commission. Report on the forty-eighth session (7-10 March 2017)”, *Official Records 2017, Supplement*, N° 4 (E/2017/24-E/CN.3/2017/35), Nueva York.
- (2017c), “Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (E/CN.3/2017/2), Nueva York.
- (2017d), “Nueva Agenda Urbana” (A/RES/71/256), Nueva York, diciembre.
- (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf.
- (2006), *Guía de elaboración de estadísticas sobre el empleo del tiempo para medir el trabajo remunerado y no remunerado* (ST/ESA/STAT/SER.F/93), Nueva York.
- (1995), “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- (1989), Convención sobre los Derechos del Niño [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.
- (1919), “Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (Núm. 1)”, Washington, D.C., noviembre [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra.
- Rico, M. N. (2013), “Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas”, *Seminario Internacional: Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*, Santiago, Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).
- 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas", *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y D. Hernández (2013), "Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso", *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Sandoval Carvajal, I. y L. M. González Vega (2015), "Estimación del valor económico del trabajo no remunerado en Costa Rica. Resultados e ilustración metodológica", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 30, N° 3.
- Segovia, O. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)", *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Stiglitz, J., A. Sen y J. Fitoussi (2009), "Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social" [en línea] <http://www.ambafrance-es.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz>.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. y V. Milosavljevic (2016), "El uso del tiempo en la adolescencia", *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto.
- Vaca-Trigo, I. (2015), "Pobreza y tiempo destinado al trabajo no remunerado: un círculo vicioso", documento presentado en el XVI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Desafíos estadísticos hacia la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible, Aguascalientes, México, 9 a 11 de septiembre.

Poblaciones afrodescendientes: ampliar la mirada de la desigualdad para avanzar en la garantía de sus derechos

- A. Las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el marco para la acción
- B. ¿Quiénes son, cuántas son y dónde están las personas afrodescendientes?
- C. Desigualdades entrecruzadas: brechas en el ejercicio de derechos económicos y sociales
- D. Institucionalidad y políticas para la población afrodescendiente
- E. Conclusiones
- Bibliografía



A. Las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el marco para la acción

La existencia de una cuantiosa población afrodescendiente en la región tiene sus orígenes en la trata o comercio esclavista que se realizó a través del Atlántico por casi 400 años. En los países de América Latina las personas afrodescendientes aún están en situación de desventaja a causa de la desigualdad estructural y las múltiples formas de discriminación, fenómeno que se inició en el periodo colonial y se consolidó durante la creación de los Estados. Su resistencia y su lucha las han constituido en activos actores políticos y sociales, posicionando sus demandas históricas en agendas internacionales, regionales y nacionales. Una expresión de ello es el establecimiento por parte de las Naciones Unidas del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que se extiende por el periodo 2015-2024, con sus pilares de reconocimiento, justicia y desarrollo.

La existencia de una cuantiosa población afrodescendiente en América Latina y el Caribe tiene un origen ciertamente trágico y violento. Si bien la esclavitud ha estado presente en todas las épocas de la historia de la humanidad, la trata transatlántica de personas africanas llevada a cabo por los conquistadores europeos no ha tenido parangón, distinguiéndose por su magnitud y su carácter eminentemente racial (UNESCO, 2010). Se estima que entre 1500 y 1867 unos 12,5 millones de personas fueron esclavizadas y trasladadas desde África hacia América y que casi la mitad de este tráfico ocurrió en el siglo XVIII, configurando la mayor empresa de deportación transoceánica de la historia (UNESCO, 2010).

Durante el periodo de la conquista y la época colonial, los intereses económicos de las metrópolis coloniales conllevaron una demanda creciente de mano de obra forzosa para una diversidad de actividades, como la explotación de recursos naturales, la agricultura y la ganadería, y trabajos manuales, artesanales y domésticos. En un inicio las personas esclavizadas fueron los indígenas, pero la invasión europea afectó rápidamente a los pueblos originarios y su cultura. Las poblaciones indígenas más expuestas, como las que habitaban en las costas, sufrieron los cambios más devastadores, en comparación con aquellas que vivían en áreas más aisladas (como la Amazonia). Tanto las guerras como las enfermedades traídas desde el “viejo continente” produjeron un colapso demográfico y, por tanto, la “oferta” de mano de obra esclavizada comenzó a resultar escasa.

Los lugares de destino de las deportaciones desde África hacia América estuvieron fuertemente asociados a la dinámica económica: cuanto mayor fue el grado de acumulación capitalista, mayores fueron las necesidades de mano obra forzada. Esto tuvo un profundo efecto en la distribución de la población afrodescendiente, que se percibe hasta hoy en los países de la región. Pero la magnitud de la población afrodescendiente de cada país también responde a la relación entre los procesos políticos y las dinámicas demográficas de estos grupos. Así, por ejemplo, durante las guerras por la independencia de los actuales países del Cono Sur, a los africanos esclavizados se les ofrecía sumarse a la lucha a cambio de su libertad, pero muy pocos lograban sobrevivir, puesto que se los ubicaba en las primeras filas en las batallas; también hubo importantes desplazamientos internos e intrarregionales de las poblaciones negras ligadas a las luchas, la supervivencia y la resistencia de estos grupos, que se produjeron con intensidad durante todo el proceso de esclavización (UNESCO, 2010; PNUD, 2010). Fue así como las tasas de mortalidad y natalidad y el impacto de la movilidad territorial modelaron gradualmente el mapa poblacional actual de la afrodescendencia en América Latina y el Caribe.

Más allá de la diversidad de situaciones y particularidades nacionales y subregionales, la estructura jerárquica, clasista y racista de la época colonial determinó que, en este mapa, las personas afrodescendientes ocuparan un lugar subordinado, presentando, junto con los pueblos indígenas, mayores niveles de pobreza material y exclusión social y política. En la región, la población procedente de la diáspora africana permaneció a lo largo de los siglos en una posición de desventaja, aun después de su liberación de la condición de esclavitud. Así, la pobreza, el desamparo, las enfermedades, las barreras de acceso a la educación, la carencia de seguridad social, la ausencia de oportunidades de trabajo decente y la exclusión de los espacios de decisión política se constituyeron en los pilares del racismo estructural. Este panorama se agrava con la invisibilidad y la negación de la presencia afrodescendiente en algunos países de la región, proceso que se fue consolidando a partir de la creación de los Estados-nación y que comporta además un desconocimiento del aporte de estos grupos al desarrollo social y cultural de las naciones latinoamericanas.

Como consecuencia de estas circunstancias, la población afrodescendiente ha tenido que superar problemáticas estructurales que restringen su condición ciudadana y el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En respuesta a esta situación, la sociedad civil afrodescendiente ha puesto en marcha estrategias de movilización en el espacio público, articulando demandas políticas a los Estados y a las instituciones garantes de los derechos humanos, y ha logrado posicionarse en las agendas nacionales, regionales e internacionales. En el ámbito internacional, entre los antecedentes más relevantes cabe señalar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 (XX), de 21 de diciembre de 1965, que entró en vigor el 4 de enero de 1969. Esta Convención es particularmente importante porque parte de la base de que “toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial”. En la Convención también se plantea, por primera vez, la necesidad de emprender acciones afirmativas, al establecerse que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron” (párrafo 4 del artículo 1).

Con posterioridad fueron relevantes las resoluciones emanadas del sistema de las Naciones Unidas en relación con los tres Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, iniciados en 1973, 1983 y 1993, así como las dos Conferencias Mundiales para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, convocada en 1997 y celebrada en 2001, en Durban (Sudáfrica). Uno de los principales resultados de esta Conferencia fue la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que constituye un marco fundamental para el diseño e implementación de políticas dirigidas a la reparación histórica y al desarrollo y bienestar de las personas afrodescendientes. Si bien en la mayoría de los instrumentos internacionales anteriores se concordaba en la necesidad de ampliar el reconocimiento de las diversas formas de racismo y discriminación, fue en la Conferencia de Durban donde se reconoció por primera vez a víctimas específicas, así como las causas y las consecuencias del racismo. De hecho, en dicha Conferencia se hizo una lectura histórica del racismo, poniendo énfasis en el esclavismo y el colonialismo como causas de las actuales condiciones de los afrodescendientes (Antón y otros, 2009).

En la Conferencia de Durban se ratificaron con mayor precisión planteamientos anteriores, señalándose que se deben reconocer los derechos de los afrodescendientes a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales (Declaración de Durban, párr. 34). Al mismo tiempo, en el Programa de Acción de Durban se insta a los Estados a que faciliten la participación de las personas afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad y en el adelanto y el desarrollo económico de sus países.

Más recientemente, las Naciones Unidas proclamó el año 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes y luego proclamó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que se extiende entre 2015 y 2024. Esta iniciativa, que da continuidad a los procesos antes mencionados, marca un derrotero fundamental para concretar los compromisos y obligaciones que tienen los Estados y la sociedad civil en la resolución de los problemas estructurales que siguen reproduciendo, en el mundo y en América Latina, la exclusión y la discriminación de las poblaciones afrodescendientes. La propuesta de un Decenio Internacional de los Afrodescendientes constituye un imperativo moral, ético y político para dar respuesta a las demandas presentadas a la comunidad internacional a partir de la década de 1970. La justificación del Decenio se enmarca en la situación que viven las personas afrodescendientes en los países que aún no han resuelto los problemas de desigualdad, exclusión y discriminación hacia estos grupos.

Los objetivos del Decenio Internacional de los Afrodescendientes se centran en el reconocimiento, la justicia y el desarrollo, y establecen una nueva etapa que tendrá trascendencia histórica y política, dando continuidad a las luchas contra la esclavitud, la desigualdad, la colonización y el racismo que han movilizado históricamente a la afrodescendencia en el mundo. Por tanto, plantean desafíos muy relevantes para reconocer y resolver los problemas inherentes a la matriz de la desigualdad social en la región, que tiene como uno de sus ejes estructurantes la cuestión étnico-racial, conforme a lo discutido por los países en el seno de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015 y 2016b).

En la región, las evaluaciones periódicas de los avances en materia de los diferentes acuerdos internacionales que los Estados suscribieron en la década de 1990 fueron incluyendo paulatinamente la situación de las personas afrodescendientes, ámbito en que destacan la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994). El corolario de este proceso lo constituye el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo en 2013. En dicho Consenso se incluyó un capítulo específico referente a las poblaciones afrodescendientes, en que se establecen siete medidas prioritarias, además de considerarse este aspecto de manera transversal en el documento (CEPAL, 2013)¹. Por tanto, se trata de un

Los objetivos del Decenio Internacional de los Afrodescendientes se centran en el reconocimiento, la justicia y el desarrollo, y establecen una nueva etapa que tendrá trascendencia histórica y política, dando continuidad a las luchas contra la esclavitud, la desigualdad, la colonización y el racismo que han movilizado históricamente a la afrodescendencia en el mundo.

¹ La primera medida prioritaria del capítulo sobre poblaciones afrodescendientes es “respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, adaptando los marcos jurídicos y formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de las personas afrodescendientes” (medida prioritaria 92 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo).

instrumento complementario que permitirá potenciar la implementación del Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien en la Agenda 2030 no se hace referencia de manera explícita a la población afrodescendiente, su propósito de “que nadie se quede atrás” obliga a la consideración e inclusión de los grupos que enfrentan las mayores desventajas y se encuentran en situación de vulnerabilidad. Asimismo, el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para todas las personas sin distinción de etnia o raza es parte de los principios de la Agenda 2030 y se menciona explícitamente en la meta 10.2 del Objetivo 10: “de aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”; y en la meta 17.18 del Objetivo 17: “de aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

Junto con lo anterior, las mujeres afrodescendientes han estado consideradas en la construcción de la Agenda Regional de Género de los Gobiernos y de las organizaciones de mujeres, con gran incidencia de las organizaciones de las mujeres afrodescendientes, en particular desde el año 2000 (véase el recuadro V.1).

En los ámbitos nacionales, mediante las reformas constitucionales realizadas por los países de la región durante la década de 1990 se reconoció el carácter multicultural de las naciones y, en algunos casos, se definió la plurinacionalidad, como lo hicieron Bolivia (Estado Plurinacional de) o el Ecuador. Asimismo, el Brasil en su Constitución de 1988 definió el racismo como un crimen ante el cual no existe la posibilidad de aplicar fianza o prescripción. De esta manera, se inició un período de promulgación de leyes y decretos, creación de instituciones a cargo de asuntos vinculados a la población afrodescendiente y establecimiento de políticas y programas en esta materia, lo que constituye un gran avance.

Esos logros son en gran medida resultado de la acción colectiva de los grupos y movimientos afrodescendientes, que desde los ámbitos nacionales fueron estableciendo alianzas regionales importantes. Por ejemplo, en 1977 se realizó en Cali (Colombia) el Primer Congreso de Cultura Negra de las Américas, en que participaron más de 200 delegados de África y América, experiencia que se replicó en Panamá en 1980 y en São Paulo (Brasil) en 1982. De estos encuentros quedó la experiencia de articulación continental afrodescendiente en la región, que se reforzó en la década de 1990, en el contexto de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los conquistadores europeos a América, que sirvió como marco general para la comunicación de varias redes subregionales de organizaciones afrodescendientes (Antón, 2011). En 1992 se realizó en la República Dominicana el Primer Encuentro de Mujeres Negras Latinoamericanas y del Caribe. A partir de allí se estructuró la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, que ha desempeñado un rol fundamental en la construcción de la agenda regional en esta materia, especialmente en el ámbito de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. En 1994 se realizó en Montevideo el Primer Seminario Continental sobre Racismo y Xenofobia, como resultado del cual se creó la Red Continental de Organizaciones Afroamericanas. De igual manera, respondiendo a diversos intereses eclesiásticos, culturales y académicos a lo largo de la década de 1990 e inicios de la década de 2000 se establecieron distintas redes continentales de organizaciones afrodescendientes.

Las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en sus 40 años de desarrollo, han contribuido a la conformación de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016h), en la que se identifican 36 acuerdos que recogen la preocupación de los Gobiernos y de la sociedad civil ante la condición de desigualdad que viven las mujeres afrodescendientes. Además, dicha Agenda incluye la interseccionalidad de las condiciones racial y étnica y de género, lo que ha configurado un cuerpo de acuerdos y recomendaciones para la generación de políticas públicas.

Los acuerdos asumidos por los Gobiernos en las Conferencias Regionales (particularmente, en las celebradas en Lima en 2000, Ciudad de México en 2004, Quito en 2007, Brasilia en 2010, Santo Domingo en 2013 y Montevideo en 2016) permiten visualizar los compromisos de desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral, el empleo productivo, la reducción del desempleo y el acceso a puestos de poder; promover y asegurar la transversalización de los enfoques de género y de raza y etnia en todas las políticas, especialmente en las políticas económica y cultural; adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados, e implementar políticas de acción afirmativa, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes.

La preocupación de los movimientos sociales en cuanto a la necesidad de abordar efectivamente la diversidad existente dentro del grupo heterogéneo de las mujeres ganó terreno en la institucionalidad, lo que culminó con la adopción explícita del concepto de interseccionalidad en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo en octubre de 2013. En el Consenso de Santo Domingo se estableció formalmente que la garantía plena de los derechos humanos de las mujeres se basa en el reconocimiento de la diversidad cultural de los países y se plantearon los retos para enfrentar las desigualdades que viven las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2013b).

La Agenda Regional de Género, así como la agenda global en esta materia, fortalece una mirada interseccional sobre las distintas categorías, posiciones o situaciones (de identidad, sociales, etarias, raciales y económicas, entre otras) en que se encuentra la diversidad de mujeres presente en la población femenina de los países y refleja la conjugación y el cruce de distintos ejes de discriminación, que agravan su subordinación. Esta visión abre el debate con las Ministras de la Mujer y otras autoridades sobre la complejidad de los efectos, como señala Brah (2012), que tiene el cruce de los distintos ejes de diferencia económica, política, cultural y subjetiva que son parte de la experiencia de las mujeres afrodescendientes en los distintos contextos en que están insertas.

Hablar de brechas de género y de autonomía de las mujeres en una de las regiones con el mayor grado de desigualdad en el mundo (Bárcena y Byanyima, 2016) exige una mirada que considere los cruces entre la clase social y la condición étnico-racial, de manera que sea posible elaborar un diagnóstico más preciso de la realidad y proponer medidas eficaces tendientes a la igualdad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago, 2016; A. Bárcena y W. Byanyima, "América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?", Santiago, CEPAL, 2016 [en línea] <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>; A. Brah, "Pensando en y a través de la interseccionalidad", *La interseccionalidad en debate*, M. Zapata Galindo, S. García Peter y J. Chan de Avila (orgs.), Berlín, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Libre, 2013.

Recuadro V.1

Las mujeres afrodescendientes y el concepto de interseccionalidad en la Agenda Regional de Género

A comienzos del siglo XXI, tres redes continentales jugaron un papel fundamental en la consolidación de un movimiento social afrodescendiente de carácter regional: la Alianza Estratégica Afrodescendiente Latinoamericana y Caribeña (antes Red Continental de Organizaciones Afroamericanas); la red Afroamérica XXI, coordinada desde los Estados Unidos, y la Iniciativa Global Afro-Latina y del Caribe (GALCI) (Antón, 2011). En 2003 se inició

un proceso de articulación política de los representantes parlamentarios afrodescendientes de la región, conformándose así la Red de Parlamentarios Afrodescendientes de las Américas y el Caribe, que ya ha realizado cinco encuentros regionales.

La acción conjunta de las organizaciones afrodescendientes de la región permitió consolidar una agenda transnacional que tiene como eje estratégico el combate al racismo y cuyas acciones se dirigen hacia la inclusión social, el combate a la pobreza y la garantía de los derechos humanos mediante la demanda de políticas de igualdad racial y culturales y la exigencia de participación tanto en los espacios políticos ciudadanos como en las agendas públicas de desarrollo. De esta manera, en el marco del Año Internacional de los Afrodescendientes se realizaron en 2011 la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes (La Ceiba (Honduras), 18 a 21 de agosto de 2011) y el Foro de la Afrodescendencia en Nuestra América: IV Encuentro de Afrodescendientes y las Transformaciones Revolucionarias en América y el Caribe (Caracas, 19 a 22 de junio de 2011). Estos eventos marcaron un hito en la historia reciente de la movilización afrodescendiente, reafirmando el compromiso del movimiento social de continuar impulsando acciones en lo local, nacional e internacional que signifiquen mejoras sustanciales para las poblaciones afrodescendientes.

Esos avances no han sido suficientes, sin embargo, para superar las brechas históricas y estructurales en la garantía de los derechos de las personas y colectivos afrodescendientes, como se mostrará en las secciones siguientes de este capítulo. Por eso persiste la urgente necesidad de redoblar esfuerzos de manera coherente con los estándares internacionales y los compromisos vigentes.

En este marco, uno de los aspectos preocupantes en el ámbito de la garantía efectiva de los derechos de las personas afrodescendientes, de modo que puedan alcanzar la ciudadanía plena, es que el conocimiento sobre sus condiciones sociodemográficas y socioeconómicas en la región continúa siendo limitado, debido, en primer lugar, a la insuficiencia de estadísticas regulares y confiables sobre esas poblaciones en la mayoría de los países. Esa invisibilidad estadística es una manifestación más de la negación y la falta de reconocimiento de estas poblaciones. En efecto, existen grandes vacíos de información que es crucial para la promoción de los derechos humanos, el bienestar y el desarrollo social de las personas afrodescendientes y como insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como para el ejercicio de la contraloría, por parte de las organizaciones afrodescendientes, sobre las acciones que emprenden los Estados y que afectan a estas poblaciones. Es por eso que la desagregación de datos según condición étnico-racial forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (a través de la meta 17.18, ya mencionada) y está enfáticamente establecida en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en que los países de la región acordaron como una de las medidas prioritarias “generar conocimiento e información confiable y oportuna con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición socioeconómica, entre otras variables, sobre las poblaciones afrodescendientes, a través de procesos participativos, atendiendo los requerimientos y las recomendaciones internacionales relativas al asunto” (medida prioritaria 98).

Desde inicios de este siglo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido llevando a cabo de manera sistemática una serie de actividades relativas a la producción de información y conocimiento sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes, incluida la asistencia técnica a los países de la región en estos asuntos. La inclusión de este capítulo en la presente edición del *Panorama Social de América Latina* expresa el compromiso de la CEPAL de continuar fortaleciendo este ámbito y contribuir con los países de la región en la definición de acciones que les permitan avanzar hacia la igualdad en la diversidad centrada en un enfoque de derechos. Visualizar la situación de las personas afrodescendientes en la región es el primer paso para el reconocimiento, la justicia y la reparación histórica.

B. ¿Quiénes son, cuántas son y dónde están las personas afrodescendientes?

A fin de garantizar los derechos de las personas afrodescendientes y cumplir con los compromisos internacionales y regionales es preciso romper con el silencio estadístico. Para ello, el punto de partida es incluir la autoidentificación étnico-racial en todas las fuentes de datos. Si bien los países de la región muestran avances al respecto, los desafíos en materia de cobertura y calidad de la información persisten. Con todo, se estima que en 2015 las personas afrodescendientes en América Latina sumaban al menos 130 millones y representaban el 21% de la población. Están presentes en todos los países, aunque con magnitudes poblacionales —absolutas y relativas— diversas, y residen principalmente en las zonas urbanas.

En América Latina, la visibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes forma parte de las demandas de reconocimiento de estos grupos, en el entendido de que la información constituye una herramienta fundamental para la promoción de sus derechos y para el diseño y seguimiento de políticas y acciones tendientes a cerrar las brechas de implementación de los mismos. Las exigencias de información cobraron fuerza precisamente a partir de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de la que emanó la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en que se recomendó explícitamente a los países de la región redoblar esfuerzos para contar con datos oficiales sobre las personas afrodescendientes, a fin de evaluar y formular políticas dirigidas a esta población.

Es por ello que la necesidad de inclusión y visibilización de las poblaciones afrodescendientes en los sistemas estadísticos es un tema recurrente en las evaluaciones periódicas de las diversas conferencias internacionales y regionales, así como en los informes de los comités de derechos humanos, y también en las reuniones técnicas relativas al fortalecimiento de las fuentes de datos, en particular de los censos de población y vivienda, tanto en los ámbitos nacionales como regionales e internacionales. Más recientemente, este tema se ha reiterado y enfatizado en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular en la medida prioritaria 98, antes mencionada.

El concepto de afrodescendiente, que alude a las poblaciones descendientes de la diáspora africana en el mundo, fue acuñado en 2000, durante el proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que se celebraría en Durban (Sudáfrica), evento para el cual las organizaciones afrodescendientes se movilizaron de manera vigorosa. En América Latina y el Caribe este concepto adquiere una connotación particular, puesto que se refiere a las distintas culturas negras o afroamericanas que se conformaron a partir de los descendientes de africanos que sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se produjo a través del Atlántico entre los siglos XVI y XIX. Sin embargo, en la actualidad, debido a los fenómenos migratorios, que dan origen a movilizaciones muy fuertes en el mundo, el concepto de afrodescendiente se amplía para incluir a nuevas poblaciones africanas que no necesariamente son descendientes de quienes fueron víctimas de la esclavitud. Este proceso está generando debates importantes en la región, que tendrán impacto en las definiciones operativas de los instrumentos estadísticos.

El concepto de afrodescendiente, que alude a las poblaciones descendientes de la diáspora africana en el mundo, fue acuñado en 2000 durante el proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que se celebraría en Durban (Sudáfrica), evento para el cual las organizaciones afrodescendientes se movilizaron de manera vigorosa.

Sobre la base de lo anterior, uno de los desafíos de la región en los últimos años ha sido poder traducir este concepto a un conjunto de variables y categorías que permitan distinguir en los instrumentos estadísticos quién es afrodescendiente y quién no lo es. El asunto se torna aún más complejo si se toma en cuenta que los conceptos de etnicidad o raza (este último reivindicado por estudiosos y movimientos afrodescendientes como categoría social)² no constituyen nociones fijas y que su interpretación va más allá de una cuestión técnica y metodológica aplicable en los censos y otras fuentes de datos. En efecto, se trata de conceptos ligados al proceso de construcción y politización de la identidad en los diferentes países y de construcción de repertorios de acción de los movimientos afrodescendientes (Antón, 2007).

Los censos de población y vivienda y las encuestas de hogares muestran que, en el caso de las personas afrodescendientes, se ha privilegiado la perspectiva racial a través de categorías fenotípicas autopercebidas. Esta aproximación, sin embargo, se está modificando en algunos países de la región, en consonancia con el hecho de que algunos grupos raciales adoptan una identidad étnica y la reivindican colectivamente³. Asimismo, en varios casos reclaman territorios ancestrales asociados a sus lugares de llegada durante el período del tráfico esclavista⁴. Por eso es posible identificar al menos cuatro dimensiones de la afrodescendencia: i) la dimensión de reconocimiento de la identidad; ii) el origen común, que se refiere a la descendencia de ancestros comunes; iii) la territorialidad, y iv) la dimensión lingüístico-cultural (CEPAL, 2009). Si bien es deseable disponer de indicadores de cada una de estas dimensiones, con el correr de los años se ha llegado al consenso internacional de que el criterio de autoidentificación, asociado a la dimensión de reconocimiento de la identidad, tiene preeminencia sobre otros criterios, porque es coherente con un enfoque de derechos (CEPAL, 2009; Del Popolo y Schkolnik, 2013).

Por lo tanto, un requisito necesario para identificar la condición de afrodescendiente es incluir preguntas de autoidentificación étnico-racial en todas las fuentes de datos, lo que hasta el momento no se hace en la mayoría de los países de la región⁵. Mayores avances se observan en el caso de los censos de población y vivienda; aun así, hasta la década de 1980 solo el Brasil y Cuba incluían ese tipo de pregunta; en la década de 1990 se sumó Colombia; en la década de 2000 se agregaron otros cinco países y el salto cuantitativo más marcado ocurre en la presente década, cuando se llega a un total de 17 países que han incluido o incluirán preguntas para la autoidentificación de las personas afrodescendientes⁶. En el caso de las encuestas de hogares, como se discutió en CEPAL (2016b), son pocos los países que cuentan con preguntas de este tipo⁷ y, con la excepción del Brasil, persisten limitaciones asociadas a la representatividad de

Un requisito necesario para identificar la condición de afrodescendiente es incluir preguntas de autoidentificación étnico-racial en todas las fuentes de datos, lo que hasta el momento no se hace en la mayoría de los países de la región.

² Véase una discusión al respecto en CEPAL (2016b).

³ Véanse, por ejemplo, los casos de Colombia, el Ecuador, Honduras y Nicaragua en Mosquera y otros (2002); Antón (2010); Hooker (2012), y Agudelo (2012).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Los avances en la inclusión de la autoidentificación de las personas afrodescendientes en los censos van de la mano de los procesos sociopolíticos a través de los cuales estas poblaciones han adquirido mayor protagonismo y mayores grados de reconocimiento. De esta manera, los institutos de estadística han mostrado una mayor apertura hacia dicha inclusión, con el apoyo de la academia y los organismos internacionales; pero fundamentalmente han sido las organizaciones afrodescendientes las que han presionado de forma sostenida por su visibilidad estadística. En particular, la CEPAL ha venido apoyando sistemáticamente estos procesos desde inicios del presente siglo.

⁶ De los 12 países de América Latina que ya han realizado los censos de la década de 2010, un total de 11 incluyeron preguntas de autoidentificación de las personas afrodescendientes, a saber: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); en el caso del Paraguay, los resultados censales no están aún disponibles. Si bien Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua aún no han realizado los censos de esta década, tienen previsto incluir la autoidentificación de la población afrodescendiente, al igual que el Perú, país que lo hará por primera vez en un censo de población. México incluyó preguntas al respecto en la Encuesta Intercensal de 2015. Por lo tanto, en la región resta el desafío de la inclusión de la autoidentificación de las personas afrodescendientes en los censos de Chile, Haití y la República Dominicana.

⁷ Los países que incorporaron la autoidentificación de la población afrodescendiente en 2014 son el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. El Estado Plurinacional de Bolivia incluyó en 2013 la alternativa de respuesta “afroboliviana” en la pregunta relativa a la autoidentificación étnica, pero el número de personas que se autoidentificaron con esa categoría fue muy reducido, por lo que no fue posible trabajar con esa información. En Colombia, en 2014, se incluyó en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) la siguiente pregunta: “De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos [...] es o se reconoce como [...]”; pero esos datos no estaban disponibles al momento de la elaboración de este documento.

las muestras para estos grupos, más aún cuando se quiere desagregar la información además por sexo, grupos etarios o localización territorial. En cuanto a los registros administrativos continuos, el rezago es más evidente, ya que solo el Brasil dispone de información sistemática, en particular en los registros de salud y educación, ámbitos en los que también Colombia y el Ecuador muestran algunos avances y logros significativos.

Dado este panorama, en la elaboración del presente capítulo se adoptaron los censos de población y vivienda como fuente principal de información cuantitativa, sin dejar de aprovechar las potencialidades de las encuestas de hogares cuando esto fue posible. Aun cuando en los países que tienen información disponible el criterio aplicado ha sido el de la autoidentificación, persisten problemas semánticos ligados a la formulación de las preguntas y a las categorías consideradas (Del Popolo y Schkolnik, 2013). Los términos utilizados hacen referencia a diferentes dimensiones de la definición de grupo étnico (por ejemplo, al indagar si la persona “desciende” o si “se considera”) o implican distintos grados de exigencia respecto de un compromiso de pertenencia en el plano subjetivo (por ejemplo, cuando se alude a “pueblo” o a “cultura”). Un tercer elemento tiene que ver con los diferentes significados locales de las categorías usadas y sus variaciones sociales y territoriales (por ejemplo, en algunos países el término “negro” suele tener una intención estigmatizante entre la población “blanca,” mientras que entre algunos grupos afrodescendientes adquiere un sentido de reivindicación social). En definitiva, las decisiones conceptuales y metodológicas adoptadas por cada país, que configuran el sistema de clasificación utilizado, tienen un impacto directo en la cuantificación y en las características sociodemográficas de las personas afrodescendientes, así como en las posibles comparaciones entre países⁸.

Aun cuando se reconocen las limitaciones asociadas a los datos disponibles, por el momento el censo de población es la fuente que mejor permite acercarse a una mirada latinoamericana en el intento de cuantificar y caracterizar a estos grupos y evidenciar las brechas de equidad que aún persisten en la región. Conocer la cantidad de personas afrodescendientes en América Latina continúa siendo uno de los desafíos básicos y urgentes, puesto que resulta difícil dar una cifra acertada debido a los problemas relacionados con la identificación étnico-racial en las fuentes de datos, que van desde la falta de inclusión de preguntas pertinentes hasta la calidad de la información recogida. Es por eso que la información presentada en el cuadro V.1 se considera una estimación mínima, según la cual la población afrodescendiente de la región ascendía a 111 millones de personas en 2010, representando un 21,1% de la población total. Sobre la base de las cifras del cuadro V.1 es posible estimar un total de 130 millones de personas afrodescendientes a 2015.

El Brasil es el país donde reside una mayor cantidad de personas afrodescendientes, tanto en términos absolutos como relativos, ya que dicha población corresponde a más de la mitad del total de habitantes; le siguen en importancia relativa Cuba, con un 36% de afrodescendientes, que suman algo más de 4 millones de personas, y con proporciones menores Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá, países donde la población afrodescendiente representa entre un 7% y un 10%. Más allá de los pesos relativos, en Colombia la población afrodescendiente se estima cercana a los 5 millones de personas, en el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) es de aproximadamente 1 millón de personas y en el Perú supera el medio millón⁹.

⁸ A lo expuesto se suman problemas metodológicos y operativos que pueden afectar las estimaciones, como la falta de capacitación de los encuestadores en esta materia, la dificultad de comunicación en áreas multilingües y la falta de participación de las personas afrodescendientes en los procesos censales (CEPAL, 2009). Además, la autoidentificación está influida por el contexto sociopolítico del país; simplificando las cosas, puede afirmarse la posibilidad de que en un ambiente de discriminación estructural personas afrodescendientes no se declaren como tales, sobre todo en el medio urbano y de grandes ciudades; en contextos de revitalización étnica, en cambio, personas que no pertenecen a un determinado grupo étnico-racial pueden adscribir a él por afinidad, o por interés de acceder a políticas específicas, entre otras razones, aunque esta última situación parece tener menor incidencia que la primera (CEPAL, 2009).

⁹ Las cifras sobre población afrodescendiente siguen siendo controversiales, por las razones expuestas en este documento. Para ilustrar este hecho, nótese que en el caso del Perú, Valdivia (2013) estima una población afrodescendiente de 669.143 personas para 2006, sobre la base de la Encuesta Nacional Continua. En el caso de Colombia, Urrea-Giraldo (2006), sobre la base de encuestas de hogares, estima para 2001 una población afrodescendiente cercana a los 8 millones de personas, que representan un 18,6% de la población nacional.

Al margen de que la magnitud de la población afrodescendiente resulte contundente en varios países de la región, cabe destacar que, desde una perspectiva de derechos, la inclusión de estas poblaciones en las fuentes de datos constituye un compromiso de Estado, aun cuando se trate de grupos poblacionales pequeños.

Cuadro V.1

América Latina (16 países): población afrodescendiente según último censo o estimaciones a 2010

(En números de personas)

País	Población total	Población afrodescendiente	Porcentaje de población afrodescendiente
Resultados según año del censo			
Argentina, 2010	40 117 096	149 570	0,4
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	10 059 856	23 330	0,2
Brasil, 2010	190 755 799	97 171 614	50,9
Costa Rica, 2011	4 301 712	334 437	7,8
Cuba, 2012	11 167 325	4 006 926	35,9
Ecuador, 2010	14 483 499	1 041 559	7,2
Honduras, 2013	8 303 772	115 802	1,4
México, 2010 ^a	112 336 538	1 348 038	1,2
Panamá, 2010	3 405 813	300 551	8,8
Uruguay, 2011 ^b	3 251 654	149 689	4,6
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	936 770	3,4
Estimaciones a 2010^c			
Colombia	46 448 000	4 877 040	10,5
El Salvador	6 218 000	8 083	0,1
Guatemala ^d	14 334 000	5 734	0,04
Nicaragua	5 813 000	29 065	0,5
Perú	29 272 000	585 440	2,0
Total	527 495 994	111 083 648	21,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los censos de población; para Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *El color de la piel según el Censo de Población y Viviendas 2012*, La Habana; para México: "Encuesta Intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.

^a Con el fin de mantener cierta comparabilidad temporal, se tomó el porcentaje de población afrodescendiente que arrojó la Encuesta Intercensal de 2015 y se estimó el total aplicando este porcentaje a la población censal de 2010.

^b La pregunta sobre reconocimiento de ascendencia con categorías de respuesta múltiples arroja un total de población afrodescendiente de 255.074 personas, que representan un 7,8% de la población nacional. La cifra del cuadro corresponde a aquellas personas que respondieron que su ascendencia principal es "afro o negra".

^c Estos países aún no han realizado los censos de la década de 2010. Por tanto, se tomaron los porcentajes de población afrodescendiente derivados del último censo disponible, con la excepción del Perú, cuyo porcentaje se derivó de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza de 2012. Estos porcentajes se aplicaron a la población total estimada a 2010, sobre la base de las estimaciones de población que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CEPAL, 2013c). Las fechas censales son: Colombia, 2005; El Salvador, 2007; Guatemala, 2002, y Nicaragua, 2005.

^d En el caso de la población afrodescendiente, las cifras solo corresponden a la población garífuna, único grupo de descendencia de la diáspora originada en África que se identificó en el censo de 2002.

Un rasgo característico de las poblaciones afrodescendientes es que son eminentemente urbanas; incluso la proporción de asentamiento de estos grupos en ciudades llega a ser más elevada que la de la población no afrodescendiente en más de la mitad de los países (véase el gráfico V.1). El grado de urbanización de las personas afrodescendientes en los 12 países de los que hay datos disponibles oscila entre el 59,2% en Honduras y el 96,6% en el Uruguay; con la excepción de Honduras, en todos ellos supera el 70%.

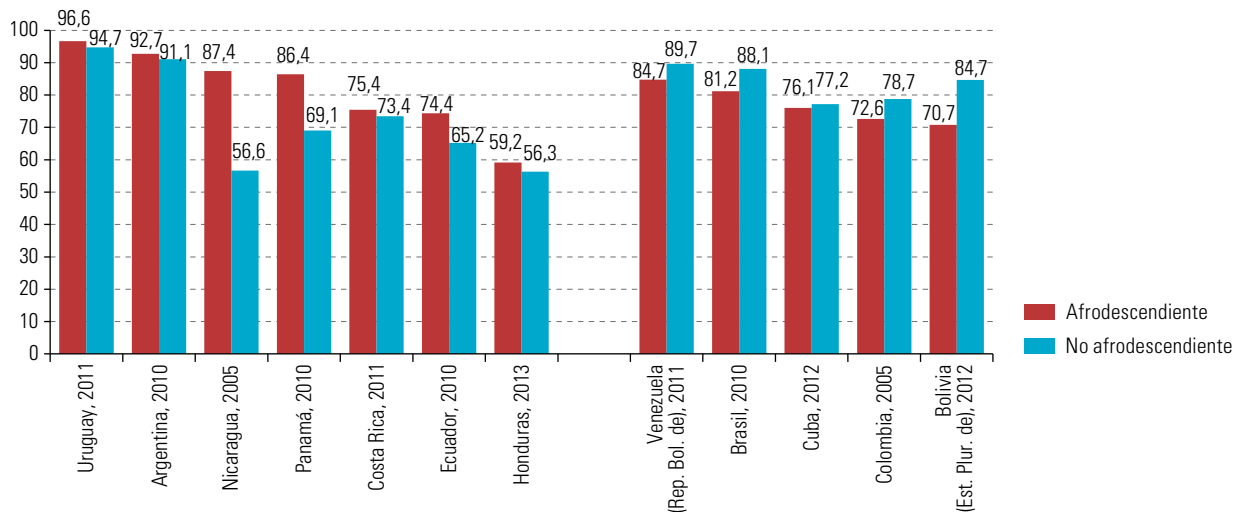
Los censos también revelan que la población afrodescendiente se encuentra distribuida prácticamente en todo el territorio nacional de cada país; no obstante, al analizar la distribución según divisiones administrativas mayores, se perciben

diferencias importantes. En términos generales, se pueden identificar tres polos de asentamiento de la población afrodescendiente: áreas ligadas a los territorios de llegada en la época de la esclavitud, durante el período colonial; áreas asociadas a la migración internacional desde países vecinos (por ejemplo, en Centroamérica, la migración de afrocaribeños que ocurrió hacia fines del siglo XIX y principios del XX), y otras áreas de asentamiento que demuestran una redistribución en el territorio como resultado de procesos migratorios internos y que suelen ser aquellas en que se ubican las ciudades principales de cada país o metrópolis. Algunas de estas situaciones se ilustran en el recuadro V.2. Asimismo, a escalas territoriales menores, es posible identificar áreas de concentración de la población afrodescendiente que en el pasado fueron refugio de las personas esclavizadas que lograban la libertad huyendo hacia zonas de difícil acceso. Estos asentamientos, denominados palenques o quilombos, constituyeron espacios de resistencia política y cultural de los llamados “negros cimarrones”, según la denominación que se utilizó desde el siglo XVI para referirse a las personas esclavizadas que se refugiaban en estos espacios y luchaban contra el régimen esclavista.

En cuanto a los perfiles demográficos, información fundamental para orientar el diseño de las políticas públicas y la inversión asociada, las cifras censales permiten constatar que las poblaciones afrodescendientes se encuentran en una etapa plena o avanzada de su transición demográfica, por efecto principalmente de disminuciones de los niveles de fecundidad, pero también de la reducción de la mortalidad y la prolongación de la vida. Ello se refleja en las estructuras por sexo y edades de dichas poblaciones, que se presentan de manera resumida —sobre la base de grandes grupos de edades— en el cuadro V.2. A partir de esta información es posible realizar al menos dos lecturas, según se haga una comparación de la situación de las poblaciones afrodescendientes entre países o se privilegia la comparación étnico-racial dentro de los países.

Gráfico V.1

América Latina (12 países): grado de urbanización de la población afrodescendiente y no afrodescendiente
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población y para Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), tabulaciones especiales del Censo de Población y Viviendas, 2012.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Recuadro V.2

Distribución territorial de la población afrodescendiente: las huellas de la esclavitud

A través de los siguientes ejemplos se desea ilustrar someramente cómo la distribución de la población afrodescendiente según las áreas administrativas de cada país refleja los patrones de asentamiento histórico de estos grupos, lo que no implica que hayan estado al margen de procesos de redistribución espacial similares a los de la población en general. De acuerdo con los censos de esta década, en el Brasil los estados que concentran en conjunto algo más de la mitad de la población afrodescendiente del país son São Paulo, donde se asienta un 15% del total, y los estados de Bahia (11%), Minas Gerais (11%), Rio de Janeiro (8,5%) y Pará (6%). Este patrón difiere en jerarquía y magnitud del que presenta la población no afrodescendiente ni indígena, que se concentra principalmente en los estados de São Paulo (29%), Minas Gerais (9,7%), Rio Grande do Sul (9,6%), Rio de Janeiro (8,3%) y Paraná (8%).

La economía brasileña se desarrolló y se sostuvo con la fuerza de trabajo de los esclavos durante todo el periodo colonial y del imperio, en una diversidad de actividades económicas —principalmente en plantaciones de azúcar y café y minas de oro—, incluidas también tareas tendientes a cubrir las necesidades domésticas. El centro principal desde donde los portugueses distribuían a las personas esclavizadas hacia el interior del Brasil fue Salvador, la capital del estado de Bahia, donde el 76,5% de la población se declaró afrodescendiente en el censo de 2010; otro de los principales puertos de desembarque de esclavos era Rio de Janeiro. Asimismo, cuantiosos contingentes de africanos esclavizados fueron llevados a Minas Gerais durante el siglo XVIII para la extracción de oro y piedras preciosas. Si bien el traslado de esclavos africanos a la Amazonia fue de menor escala, las primeras personas esclavizadas llegaron al estado de Pará con los ingleses en el siglo XVII, en un proceso que se intensificó con los portugueses en la segunda mitad del siglo XVIII, entre otras razones porque la Iglesia católica se oponía a la esclavización de indígenas. En este estado, según el censo de 2010, el 77% de la población se declaró afrodescendiente^a.

Según el censo de 2010, en Panamá un 61,3% de la población afrodescendiente se asienta en la provincia homónima; la segunda provincia en importancia es Colón, donde reside un 23%, y la tercera Bocas del Toro, donde se concentra un 4% del total de la población afrodescendiente del país. En cambio, las principales provincias donde se concentra la población no afrodescendiente ni indígena son Panamá (54%), Chiriquí (14%) y Coclé (8%). La llegada de africanos esclavizados a Panamá se produjo desde inicios del periodo colonial, cuando la ciudad de Portobelo, en Colón, constituía uno de los principales puertos de llegada y distribución. Desde allí eran llevados por tierra hasta la ciudad de Panamá; una parte de ellos permanecían en esa ciudad y otros eran vendidos y embarcados nuevamente, hacia ciudades de América del Sur, principalmente de la costa del Pacífico. De estas personas africanas esclavizadas dependían la construcción de la ciudad de Panamá, la pesca de perlas, los trabajos en canteras y minas y el servicio doméstico, entre otras actividades. Una segunda "generación" de afrodescendientes llegaron entre mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX, provenientes de las islas de Trinidad, Jamaica, Barbados, Granada, San Vicente y Saint Kitts para la construcción del ferrocarril y el Canal de Panamá, y se asentaron principalmente en las provincias de Colón, Panamá y Darién. Asimismo, con la expansión del cultivo del banano y la instalación de una empresa multinacional estadounidense en Bocas del Toro hacia fines del siglo XIX, llegó a esa provincia un numeroso contingente de afroantillanos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Castro, "La negritud en Salvador de Bahía, una ciudad africana fuera de África", *África América Latina, Cuadernos 21*, 1996; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: desafíos para su implementación*, Panamá, 2010 y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2010), "Slave Routes: A Global Vision. Documentary", 2010 [extracto en línea] <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/slave-route/right-box/related-information/slave-routes-a-global-vision/>.

^a En el Brasil la autoidentificación de los afrodescendientes en los censos y encuestas de hogares se hace a través de dos de las cinco categorías relacionadas con el color de la piel establecidas en esos instrumentos, correspondientes a *preto* (negro) y *pardo* (mestizo). La suma de esas dos categorías compone la categoría negra o afrodescendiente.

Cuadro V.2

América Latina (12 países): distribución de la población afrodescendiente y no afrodescendiente por grandes grupos de edades, alrededor de 2010
 (En porcentajes)

País y año del censo	Condición étnico-racial	Grandes grupos de edades			Total
		0-14 años	15-59 años	60 años y más	
Países donde la población afrodescendiente tiene relativamente más niños y menos personas de edad que la población no afrodescendiente					
Brasil, 2010	Afrodescendiente	25,6	65,4	9,0	100
	No afrodescendiente	22,4	64,9	12,7	100
Colombia, 2005	Afrodescendiente	33,3	59,1	7,6	100
	No afrodescendiente	30,0	60,9	9,1	100
Costa Rica, 2011	Afrodescendiente	25,0	67,3	7,7	100
	No afrodescendiente	24,5	64,8	10,7	100
Cuba, 2012	Afrodescendiente	17,4	67,4	15,2	100
	No afrodescendiente	17,1	62,9	20,0	100
Ecuador, 2010	Afrodescendiente	32,6	60,6	6,7	100
	No afrodescendiente	30,7	59,8	9,5	100
Uruguay, 2011	Afrodescendiente	23,4	64,4	12,3	100
	No afrodescendiente	21,9	59,2	18,9	100
Países donde la población afrodescendiente tiene relativamente menos niños y menos personas de edad que la población no afrodescendiente					
Argentina, 2010	Afrodescendiente	24,7	64,4	10,9	100
	No afrodescendiente	25,6	60,2	14,2	100
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Afrodescendiente	27,8	65,6	6,6	100
	No afrodescendiente	34,5	58,4	7,1	100
Países donde la población afrodescendiente tiene relativamente menos niños y más personas de edad que la población no afrodescendiente					
Honduras, 2013	Afrodescendiente	31,8	59,5	8,7	100
	No afrodescendiente	35,2	57,5	7,3	100
Nicaragua, 2005	Afrodescendiente	35,6	56,5	7,9	100
	No afrodescendiente	37,2	56,8	6,1	100
Panamá, 2010	Afrodescendiente	21,0	67,0	12,1	100
	No afrodescendiente	27,6	61,1	11,2	100
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Afrodescendiente	18,3	69,0	12,7	100
	No afrodescendiente	27,1	63,9	9,0	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las bases de datos censales.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. En el caso de Panamá, se excluyen los casos de personas con edad no declarada.

En la primera lectura, se observa que los países con mayores proporciones de niños y adolescentes afrodescendientes menores de 15 años son Colombia, el Ecuador, Honduras y Nicaragua, donde ese grupo representa aproximadamente un tercio de la población afrodescendiente¹⁰. En contrapartida, Cuba, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) presentan las menores proporciones de niños y adolescentes en el total de la población afrodescendiente, que van de un 17,4% y un 21 %. En el otro extremo

¹⁰ Esta comparación debe tomarse con cautela, puesto que las referencias temporales de las cifras de Colombia y Nicaragua son anteriores a las de los otros dos países.

de la pirámide poblacional, el peso relativo de las personas mayores afrodescendientes (de 60 años y más) es más elevado en la Argentina, Cuba, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), países en que ellas superan el 10% del total de la población afrodescendiente, llegando a representar el 15,2% en Cuba; a su vez, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador el peso relativo de las personas mayores afrodescendientes no llega al 7%. En síntesis, aun cuando se observa una cierta convergencia de los factores que modelan la composición etaria de la población afrodescendiente, esta revela a la vez diferentes situaciones en los países de la región, que presentan estructuras envejecidas en mayor o menor medida. Junto con ello, las discontinuidades que se perciben al examinar con mayor detalle la composición etaria evidencian también que puede existir una declaración de la identificación étnica diferenciada por edad y sexo (véase al respecto el recuadro V.3). Por tanto, en este campo se requiere un análisis pormenorizado que permita dilucidar de qué manera los procesos de aculturación y mestizaje o de revitalización étnico-racial interactúan y se combinan con las dinámicas demográficas y sus componentes inherentes (la fecundidad, la mortalidad y la migración).

Aun cuando la población afrodescendiente se encuentra en un estadio pleno o avanzando de su transición demográfica, en la mayoría de los países se trata de poblaciones que son relativamente más jóvenes que el resto de la población.

Una segunda lectura del cuadro V.2, complementaria a la anterior, permite afirmar que aun cuando la población afrodescendiente se encuentra en un estadio pleno o avanzando de su transición demográfica, en la mayoría de los países se trata de poblaciones que son relativamente más jóvenes que el resto de la población. Esto claramente se observa, por ejemplo, en Cuba y el Uruguay, países que ya se encuentran en una etapa postransicional, pero cuyas poblaciones afrodescendientes son menos envejecidas que el resto de la población. En cambio, en Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) se aprecia la situación contraria, es decir, poblaciones afrodescendientes más envejecidas que el resto de la población. En los tres primeros países (Honduras, Nicaragua y Panamá) esto sería coherente al menos con los niveles de fecundidad de la población afrodescendiente, que según estimaciones indirectas realizadas a partir de los censos son menores que los del resto de la población. En cambio, en la República Bolivariana de Venezuela la fecundidad de la población afrodescendiente resulta superior a la de la población no afrodescendiente, pero la pirámide poblacional de la primera muestra un mayor envejecimiento; esto hace pensar que podría haber una declaración étnico-racial diferenciada según sexo y edades, que se traduciría en una subestimación importante del número de niños y niñas afrodescendientes, así como de mujeres (véase el recuadro V.3)¹¹.

La información en su conjunto revela también que las relaciones de dependencia demográfica son favorables, es decir, que existe una mayor proporción de personas en edad de trabajar que de aquellas potencialmente inactivas. Este bono demográfico es incluso más favorable entre las poblaciones afrodescendientes (lo que significa que estas tienen menores índices de dependencia). Sin embargo, aprovechar el bono demográfico implica, por una parte, fortalecer las políticas de educación de calidad, asegurando que niños, niñas, adolescentes y jóvenes afrodescendientes no solo logren culminar los niveles primario y secundario, sino que puedan acceder en igualdad de condiciones a los niveles superiores de educación, en los que aún persisten profundas desigualdades respecto a los promedios nacionales, como se verá en la sección C de este capítulo. También es crucial, como se discute en esa sección, afrontar las desigualdades en materia de salud a lo largo del ciclo de vida, puesto que, en caso de no hacerlo, los riesgos acumulados conducirán, frente a las presiones demográficas del envejecimiento, a que en la vejez estas desigualdades se incrementen.

¹¹ Para la República Bolivariana de Venezuela, sobre la base del censo de 2011 se estima una tasa global de fecundidad de 2,5 hijos por mujer en el caso de la población afrodescendiente y de 2,2 en el caso de la no afrodescendiente. De acuerdo con ello, se esperaría, en principio, una mayor presencia relativa de niños en la primera que en la segunda, que no ocurre; la base de la pirámide poblacional afrodescendiente —que corresponde a los niños y niñas— resulta llamativamente angosta o reducida. Junto con ello, se observa un claro desequilibrio en la composición por sexo: mientras que en la población no afrodescendiente hay 103 mujeres por cada 100 hombres, en la población afrodescendiente se contabilizaron solo 68 mujeres por cada 100 hombres.

Recuadro V.3

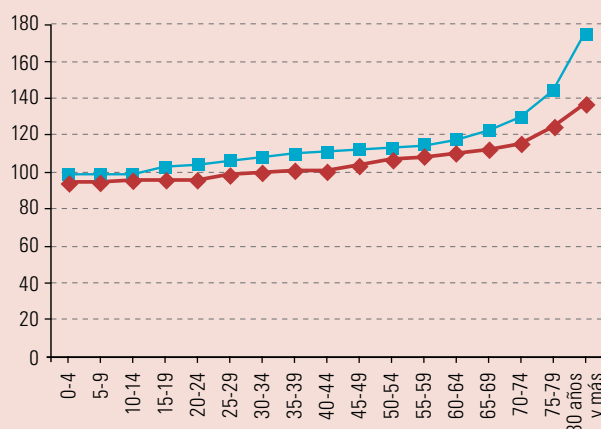
La composición por edades y sexo de la población afrodescendiente como insumo fundamental para políticas de igualdad de género, igualdad racial y ciclo de vida

La información censal de la década de 2010 permite avanzar en el conocimiento de la dinámica demográfica de las poblaciones afrodescendientes en diversos países de la región como nunca antes había ocurrido. Esta dinámica, que depende de los comportamientos reproductivos, la mortalidad y la migración, está afectada en algunos casos por los procesos identitarios de las personas afrodescendientes, que no necesariamente se viven de igual manera a través de las generaciones ni entre hombres y mujeres. Es por eso que en cada país es preciso ahondar en estos asuntos, por una parte, para lograr entender esta dinámica de una manera no sesgada y, por otra, para mejorar la calidad de la información sobre la identificación étnico-racial.

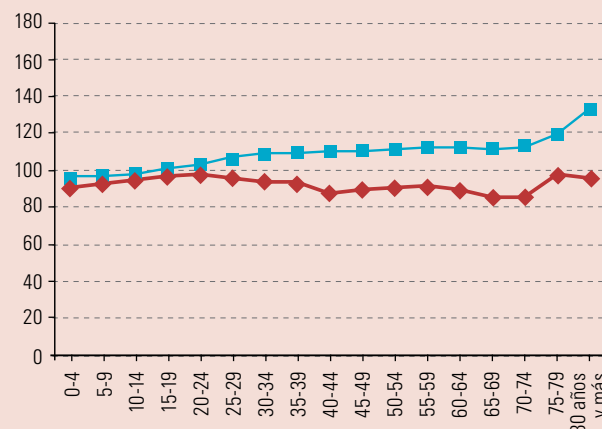
En los gráficos se presenta la composición por sexo de la población afrodescendiente y no afrodescendiente del Brasil, Costa Rica, Cuba y Venezuela (República Bolivariana de), a través del índice de feminidad (esto es, el número de mujeres por cada 100 hombres), por grupos quinquenales de edades. De acuerdo con el comportamiento esperado del índice de feminidad de la población según edades, en los primeros años de vida dicho índice se encuentra por debajo de 100, dado que en todas las poblaciones se constata un mayor número de nacimientos masculinos que femeninos, diferencia que se va reduciendo a lo largo de los primeros años debido a la mayor mortalidad masculina; luego el índice fluctúa en torno a 100 —lo que expresa una igualdad demográfica entre hombres y mujeres—, y posteriormente aumenta en los grupos etarios mayores debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres.

América Latina (4 países): índices de feminidad por grupos quinquenales de edades
 (En números por cada 100 hombres)

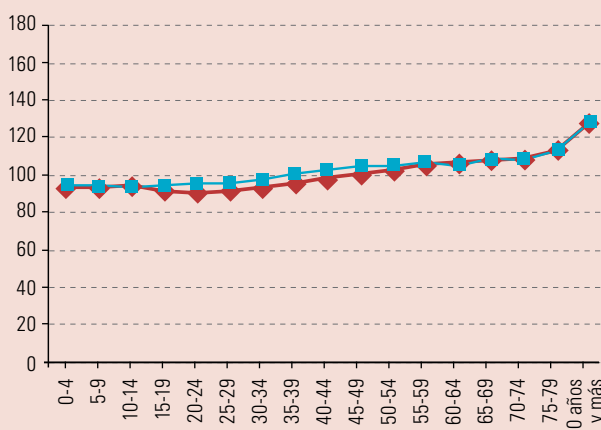
A. Brasil, 2010



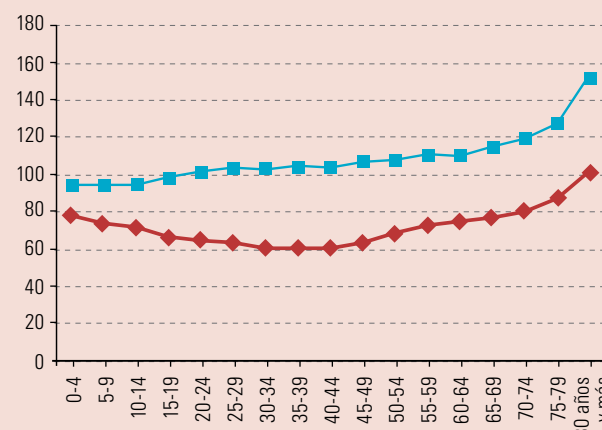
B. Costa Rica, 2011



C. Cuba, 2012



D. Venezuela (República Bolivariana de), 2011



—●— Afrodescendiente —■— No afrodescendiente

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

Recuadro V.3 (conclusión)

Las cifras de la población afrodescendiente del Brasil mostrarían el patrón esperado; sin embargo, al contrastarlas con las de la población no afrodescendiente, se advierte que la preeminencia de las mujeres en las edades mayores es significativamente más elevada en este último grupo; si se considera a las personas de 65 años y más, se observa que en la población afrodescendiente hay 120 mujeres por cada 100 hombres, mientras que en la no afrodescendiente hay 139 mujeres por cada 100 hombres, lo que podría indicar una menor esperanza de vida de las mujeres afrodescendientes respecto de las que no lo son.

El caso de Costa Rica ilustra un comportamiento no esperado de la población afrodescendiente: a partir de los 30 años, la cantidad de mujeres resulta menor que la de hombres de este grupo étnico-racial. Estas alteraciones mostrarían el impacto de fenómenos sociodemográficos diferenciados según sexo y edad. En este caso puede afirmarse a modo de hipótesis que el índice, por ser inferior a 100 en edades reproductivas, podría ser indicativo de una elevada mortalidad materna de las mujeres afrodescendientes, una emigración internacional femenina significativa de las mismas o una inmigración internacional importante de hombres afrodescendientes; pero no puede descartarse una eventual autoidentificación diferenciada entre hombres y mujeres afrodescendientes.

La situación descrita para Costa Rica se torna más notoria aún en el caso de la población afrodescendiente de la República Bolivariana de Venezuela, país donde la superioridad numérica masculina por sobre la femenina se manifiesta a partir de los 5 años y solo se llega al equilibrio entre hombres y mujeres en el tramo de 80 años y más, comportamiento ciertamente atípico.

Finalmente, el comportamiento de este índice en Cuba no solo sigue el patrón esperado tanto en el caso de la población afrodescendiente como de la no afrodescendiente, sino que además revelaría escasos niveles de desigualdad, en particular en lo referente a los patrones de mortalidad por sexo en las edades avanzadas, que se corresponden con las sostenidas políticas universales que caracterizan a ese país, en particular en los ámbitos de la salud y la educación.

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

C. Desigualdades entrecruzadas: brechas en el ejercicio de derechos económicos y sociales

Las desigualdades étnico-raciales constituyen uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Ello se constata en las profundas brechas étnico-raciales existentes en ámbitos como la salud, la educación y el trabajo. En la mayoría de los países, las personas afrodescendientes presentan mayores niveles de mortalidad materna e infantil, un menor acceso a la educación secundaria y superior, niveles de desempleo más elevados e ingresos laborales inferiores a los de las personas no afrodescendientes. Estas desigualdades se entrecruzan y potencian con las de género y ubican a las mujeres afrodescendientes en las situaciones más desfavorables.

Como ha señalado la CEPAL (2016b), las desigualdades étnico-raciales, junto con las de género, las territoriales y aquellas relacionadas con el ciclo de vida, constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Si bien se insiste en que estas desigualdades se entrecruzan y potencian, el resultado no es necesariamente lineal y se requiere, por lo tanto, profundizar en su análisis. Es lo que se hace en esta sección, en que, a partir de la información proporcionada por los censos, se amplía, para indicadores seleccionados, el número de países incluidos en el análisis que se presentó en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016b); en algunos casos se desagregan los datos por sexo, con el objetivo de examinar también las interrelaciones entre las desigualdades étnico-raciales y de género.

Con la excepción de algunos pocos países de América Latina, la carencia de información sistemática ha sido uno de los principales obstáculos para visualizar las brechas étnico-raciales; sin embargo, no son pocos los países que, mediante el trabajo de la academia y de las propias organizaciones de personas afrodescendientes, han abordado cualitativamente la cuestión de la afrodescendencia, en sus dimensiones

históricas, políticas y socioculturales. De hecho, existe una nutrida bibliografía en que se reflexiona sobre la importancia del fenómeno de la afrodescendencia en las Américas, en especial estudios en que se pone el énfasis en las políticas de etnicidad y racialidad dirigidas a las personas afrodescendientes¹².

La región, con algunas excepciones nacionales y locales, ha mostrado avances en la producción de datos desagregados sobre grupos étnico-raciales, pero estos han sido insuficientemente aprovechados para generar información y conocimiento. Con el propósito de contribuir a llenar ese vacío, en los apartados siguientes se intenta brindar un panorama, aunque parcial, de las desigualdades que afectan a la población afrodescendiente en los ámbitos de la distribución de ingresos, la salud, la educación y el empleo, aportando cifras inéditas procesadas a partir de los microdatos censales y de las encuestas de hogares disponibles en la CEPAL. Se reconoce que la información aún presenta ciertas limitaciones y no resulta suficiente para responder a las diversas interrogantes que surgen en materia demográfica y socioeconómica; sin embargo, identificar falencias y brechas en la producción de información también es parte de los resultados de este panorama.

1. La población afrodescendiente está sobrerrepresentada en el estrato de menores ingresos

Como se analizó en el capítulo I, entre 2002 y 2015 se produjo en América Latina una reducción significativa de la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini, en un contexto que también se caracterizó por un notable proceso de disminución de la pobreza y la extrema pobreza (CEPAL, 2016a). Esa evolución positiva ha sido resultado de políticas activas implementadas por los países de la región en los ámbitos productivo, social y del mercado de trabajo, en un contexto económico favorable, de transición demográfica avanzada (que ha facilitado el aumento de la participación laboral y ha reducido la tasa de dependencia) y en el que los objetivos de erradicar la pobreza, promover la inclusión social y reducir la desigualdad ganaron un espacio inédito en la agenda pública y en las estrategias de desarrollo.

La reducción de la desigualdad de ingresos entre las personas y entre los hogares en ese período estuvo asociada, en general, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil. Eso se verificó en relación con las principales fuentes de ingreso de los hogares (ingresos laborales —provenientes del trabajo asalariado y del trabajo independiente—, jubilaciones y transferencias). Debido a su peso en la composición de los ingresos de los hogares, los ingresos laborales tuvieron la mayor incidencia en la caída de la desigualdad que se produjo en el período, lo que se relaciona con las mejoras verificadas en el mercado del trabajo, entre ellas el aumento de la ocupación y de los salarios mínimos.

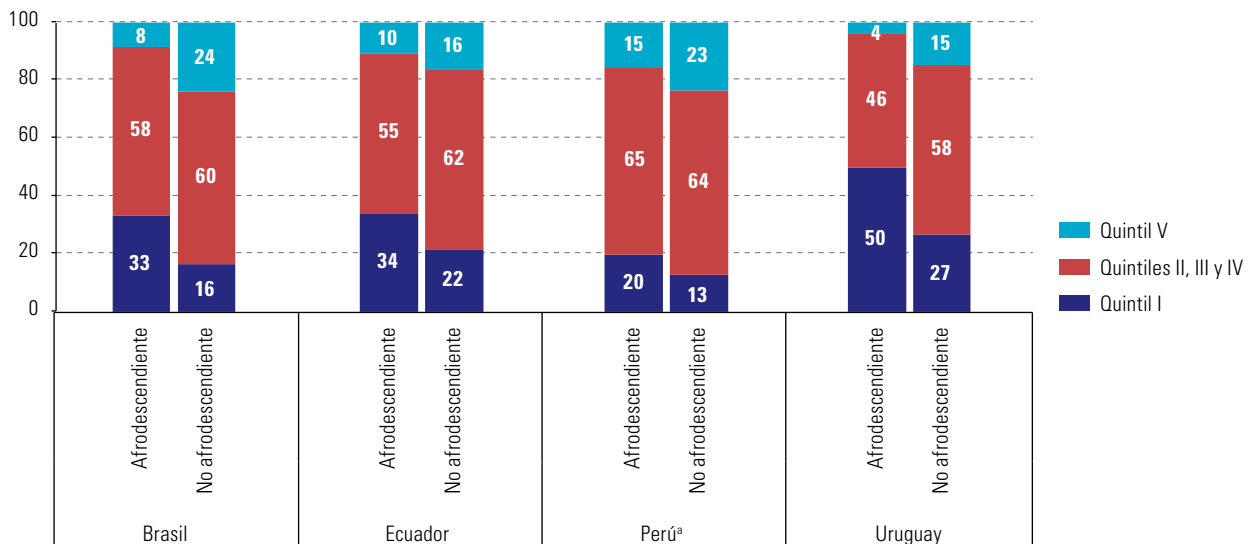
Sin embargo, los altos niveles de concentración de los ingresos de las personas y de los hogares siguen siendo un grave problema estructural en los países de América Latina. En promedio, según cifras de 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibe cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos cuenta con 1.220 unidades monetarias. Además, es importante señalar que, como se analizó también en capítulos anteriores, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en los quintiles de menores ingresos.

¹² Entre los documentos recientes en que se compilan trabajos de diversos autores se pueden mencionar Lechini (2008); Antón, Avendaño y Tapia (2011), y Mosquera y otros (2010).

Lo mismo ocurre con la población afrodescendiente. Como se puede observar en el gráfico V.2, en los cuatro países de los que se cuenta con información correspondiente a 2014 la proporción de la población afrodescendiente que se ubica en el primer quintil (de menores ingresos) es superior a la proporción de la población no afrodescendiente en ese quintil. En el mismo sentido, el porcentaje de la población no afrodescendiente que se ubica en el quinto quintil (de más altos ingresos) es significativamente superior al porcentaje de la población afrodescendiente que se encuentra en la misma situación. Estas características son especialmente marcadas en el Brasil y el Uruguay, países en que la proporción de la población afrodescendiente que se ubica en el primer quintil de ingresos duplica (en el primer caso con creces) la proporción de la población no afrodescendiente en ese quintil, al mismo tiempo que la proporción de la población no afrodescendiente situada en el quinto quintil equivale a 3 veces y casi 4 veces, respectivamente, la proporción de la población afrodescendiente en la misma situación.

Gráfico V.2

América Latina (4 países): distribución de la población por quintiles de ingreso per cápita de los hogares, según condición étnico-racial, 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a En el Perú no está incluida la población menor de 13 años.

La magnitud de las diferencias entre la presencia de las poblaciones afrodescendiente y no afrodescendiente en los extremos de los estratos de ingresos da cuenta del nivel de desigualdad económica que existe entre ambos grupos poblacionales, incluso en países, como el Uruguay, en que los niveles de pobreza y de desigualdad de ingresos, en general, están entre los más bajos de la región. Esos datos evidencian la necesidad de que las políticas y estrategias de reducción de la desigualdad de ingresos reconozcan la existencia y la magnitud de las desigualdades étnico-raciales e incorporen medidas activas dirigidas a superarlas.

2. Desigualdades en salud

El derecho a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y en declaraciones y acuerdos internacionales en los que se enfatiza la necesidad de abordar las cuestiones relativas a la salud desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta el bienestar emocional, físico y social, y de reconocer los vínculos existentes entre la salud y otras prioridades como la educación, la paz, el medio ambiente y la productividad económica.

En esta línea, en la Declaración y el Programa de Acción de Durban se plantea la adopción de medidas de acción positiva y se insta a los Estados “a que establezcan programas para promover el acceso, sin discriminación alguna, de las personas que son víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a la atención de salud, y promover que se hagan enérgicos esfuerzos para eliminar las diferencias, entre otras cosas, en las tasas de mortalidad infantil y materna, la inmunización infantil, el VIH/SIDA, las enfermedades cardíacas, el cáncer y las enfermedades contagiosas” (Naciones Unidas, 2001). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Objetivo 3, referente a “garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades” incluye 13 metas relativas a la salud. Al mismo tiempo, del propósito de “que nadie se quede atrás”, elemento central de la Agenda, se desprende la necesidad de hacer visible la realidad de las personas afrodescendientes y enfrentar las situaciones de especial desventaja en que ellas se encuentran en diversos países de la región.

En el ámbito regional los compromisos al respecto son explícitos. En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la medida prioritaria 95 se refiere a “garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las personas afrodescendientes, en particular la salud sexual y la salud reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes, tomando en cuenta sus especificidades socioterritoriales y culturales, así como los factores estructurales, como el racismo, que dificultan el ejercicio de sus derechos” (CEPAL, 2013d). Es importante resaltar el relevante rol de la sociedad civil en cada uno de los procesos internacionales y regionales, incluidas organizaciones y activistas afrodescendientes, así como el aporte de la academia. Del mismo modo, las organizaciones de personas afrodescendientes de la región, en especial las de mujeres y jóvenes, han posicionado esos temas en diversos foros y encuentros. En la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes (realizada en 2011), acordaron promover y gestionar el Plan de Acción de la Declaración de La Ceiba, en que se determinó, entre otros aspectos, demandar que los sistemas de salud garanticen “el acceso a los servicios de salud con calidad y sensibilidad, incluyendo la medicina tradicional afrodescendiente, de manera que podamos abolir las desigualdades en los indicadores de mortalidad materna, enfermedades crónicas y VIH-SIDA, entre otras, que afligen a los afrodescendientes” (párrafo XV) y, en lo referente a la juventud afrodescendiente, procurar una adecuada salud sexual, la prevención del embarazo precoz y del VIH/SIDA (párrafo XIX).

La población afrodescendiente se enfrenta a lo largo de su vida a situaciones que vulneran sus derechos y que afectan directamente sus condiciones de salud. En efecto, desde la perspectiva de los determinantes sociales, los factores que generan exclusión y marginación, como la discriminación y el racismo, se expresan de manera más permanente en el daño en salud, produciendo diferencias significativas en los niveles de mortalidad y expectativa de vida, entre muchos otros indicadores. Así, la inequidad en salud se vincula con desigualdades sociales profundas, injustas y evitables, que pueden superarse mediante intervenciones adecuadas y oportunas.

Los hallazgos expuestos en la sección B en torno a la transición demográfica tienen una relación directa con la transición epidemiológica, puesto que los patrones de morbilidad y mortalidad cambian según la estructura etaria de una población. Dicha transición se expresa básicamente en la sustitución del predominio de las enfermedades transmisibles por el de las enfermedades no transmisibles, el desplazamiento de la morbimortalidad desde las personas más jóvenes hacia las de edad más avanzada y el predominio de la morbilidad sobre la mortalidad. Sin embargo, las desigualdades estructurales que caracterizan a la región conllevan una polarización epidemiológica peculiar, en la que conviven enfermedades infecciosas con otras crónicas y degenerativas, lo que está en consonancia con los ejes de la matriz de la desigualdad social y, por tanto, con las diferencias étnico-raciales.

Uno de los problemas serios que impiden visualizar la dimensión étnico-racial de los perfiles epidemiológicos de la región es la falta de información sistemática y actualizada, que se debe, en primer lugar, a un rezago profundo en la inclusión de la identificación de las personas afrodescendientes en los sistemas estadísticos de salud. No obstante, sobre la base de información fragmentaria es posible afirmar que entre las dolencias más preocupantes que afectan a las poblaciones afrodescendientes se encuentran la diabetes, la hipertensión arterial y las enfermedades de células falciformes (véase el recuadro V.4). Aun en el Brasil, país en que la variable “raza-color” está incorporada en el sistema estadístico de salud desde mediados de la década de 1990 y en que la calidad de la información ha ido mejorando significativamente a través de los años, resulta difícil encontrar estudios pormenorizados acerca de los perfiles epidemiológicos de la población afrodescendiente que sean exhaustivos, oportunos y actualizados. Este constituye un imperativo en la región, puesto que es preciso conocer los patrones epidemiológicos de las personas afrodescendientes, atendiendo además a las diferencias según las etapas del ciclo de vida, el sexo y la localización territorial. Sin esta información, difícilmente se podrán diseñar políticas y programas con objetivos sanitarios que tengan sentido para estas poblaciones.

Recuadro V.4

Algunas cifras en torno al perfil epidemiológico del Brasil

De acuerdo con cifras del Ministerio de Salud del Brasil, la población afrodescendiente^a presenta la mayor prevalencia de diabetes. La tendencia de la mortalidad por *diabetes mellitus* entre los años 2000 y 2012 aumentó en esa población y disminuyó en la población blanca. En 2012, la tasa de mortalidad registrada en la población *preta* fue de 34,1 por cada 100.000 habitantes, en la población *parda* de 29,1 por cada 100.000 habitantes y en la población blanca de 22,7 por cada 100.000 habitantes. Es decir, las mayores tasas se encuentran en la población afrodescendiente.

Respecto a la hipertensión arterial, también se registra un aumento entre la población afrodescendiente en el periodo comprendido entre 2005 y 2012. La tasa de mortalidad debido a hipertensión, por cada 100.000 habitantes, fue de 32,3 en la población *preta*, de 25 en la población *parda* y de 17 en la población blanca. La hipertensión también se traduce en mayores riesgos de muerte entre la población afrodescendiente, lo que es coincidente con los resultados de numerosos estudios realizados para la población afrodescendientes en los Estados Unidos.

En cuanto a la mortalidad por enfermedades de células falciformes, en 2012 la tasa por cada 100.000 habitantes fue de 0,73 en la población *preta*, de 0,28 en la población *parda* y de 0,08 en la población blanca. Se trata de una de las enfermedades hereditarias más comunes en el Brasil, que se presenta desde los primeros años de vida, por lo que está considerada en las políticas públicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Ministerio de Salud del Brasil [en línea] http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15580&Itemid=803.

^a En los censos y encuestas de hogares del Brasil, como se indicó antes (véase la nota del recuadro V.2), la autoidentificación de los afrodescendientes se hace a través de dos categorías relacionadas con el color de la piel (de un total de cinco): *preta* y *parda*.

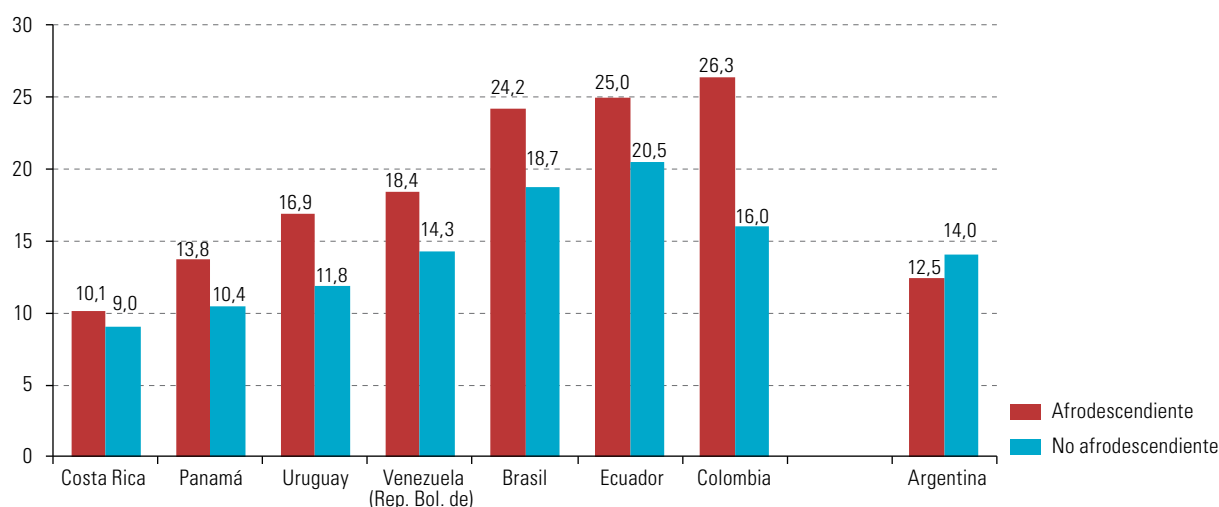
a) Los logros en salud materno-infantil no han incluido a todos: persisten brechas de equidad en desmedro de mujeres, niños y niñas afrodescendientes

Como se analiza en el capítulo III, la desigualdad tiene sus propias expresiones según las etapas del ciclo de vida. Uno de los indicadores más elocuentes al respecto es la desigualdad observada entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente con relación a las tasas de mortalidad infantil (véase el gráfico V.3). En un conjunto de ocho países de los que se tiene esta información, la mortalidad en la infancia de la población afrodescendiente estimada a 2010 varía entre 10 por cada 1.000 nacidos vivos en Costa Rica y 26 por cada 1.000 nacidos vivos en Colombia. Con independencia de su nivel, se observa que la probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir un año de vida es sistemáticamente superior a la de los no afrodescendientes, con la excepción de la Argentina. Las mayores brechas relativas se registran en Colombia, el Uruguay, Panamá y el Brasil, países en que la probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir su primer año varía entre 1,6 veces y 1,3 veces el valor correspondiente a la niñez no afrodescendiente. Estas desigualdades persisten aún cuando se controla la zona de residencia. En efecto, con la excepción de las zonas urbanas de la Argentina, la mortalidad infantil de la población afrodescendiente es siempre más elevada que la de la población no afrodescendiente, tanto en las ciudades como en el campo. Si bien en las áreas urbanas se observan en general menores niveles de mortalidad infantil que en las zonas rurales, es importante señalar que en algunos casos las brechas relativas étnico-raciales se profundizan en las ciudades, como sucede en el Brasil, Costa Rica y Panamá (véase el cuadro V.3).

La probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir un año de vida es sistemáticamente superior a la de los no afrodescendientes.

Gráfico V.3

América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil, por condición étnico-racial, 2010
(En números por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas a partir de los microdatos censales.

Junto con lo anterior, la calidad de la atención en salud y su accesibilidad son elementos que ameritan ser estudiados con mayor profundidad en la región. Algunos estudios dan cuenta de las prácticas discriminatorias y racistas en la atención de salud que sin duda redundan en la calidad de la atención¹³. A ello se suma que, en determinados contextos nacionales, es relevante una adecuación cultural de los

¹³ Entre otros estudios, véase, por ejemplo, Hurtado-Saa, Rosas-Vargas y Valdés-Cobos (2012); Defensoría del Pueblo del Ecuador (2012), y Mallú y otros (2013).

servicios de salud en que se integren los saberes y prácticas de raíces africanas que aún perviven en varios países latinoamericanos. Al respecto, en 2011 se realizó en el Ecuador el Primer Congreso Afrodescendiente de las Américas y el Caribe de Salud, Medicina Ancestral e Interculturalidad, convocado por el Ministerio de Salud de ese país, con el objetivo de generar insumos para la formulación de políticas de salud pública, el fortalecimiento de la medicina ancestral y el desarrollo de estrategias para el ejercicio de la interculturalidad de las personas afrodescendientes de las Américas y el Caribe, desde una perspectiva de derechos¹⁴.

Cuadro V.3

América Latina (8 países): estimaciones de mortalidad infantil por condición étnico-racial, 2010^a
 (En números por cada 1.000 nacidos vivos)

País	Condición étnico-racial						Brechas étnico-raciales ^c		
	Afrodescendientes			No afrodescendientes ^b					
	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural	Total
Argentina	11,9	18,6	12,5	13,8	15,4	14,0	0,86	1,21	0,89
Brasil	22,2	31,6	24,2	17,6	25,3	18,7	1,26	1,25	1,30
Colombia	21,2	36,5	26,3	14,2	21,4	16,0	1,49	1,71	1,64
Costa Rica	10,6	8,8	10,1	9,9	8,9	9,0	1,07	0,99	1,12
Ecuador	23,2	29,8	25,0	18,9	23,3	20,5	1,23	1,28	1,22
Panamá	13,8	13,6	13,8	9,4	12,4	10,4	1,48	1,09	1,32
Uruguay	16,9	15,0	16,9	12,0	8,9	11,8	1,41	1,69	1,42
Venezuela (República Bolivariana de)	18,0	20,6	18,4	14,1	15,6	14,3	1,28	1,32	1,29

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas a partir de los microdatos censales.

^a Las estimaciones se obtuvieron a través de métodos demográficos indirectos y un ajuste final del nivel de la mortalidad, sobre la base de las cifras oficiales vigentes para el total nacional, según el *Observatorio Demográfico, 2016. Proyecciones de Población* (CEPAL, 2017).

^b No se incluye la población indígena.

^c Cociente entre la mortalidad infantil de la población afrodescendiente y no afrodescendiente.

Existe una amplia literatura en torno a los factores sociales y económicos que determinan diferencias en la mortalidad infantil, como la educación o el ingreso, que operan a través de un conjunto de determinantes próximos que influyen directamente en el riesgo de morbilidad y mortalidad en los primeros años de vida, como el acceso a los servicios de salud o características de la madre (edad, espaciamiento entre embarazos y estado nutricional, entre otros). Sin embargo, las interacciones entre los factores socioeconómicos y próximos y su impacto en los diferenciales de la mortalidad infantil han sido escasamente estudiados para las poblaciones afrodescendientes, en gran medida por la falta de información básica, ya mencionada.

Según las cifras presentadas en el gráfico V.4, la atención prenatal que reciben las mujeres afrodescendientes es menor que la que reciben las mujeres no afrodescendientes en tres de los cuatro países con datos disponibles. Sin embargo, las diferencias no son tan marcadas como para explicar aquella que se observa en la mortalidad infantil en estos mismos países. Algo similar ocurre con la atención del parto por parte de personal calificado (véase el gráfico V.5). No obstante, la especificidad en cuanto a las definiciones operativas de estos indicadores puede esconder desigualdades mayores. En efecto, el Ministerio de Salud del Brasil reportó que el porcentaje de mujeres afrodescendientes que declararon haber asistido a siete o más consultas prenatales en 2012 fue del 55,7% entre las mujeres *pretas* y del 54,2% entre las *pardas*, mientras que en el caso de las mujeres blancas alcanzó al 74,5%.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el caso del Perú, en la próxima sección de este capítulo.

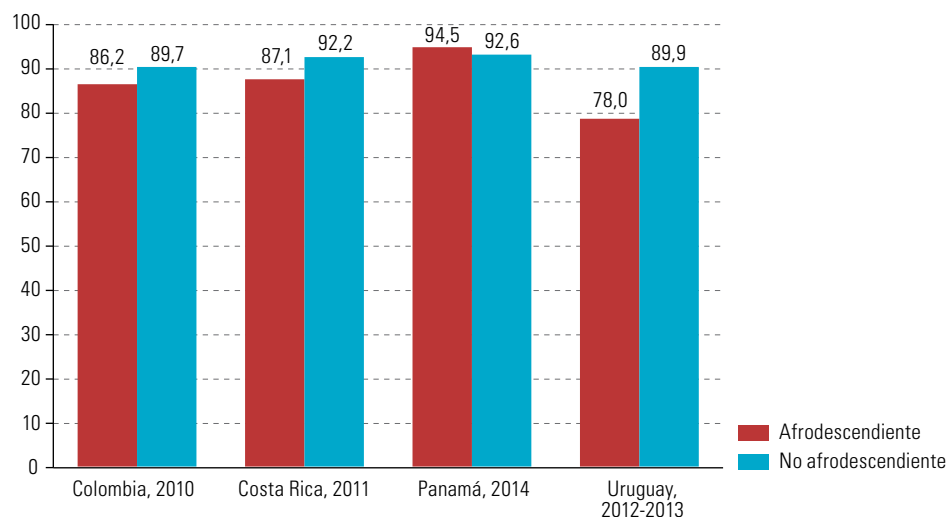


Gráfico V.4

América Latina (4 países): proporción de mujeres que tuvieron al menos cuatro controles prenatales, por condición étnico-racial, alrededor de 2010
(En porcentajes)

Fuente: Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para Costa Rica, Panamá y el Uruguay; y Encuesta de Demografía y Salud para Colombia.

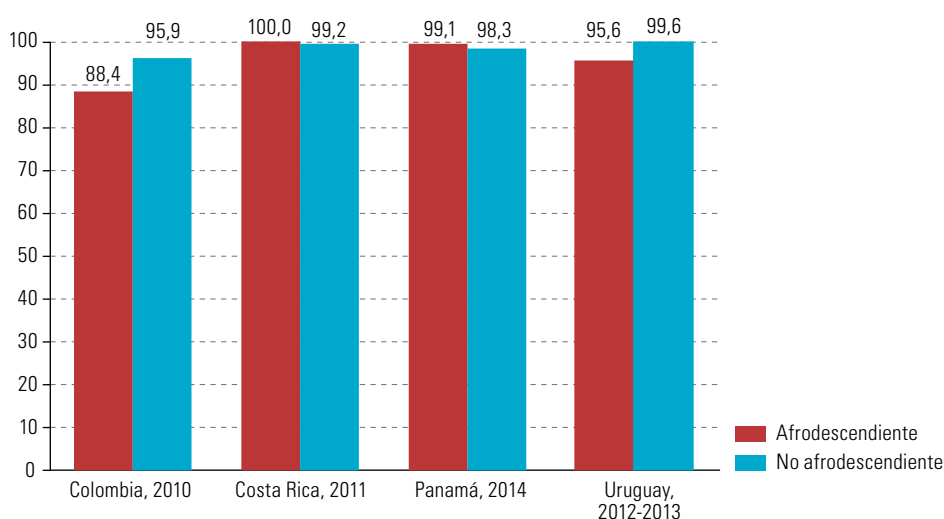


Gráfico V.5

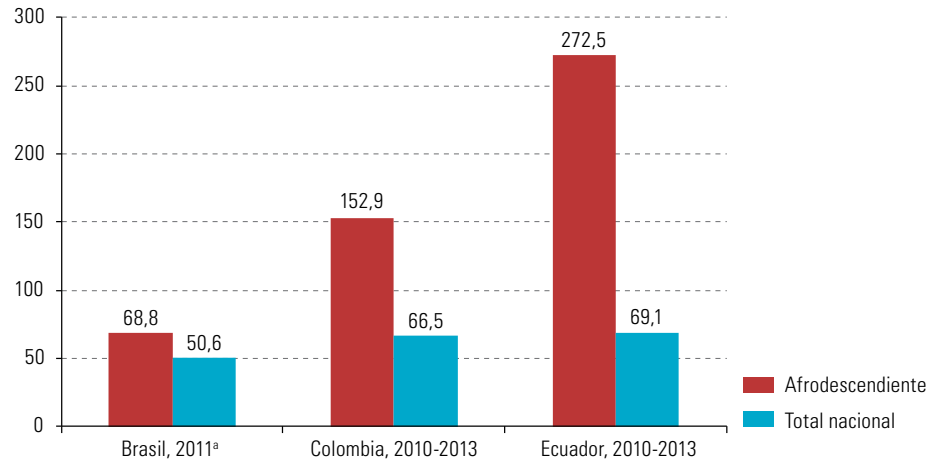
América Latina (4 países): proporción de partos atendidos por personal calificado, por condición étnico-racial, alrededor de 2010
(En porcentajes)

Fuente: Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para Costa Rica, Panamá y el Uruguay; y Encuesta de Demografía y Salud para Colombia.

Las condiciones de pobreza en que viven las mujeres afrodescendientes en la región agravan sus condiciones de salud, a lo que se suman las limitaciones de acceso y accesibilidad cultural de los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. En este marco, si bien la mortalidad materna ha disminuido en la región, continúa siendo alta en el caso de las mujeres afrodescendientes, como lo indican las cifras de los países para los que se dispone de datos. Sobre la base de las estadísticas vitales del Brasil, Colombia y el Ecuador, y gracias a que en los registros de nacimientos y defunciones se ha incluido la identificación étnico-racial, es posible visualizar las enormes desigualdades en desmedro de las mujeres afrodescendientes (véase el gráfico V.6). En Colombia, en el período 2010-2013, la razón de mortalidad materna de las mujeres afrodescendientes es algo más del doble de la misma razón correspondiente al promedio nacional y en el caso del Ecuador el diferencial es de cuatro veces. En el Brasil, las desigualdades son bastante menores, pero de todas maneras en 2011 la razón de mortalidad materna de la población afrodescendiente fue equivalente a 1,4 veces la de la población blanca. Esos datos evidencian la importancia y la urgencia de disponer de cifras oportunas y de calidad sobre mortalidad materna, tanto para el total de mujeres como, en particular, para las afrodescendientes.

Gráfico V.6

Brasil, Colombia y Ecuador:
razón de mortalidad materna,
por condición étnico-racial,
alrededor de 2011
(En números por cada
100.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Ministerio de Salud del Brasil [en línea] http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15580&Itemid=803 y, para Colombia y el Ecuador, bases de datos de las estadísticas vitales suministradas por los institutos de estadística de cada país.

^a El total corresponde a la población blanca y no al total nacional.

b) El embarazo en la adolescencia: necesidad de políticas que tomen en cuenta la diversidad sociocultural

El embarazo en la adolescencia es otra manifestación de la desigualdad en desmedro de las jóvenes afrodescendientes. En este caso, el entrecruce generacional y de género en materia de derechos sexuales y reproductivos resulta más acuciante, cuando a ello se agrega el factor étnico-racial. Cabe afirmar que la reproducción a edades tempranas en la región constituye un foco particular de interés para las políticas públicas por varias razones. Primero, porque pese al considerable descenso del nivel de fecundidad general, la fecundidad en la adolescencia no ha seguido la misma tendencia; más aún, en casi todos los países de la región los niveles se han mantenido o incluso en algunos períodos han aumentado. Segundo, porque la reproducción a edades tempranas se asocia con las desigualdades socioeconómicas, ya que su frecuencia es mucho mayor en el grupo de las personas en situación de pobreza y que tienen niveles más bajos de educación —entre las que se encuentran sobrerrepresentados los afrodescendientes—, al punto de que se la ha considerado uno de los factores que disminuye las probabilidades de salir de la pobreza por varias generaciones (Rodríguez, 2014). Asimismo, se relaciona con la desigualdad de género, puesto que las responsabilidades de la crianza y el cuidado recaen sobre todo en las jóvenes, sus madres y abuelas, independientemente de su situación conyugal o de la situación de cohabitación con el padre del bebé (Rodríguez, 2014).

Como se observa en el gráfico V.7, el porcentaje de adolescentes afrodescendientes de entre 15 y 19 años que son madres se mantiene en niveles elevados y en 7 de los 10 países con datos disponibles supera el porcentaje de maternidad de las adolescentes no afrodescendientes. En esos 10 países, entre un 14% y un 25% de las adolescentes afrodescendientes ya han tenido al menos un hijo, y las más altas proporciones corresponden al Ecuador. Las mayores desigualdades relativas se observan en el Brasil y el Uruguay, lo que pone en evidencia que incluso países que han implementado políticas de salud integrales y universales para la atención de jóvenes, incluidas aquellas dirigidas a la reducción del embarazo en la adolescencia no deseado, no han sido capaces de terminar con la desigualdad étnico-racial. Las débiles respuestas estatales para combatir la violencia, los escasos servicios de educación sexual en los servicios de salud que incorporen la mirada étnico-racial y el deterioro de los servicios públicos en los territorios de mayor concentración de poblaciones afrodescendientes son algunos de los factores críticos que violentan la vida de las mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes que forman parte de esta población.

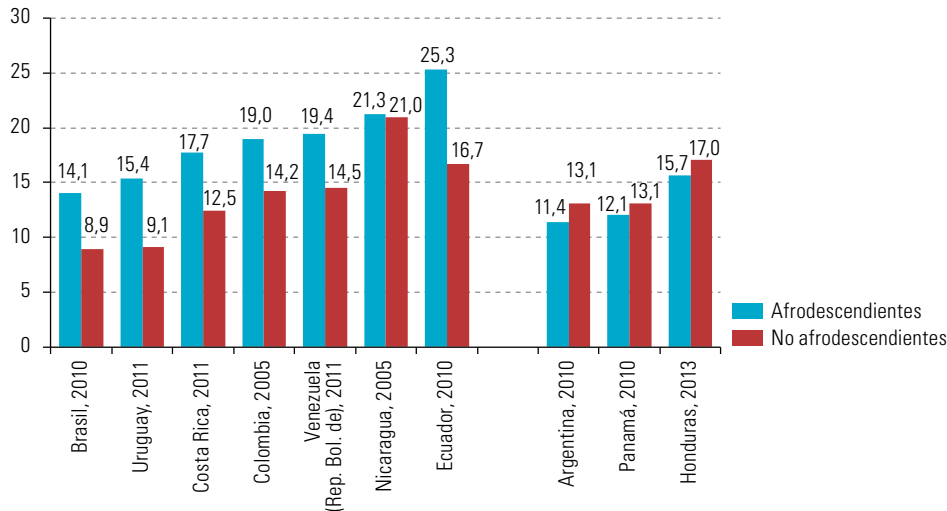


Gráfico V.7

América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnico-racial, alrededor de 2010 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

3. Desigualdades en la educación

El derecho a la educación es una herramienta fundamental para lograr un cambio social orientado hacia la igualdad y hacia la conformación de una sociedad solidaria y respetuosa de la diversidad cultural, y el Estado es el garante directo y el responsable de implementar políticas públicas que aseguren su cumplimiento. Asimismo, el derecho a la educación facilita la concreción de otros derechos. En la región, la distribución del ingreso y del bienestar se transmite de una generación a otra, y sus factores determinantes son la educación, el patrimonio, las características demográficas y las oportunidades de acceso a un empleo productivo y de calidad y al trabajo decente.

Se han registrado notables avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso a la educación en las últimas tres décadas en América Latina. En promedio, el acceso a la educación primaria ya es prácticamente universal en la región y el acceso a la educación secundaria también ha aumentado de manera significativa, aunque persisten desafíos importantes de retención, especialmente en la alta secundaria. El analfabetismo ha disminuido y la brecha entre los sexos en la enseñanza primaria es prácticamente inexistente. A pesar de los avances, sigue existiendo una gran heterogeneidad entre los países y dentro de ellos en lo que se refiere a los niveles educativos. Esas brechas no están relacionadas solamente con el nivel de desarrollo de los países, sino también con factores internos de desigualdad, entre los cuales el más evidente es el nivel de ingresos de los hogares (en 2013, mientras que el 80% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad pertenecientes al quinto quintil de ingresos habían concluido la educación secundaria, esa proporción solo llegaba al 34% en el caso de los jóvenes del primer quintil (CEPAL, 2016c)). En la educación postsecundaria (especialmente universitaria) las brechas son aún más pronunciadas, pues la población joven de hogares de los primeros quintiles de ingresos prácticamente no accede a la enseñanza superior. Estas desigualdades muchas veces se vuelven invisibles cuando el análisis no se extiende más allá de los promedios nacionales.

Eso significa que en cada uno de los países de la región existen grupos poblacionales que tienen grandes déficits educacionales, que a su vez están relacionados con otras esferas fundamentales como el trabajo remunerado, la salud, la vivienda, la mortalidad infantil y la esperanza de vida. Ese es el caso, en la mayoría de los países, de los jóvenes afrodescendientes e indígenas.

Frente a esta realidad, en el Programa de Acción de Durban se insta a los Estados a que: i) se comprometan a garantizar el acceso a la enseñanza, en particular el acceso de todos los niños, tanto mujeres como varones, a la enseñanza primaria gratuita y el acceso de los adultos al aprendizaje y la enseñanza permanentes, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, sin discriminación de ningún tipo; ii) adopten y apliquen leyes que prohíban la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico a todos los niveles de la enseñanza, tanto académica como no académica; iii) adopten todas las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos que limitan el acceso de los niños a la educación, y iv) garanticen que todos los niños tengan acceso, sin discriminación alguna, a una enseñanza de buena calidad. Por su parte, las organizaciones de personas afrodescendientes, en el Plan de Acción de la Declaración de La Ceiba (emanado de la Primera Cumbre Mundial de Afrodescendientes, realizada en 2011), afirmaron que “los sistemas educativos tienen que garantizar el acceso a una educación de calidad con perspectiva étnico racial y que forme al estudiantado sobre la historia y contribuciones a la humanidad de los pueblos africanos y afrodescendientes escrita por los mismos” (párrafo X) y acordaron “trabajar para que los gobiernos nacionales impulsen en sus sistemas educativos la etnoeducación, el fomento de las lenguas maternas afrodescendientes, la historia y contribuciones a la humanidad de los pueblos de África” (párrafo XI).

a) El acceso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes al sistema educativo

En 7 de los 11 países de los que hay datos disponibles, la asistencia escolar de los afrodescendientes es menor que la del resto de los niños y adolescentes.

Los esfuerzos sistemáticos para ampliar la cobertura del sistema educativo han conducido a que las brechas étnico-raciales en el acceso a la educación primaria de niños y niñas de 6 a 11 años sean hoy prácticamente inexistentes en la región, al menos en lo que se refiere a los totales nacionales (puede ocurrir que existan brechas en determinadas áreas geográficas dentro de cada país). Sin embargo, a medida que avanza la edad las brechas se van profundizando. En el gráfico V.8 se presenta el porcentaje de niños y adolescentes de entre 12 y 17 años de edad que asistían a un establecimiento educativo al momento del censo. Se observa que las tasas de asistencia de los niños y jóvenes afrodescendientes varían de un 71,7% en Honduras a un 92,8% en Panamá.

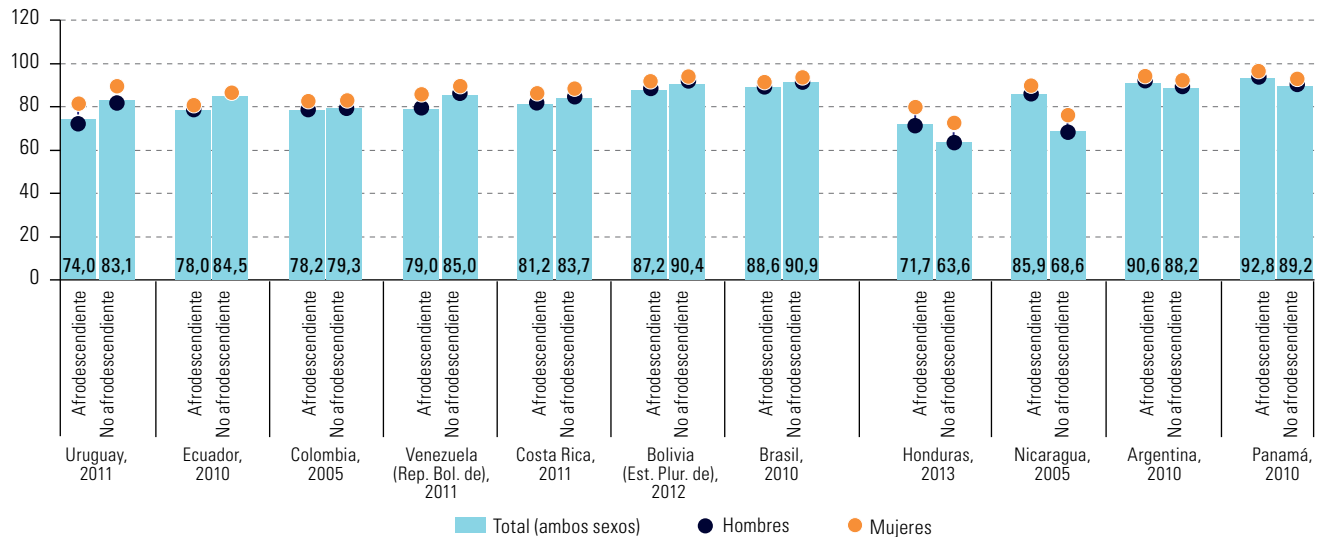
Asimismo, en 7 de los 11 países de los que hay datos disponibles la asistencia escolar de los afrodescendientes es menor que la del resto de los niños y adolescentes. Las brechas relativas son más altas en el Uruguay, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), aunque las diferencias no son marcadas. Tampoco son significativas las diferencias por sexo; incluso las niñas y adolescentes de entre 12 y 17 años, independientemente de su grupo étnico-racial, presentan tasas de asistencia escolar algo más elevadas que las de sus pares varones. Por tanto, en los 7 países en los que los indicadores son menos favorables para los afrodescendientes, el entrecruce con la variable sexo ubica a los niños afrodescendientes en la peor de las situaciones y a las niñas no afrodescendientes en la mejor.

En el gráfico V.9 se presenta la proporción de asistencia escolar de los jóvenes de entre 18 y 24 años en 11 países de la región. Se trata de datos de asistencia escolar bruta, es decir, sin distinguir si los jóvenes están en el nivel primario (lo que implicaría un rezago escolar) o si, de acuerdo con su edad, cursan la educación secundaria. Este es otro aspecto que se requiere profundizar, puesto que en varios países de la región la educación secundaria es obligatoria. Más allá del marco legal e incluso de las críticas actuales respecto al sistema educativo, lo cierto es que en el contexto de desarrollo de la región este debería ser el piso mínimo para todos los jóvenes¹⁵. En este sentido, aun cuando las cifras miden solo la asistencia, también muestran que el acceso aún no es universal para los adolescentes afrodescendientes.

¹⁵ Culminar al menos la educación secundaria tiene efectos relevantes en relación con la posibilidad de no vivir en situación de pobreza en la adultez (CEPAL, 2016c); la educación secundaria también puede ser clave para la participación en espacios políticos. Por otra parte, mayores niveles de educación, especialmente entre las mujeres, están asociados con mejores resultados educativos y de salud de los hijos.

Gráfico V.8

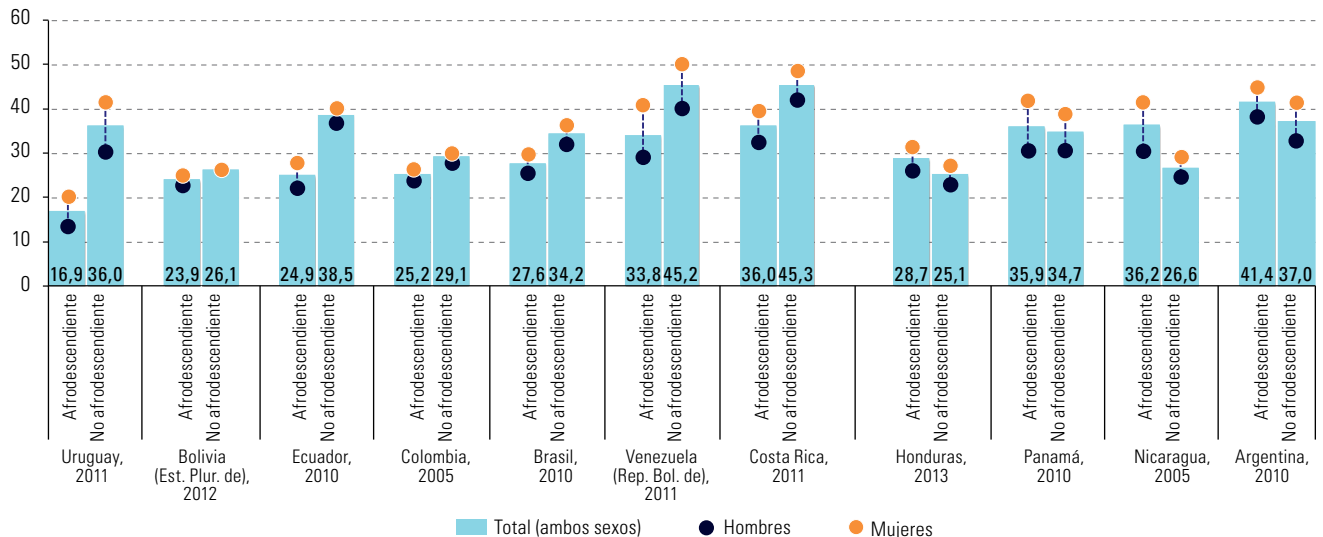
América Latina (11 países): proporción de niños, niñas y adolescentes de entre 12 y 17 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Gráfico V.9

América Latina (11 países): proporción de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Las brechas generacionales en el acceso a la educación resultan elocuentes al comparar las cifras del gráfico V.8 con las del gráfico V.9. Como puede apreciarse, el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a un establecimiento educativo es significativamente inferior al de aquellos de entre 12 y 17 años que están en esa situación. La escolarización de los jóvenes afrodescendientes de 18 a 24 años oscila entre un 16,9% en el Uruguay y un 41,4% en la Argentina. Asimismo, las brechas étnico-raciales se profundizan en ese tramo de edad en desmedro de la juventud afrodescendiente y se repiten en los mismos siete países en que esa situación se presenta entre los

adolescentes de 12 a 17 años; por el contrario, en la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá, la asistencia escolar de niños, adolescentes y jóvenes afrodescendientes es algo más elevada que la correspondiente a los no afrodescendientes (véanse los gráficos V.8 y V.9). Las mayores desigualdades se observan en el Uruguay, donde la escolarización de los afrodescendientes de entre 18 y 24 años es algo menos de la mitad de la que presentan los jóvenes no afrodescendientes; le siguen el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), países en que las tasas de asistencia escolar de los jóvenes afrodescendientes son un 35% y un 25% menores, respectivamente, que las tasas de los jóvenes no afrodescendientes. Junto con ello, las brechas de género también resultan más altas en este grupo etario que en el anterior, tanto entre los jóvenes afrodescendientes como entre los no afrodescendientes, y nuevamente ubican a los varones afrodescendientes en la peor situación.

Para complementar esta mirada, en el cuadro V.4 se presentan las cifras de acceso de los jóvenes de entre 20 y 29 años a la educación superior o postsecundaria, ya sea de nivel universitario o no universitario. El rango en el caso de la juventud afrodescendiente va de un 8,5% en el Uruguay a un 38,3% en Cuba. El patrón de desigualdad étnico-racial en desmedro de estos jóvenes vuelve a ser sistemático en los mismos siete países ya mencionados, con brechas que se profundizan aún más¹⁶. Las mayores diferencias se presentan en el Uruguay, el Brasil y el Ecuador, países en que el porcentaje de jóvenes no afrodescendientes que logran acceder a los niveles superiores de educación duplica o triplica con creces el porcentaje correspondiente a los jóvenes afrodescendientes. Dicho de otra manera, en el Uruguay, por ejemplo, mientras que 28 de cada 100 jóvenes no afrodescendientes acceden a la educación superior, la proporción solo llega a 8 de cada 100 jóvenes afrodescendientes. Para este indicador fue posible disponer de datos de Cuba, donde se observa que las diferencias étnico-raciales son más reducidas. Por otra parte, en la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá la situación parece ser más favorable para los jóvenes afrodescendientes, hombres y mujeres.

En todos los países el acceso a la educación superior es mayor entre las mujeres que entre los hombres, independientemente de su condición étnica. Por tanto, una vez más en la mayoría de los países el entrecruce de las desigualdades en lo referente al acceso a la educación ubica a los varones afrodescendientes en la situación más desfavorable, aspecto que se revierte (si se compara con la situación de las mujeres afrodescendientes) cuando se analiza la calidad de la inserción que logran en el mercado laboral y los salarios que perciben.

El acceso a la educación universitaria y la culminación de ese nivel de enseñanza es uno de los aspectos que las organizaciones afrodescendientes consideran claves para avanzar en la inclusión social y la igualdad. En ese sentido, es posible observar los importantes esfuerzos que tanto la sociedad civil como los Gobiernos de la región realizan para que los jóvenes afrodescendientes puedan acceder a los estudios superiores y culminarlos. Por ejemplo, Nicaragua, uno de los pocos países de la región en que los indicadores educativos evidencian una mejor situación de las poblaciones afrodescendientes, cuenta en la costa del Caribe con dos universidades comunitarias —Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)—, que han hecho relevantes aportes a la educación y el desarrollo de las comunidades étnicas y afrodescendientes (Sánchez, 2005). Por otra parte, en el Brasil, como se detalla en el apartado siguiente, se ha implementado una política sistemática de acción afirmativa para que la juventud afrodescendiente acceda a las universidades (públicas y privadas), que ha tenido significativos resultados. De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2015), en 2004 un 16,7% de los jóvenes afrodescendientes (pretos y pardos) de entre 18 y 24 años asistían a la enseñanza superior; en 2014, ese porcentaje se había incrementado al 45,5%.

¹⁶ Nótese que las cifras del gráfico V.10 daban cuenta del acceso de los jóvenes a un establecimiento educativo sin especificar el nivel alcanzado (es decir, podían estar asistiendo al nivel primario, secundario o superior).

En el caso de los jóvenes blancos el acceso a la educación superior era del 47,2% en 2004 y llegó al 71,4% diez años después. Si bien es evidente que las desigualdades étnico-raciales en desmedro de la juventud afrodescendiente persisten, los datos también muestran que se ha logrado reducirlas significativamente, puesto que la tasa de acceso de los jóvenes afrodescendientes se elevó de forma más acelerada que la de los blancos. En efecto, en 2004 la tasa de asistencia a la enseñanza superior de los jóvenes afrodescendientes equivalía a poco más de un tercio de la tasa de los jóvenes blancos, mientras que en 2014 era cercana a los dos tercios¹⁷.

Cuadro V.4

América Latina (12 países): proporción de jóvenes de entre 20 y 29 años que alcanzaron la educación superior, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año	Condición étnico-racial	No universitaria			Universitaria			Total (universitaria y no universitaria)		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina, 2010	Afrodescendientes	8,1	15,3	11,5	21,4	26,1	23,7	29,5	41,4	35,2
	No afrodescendientes	7,5	13,7	10,7	17,9	22,7	20,3	25,4	36,4	30,9
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Afrodescendientes	3,5	4,7	4,1	16,7	17,8	17,2	20,2	22,5	21,2
	No afrodescendientes	4,9	7,0	6,0	30,0	32,6	31,3	34,9	39,6	37,3
Brasil, 2010 ^a	Afrodescendientes	...	...	...	...	...	...	10,3	14,8	12,5
	No afrodescendientes	...	...	...	...	...	...	27,6	34,3	31,0
Colombia, 2005	Afrodescendientes	5,9	8,1	7,0	8,5	10,1	9,3	14,4	18,1	16,3
	No afrodescendientes	6,9	10,2	8,6	15,9	18,4	17,2	22,8	28,6	25,8
Costa Rica, 2011	Afrodescendientes	1,7	2,2	2,0	13,3	18,2	15,7	15,0	20,4	17,7
	No afrodescendientes	2,5	2,6	2,6	23,6	29,8	26,8	26,1	32,4	29,3
Cuba, 2012	Afrodescendientes	25,9	22,3	24,3	11,0	17,8	14,0	36,9	40,2	38,3
	No afrodescendientes	27,4	23,5	25,5	11,3	19,0	15,0	38,7	42,5	40,6
Ecuador, 2010	Afrodescendientes	1,8	2,4	2,1	10,7	15,1	12,9	12,5	17,5	14,9
	No afrodescendientes	2,3	2,4	2,3	27,8	32,7	30,3	30,0	35,0	32,6
Honduras, 2013	Afrodescendientes	3,1	4,2	3,7	7,3	9,5	8,4	10,4	13,7	12,1
	No afrodescendientes	3,1	3,3	3,2	6,5	7,9	7,3	9,7	11,2	10,5
Nicaragua, 2005 ^a	Afrodescendientes	...	...	...	...	...	...	10,8	22,9	17,2
	No afrodescendientes	...	...	...	...	...	...	12,2	15,2	13,7
Panamá, 2010	Afrodescendientes	2,6	3,0	2,8	20,4	34,9	27,4	23,0	37,9	30,2
	No afrodescendientes	2,1	2,6	2,4	19,5	30,4	25,0	21,6	33,0	27,3
Uruguay, 2011	Afrodescendientes	2,0	4,7	3,4	3,7	6,6	5,2	5,7	11,3	8,5
	No afrodescendientes	5,2	9,5	7,4	16,7	24,0	20,4	21,9	33,5	27,8
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Afrodescendientes	5,2	7,7	6,2	13,9	23,9	17,8	19,1	31,6	24,0
	No afrodescendientes	7,6	10,2	8,9	23,0	34,9	29,0	30,6	45,1	38,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a No fue posible establecer la distinción entre nivel superior no universitario y universitario.

El análisis de los datos generados por los censos arroja informaciones relevantes para conocer el grado de cumplimiento del derecho a la educación, pero por sí solo es insuficiente, sobre todo si se desea evaluar la calidad de la educación que reciben los niños, adolescentes y jóvenes afrodescendientes. La discriminación y el racismo estructural que ellos sufren en el campo educacional siguen manifestándose de diversas formas y en varios niveles en los países de América Latina. La escasa existencia de políticas educativas culturalmente adecuadas, en las que se reconozcan la historia, la identidad y el aporte de los afrodescendientes al desarrollo de los países, así como la falta de mecanismos de participación efectivos y la carencia de políticas de acción

¹⁷ El acceso de los jóvenes afrodescendientes a los niveles superiores de educación requiere ser complementado con la culminación de este ciclo. Datos preliminares procesados por el CELADE-División de Población de la CEPAL a partir de los microdatos censales correspondientes a la población adulta (de entre 25 y 59 años) evidencian que la culminación de la educación superior suele ser menor entre los afrodescendientes, en 8 de 12 países. Estas cifras están en proceso de revisión y serán publicadas próximamente en un documento sobre la situación de la población afrodescendiente en la región que está elaborando la CEPAL en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

afirmativa que sean capaces de disminuir las brechas existentes se combinan con la discriminación dentro de las aulas para configurar desigualdades más profundas, en un cuadro aún más desfavorable que el mero rezago en el acceso a los establecimientos educativos. Este es otro de los ámbitos que deben analizarse de manera urgente y pormenorizada en los países de la región.

b) Jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo

La situación de los jóvenes, tanto hombres como mujeres, que no están incorporados al sistema educativo ni están ocupados en el mercado de trabajo es foco de atención en la región por varias razones. Si bien se trata de un grupo heterogéneo, en el que se combinan una diversidad de situaciones, unas más estructurales y otras más coyunturales, existen evidencias de que estos jóvenes se encuentran en desventaja y enfrentan un mayor riesgo de caer en la pobreza, o bien tienen menos posibilidades de salir de ella. Junto con lo anterior, padecen diversos estigmas asociados a esa condición (CEPAL, 2014a). En realidad, se trata de un grupo marcado por importantes brechas entre los quintiles de ingreso (cerca de la mitad de los integrantes de este grupo pertenecen a los dos primeros quintiles) y constituido en su gran mayoría por mujeres residentes en zonas urbanas, de las cuales un porcentaje significativo ya son madres y tienen una alta carga de trabajo no remunerado en sus hogares, que es justamente lo que les dificulta seguir o concluir sus estudios e insertarse en el mercado de trabajo, dada la carencia de sistemas de cuidado y de políticas de conciliación entre el estudio, el trabajo y la vida personal y familiar (CEPAL, 2014c y 2016e).

Esa situación se agudiza en el caso de los jóvenes afrodescendientes. En efecto, en el gráfico V.10 se puede observar que el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no están estudiando ni ocupados en el mercado laboral es superior al de los jóvenes no afrodescendientes que se encuentran en la misma situación en 7 de los 11 países de los que se dispone de datos¹⁸; en los restantes 4 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Panamá) esa situación se invierte, aunque en este caso las brechas étnico-raciales son bastante más reducidas. Al introducir la dimensión de género en el análisis, se observa que la proporción de mujeres jóvenes afrodescendientes que están en esa situación es superior a la de mujeres jóvenes no afrodescendientes en 6 de los 11 países; la brecha puede alcanzar 14 puntos, como ocurre en el Uruguay, donde un 38% de las jóvenes afrodescendientes se encuentran en esta situación, en comparación con un 24% de las no afrodescendientes.

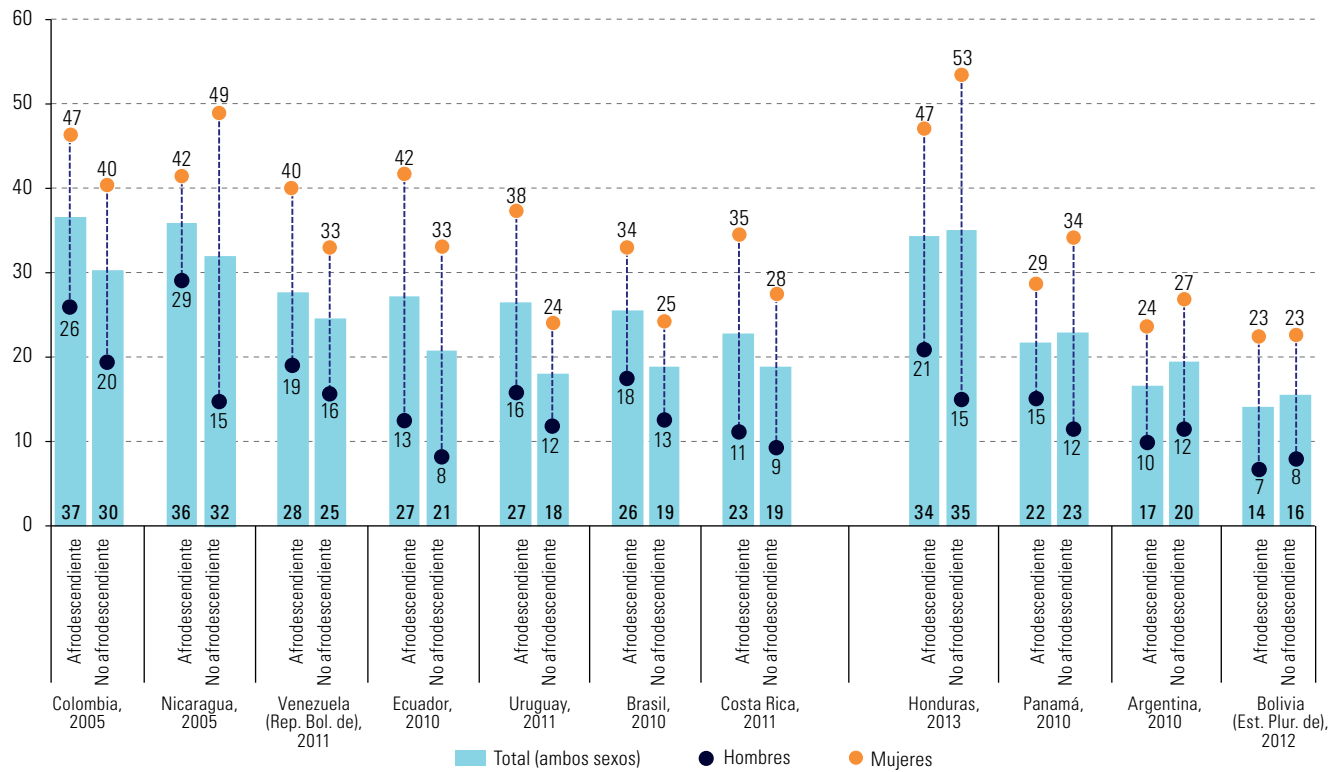
Asimismo, al comparar la situación de las jóvenes mujeres afrodescendientes con la de los jóvenes de sexo masculino no afrodescendientes, se evidencian brechas extremadamente significativas en todos los países de los que se dispone de información: el porcentaje de jóvenes mujeres afrodescendientes que no están estudiando ni ocupadas en el mercado laboral equivale a por lo menos el doble del porcentaje de jóvenes varones no afrodescendientes que están en esa situación (como ocurre en la Argentina); a aproximadamente 2,5 veces en cuatro países (Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)); a alrededor de 3 veces en otros cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua y Uruguay); a casi 4 veces en Costa Rica, y a más de 5 veces en el Ecuador.

La información contenida en el gráfico V.11 confirma que la principal razón por la que las jóvenes no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo es que realizan trabajo doméstico no remunerado o de cuidado en sus propios hogares.

¹⁸ En los apartados anteriores de esta sección C ya se entregaron evidencias relativas a la menor asistencia escolar y las mayores tasas de maternidad en la adolescencia que se registran entre las jóvenes afrodescendientes.

Gráfico V.10

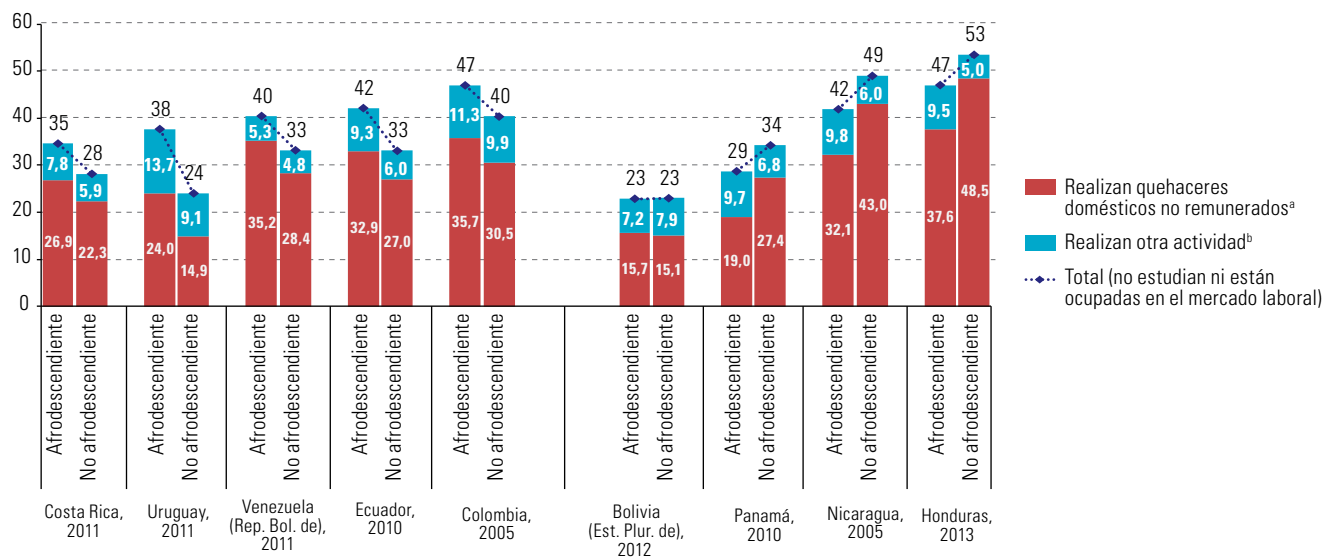
América Latina (11 países): proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Gráfico V.11

América Latina (9 países): proporción de mujeres de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral, por condición étnico-racial, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

^a No se incluyen datos de la Argentina ni del Brasil, pues no es posible distinguir la categoría "quehaceres domésticos".

^b Se incluye a aquellas jóvenes que están desocupadas o en alguna situación de inactividad económica.

4. Desigualdades en el mercado laboral

La preocupación por la existencia de prácticas discriminatorias en contra de las personas y la necesidad de evitarlas es antigua y se ha plasmado en diversas normativas internacionales e instrumentos de las Naciones Unidas, como ya se ha visto al comienzo de este capítulo con relación a la discriminación racial. Importa mencionar que antes de la elaboración de normas internacionales de carácter general en que se condena la discriminación racial en todos los ámbitos, en 1958 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó la primera norma internacional contra la discriminación, enfocada específicamente en el ámbito laboral. Se trata del Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), en que se definen varios ámbitos de discriminación que deben ser eliminados, entre ellos la raza o color y el sexo, además de establecer la necesidad de contar con políticas nacionales de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato¹⁹.

Para la CEPAL, el trabajo es la llave maestra de la igualdad. El trabajo, así como la educación, constituyen las vías privilegiadas para la inclusión social. En América Latina, los ingresos provenientes del trabajo representan alrededor del 80% del ingreso total de los hogares (CEPAL, 2016a). Por lo tanto, lo que ocurre en el ámbito del trabajo (las oportunidades y la calidad del trabajo al que las personas pueden acceder) influye fuertemente en las posibilidades de no caer en la pobreza o superarla y de gozar de niveles adecuados de bienestar. En otras palabras, el trabajo constituye el principal motor para la superación de la pobreza, la integración social y económica, la igualdad y el acceso al bienestar y a la protección social y, además, es un mecanismo fundamental para la construcción de la autonomía, la identidad, la dignidad personal y la ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2012a, 2012b, 2012c, 2014b, 2016a y 2016b)²⁰.

Debido a lo anterior y considerando la fuerte presencia de la discriminación racial en la región y las brechas estructurales existentes, por ejemplo, en las áreas de salud y educación, es central analizar la existencia y la reproducción de las desigualdades étnico-raciales en el mundo del trabajo, así como su entrecruzamiento con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como el género, la edad y el territorio en que se vive. Como se ha expuesto en otras publicaciones de la CEPAL (2016b y 2016g) y en secciones anteriores de este capítulo, la situación de múltiples desigualdades y discriminación que experimentan las mujeres afrodescendientes es una de las manifestaciones más evidentes de ese entrecruzamiento de desigualdades.

En este apartado se utilizarán datos provenientes de dos fuentes de información distintas: los censos de población (nivel educativo de la población ocupada, tasa de desempleo y situación ocupacional) y las encuestas de hogares (ingresos laborales).

¹⁹ En el primer párrafo del artículo 1 se afirma que “a los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados”. En el artículo 2, se agrega que “todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. Véase [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111.

²⁰ En América Latina y el Caribe, el mercado de trabajo ha sido históricamente el eslabón entre una estructura productiva muy heterogénea y con alto peso de sectores de baja productividad y una elevada desigualdad del ingreso de los hogares. No obstante, en el período reciente (en particular, entre 2002 y 2014), tal como se señaló en el capítulo I, el mercado laboral ha sido un factor clave para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad, debido básicamente a la disminución del desempleo, el aumento de los ingresos laborales, en especial de los salarios mínimos, un notorio proceso de formalización del trabajo, la extensión de la protección social contributiva (salud y pensiones) y el aumento de la tasa de participación de las mujeres, que incrementa el número de perceptores de ingreso por hogar y disminuye el porcentaje de mujeres sin ingresos propios (CEPAL, 2016a y 2016c).

a) Nivel educativo de los ocupados

Para la CEPAL, como se ha señalado, el trabajo y la educación son las dos vías más poderosas de inclusión social y de reducción de las desigualdades. Niveles adecuados de educación, además de su calidad y pertinencia, son un factor de gran importancia para una buena inserción en el mercado laboral (en empleos productivos y de calidad, con mejores ingresos y acceso a derechos y a la protección social), aunque los logros educativos no se trasladen automáticamente al mercado de trabajo, en especial en el caso de las mujeres, que, a pesar de tener niveles de escolarización más elevados, siguen percibiendo menores ingresos que los hombres, incluso cuando se ajusta por hora trabajada (CEPAL, 2012a, 2011 y 2016f). En este marco, la educación secundaria se vuelve de manera creciente un piso mínimo, tanto para incorporarse a la dinámica de aumentos de productividad requeridos a fin de posibilitar el desarrollo sostenible, como para mitigar la reproducción intergeneracional de la pobreza, la desigualdad y la exclusión por medio del acceso a un trabajo decente (CEPAL, 2016c).

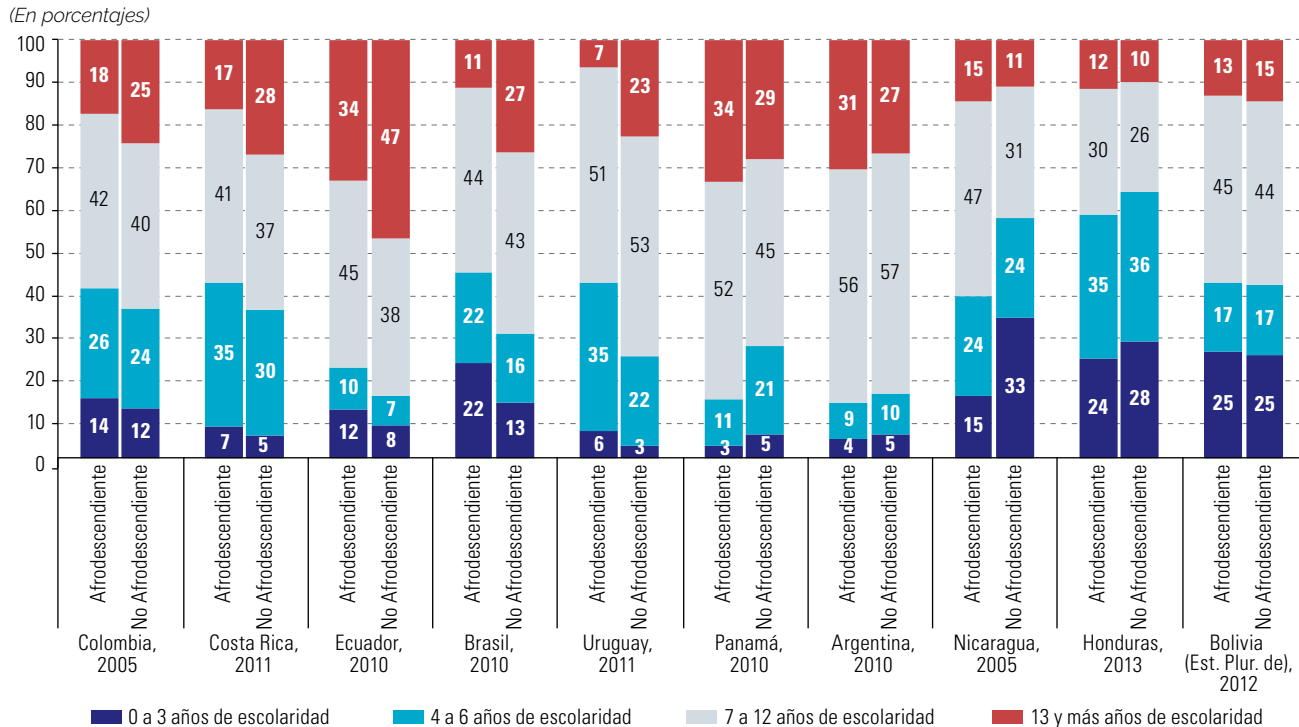
Al comparar los logros educativos de la población ocupada afrodescendiente y no afrodescendiente (véase el gráfico V.12), se observan diferentes tendencias entre los diez países de los cuales se cuenta con información: en cinco de ellos la situación es más desventajosa para los ocupados afrodescendientes (primer grupo) y en los otros cinco la situación es levemente más ventajosa para los ocupados afrodescendientes o no se observan brechas significativas (segundo grupo). Al considerar a los ocupados que tienen 13 años y más de escolaridad, se destacan las situaciones del Brasil y el Uruguay, países en los que la proporción de afrodescendientes equivale a aproximadamente un tercio de la proporción de no afrodescendientes en ese tramo educativo. En los casos en que la situación de los ocupados afrodescendientes es más favorable (en especial en Nicaragua, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia), las diferencias son mucho menos acentuadas. La magnitud de las brechas existentes en los países del primer grupo pone de relieve la importancia de las políticas de acción afirmativa basadas en la condición social y étnico-racial que han venido implementando algunos de ellos tanto en la educación superior universitaria como en la educación técnica y vocacional (de nivel secundario y terciario) y en los programas de formación profesional, tema que será analizado en la última sección de este capítulo.

Al observar las desigualdades de género en conjunto con las étnico-raciales entre las personas ocupadas con 13 años y más de estudios (véase el gráfico V.13), se puede afirmar que las mujeres no afrodescendientes y, en segundo lugar, las afrodescendientes se encuentran en mejor situación que los hombres. Asimismo, es posible distinguir dos grupos. El primero está conformado por seis países donde el porcentaje de no afrodescendientes que cuentan con ese nivel de educación supera al porcentaje de afrodescendientes (tanto entre los hombres como entre las mujeres). En este caso, las mayores brechas se presentan en el Uruguay y el Brasil, donde los porcentajes de mujeres no afrodescendientes que tienen 13 o más años de estudios equivalen al triple y el doble, respectivamente, del porcentaje de mujeres afrodescendientes con ese nivel educativo. El segundo grupo está compuesto por cuatro países donde, además de observarse una situación más favorable de las mujeres (tanto afrodescendientes como no afrodescendientes) respecto de los hombres (afrodescendientes y no afrodescendientes), son las mujeres afrodescendientes las que presentan una mejor posición, aunque las diferencias son menores que en el grupo anterior. Merece ser destacado el caso de Panamá, donde la brecha de género en favor de las mujeres es de alrededor de 20 puntos porcentuales, tanto en la población afrodescendiente como no afrodescendiente, lo que evidencia un notable avance femenino y un rezago masculino en este indicador.

Es central analizar la existencia y la reproducción de las desigualdades étnico-raciales en el mundo del trabajo, así como su entrecruzamiento con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como el género, la edad y el territorio en que se vive.

Gráfico V.12

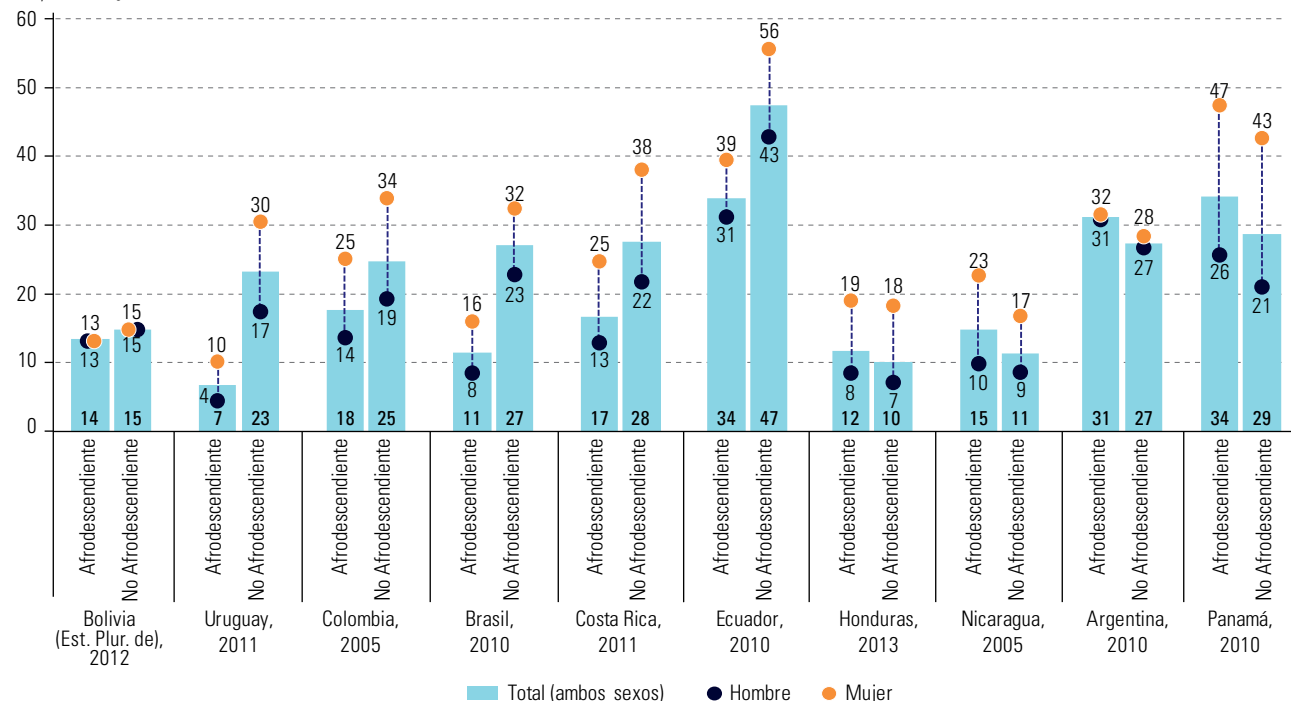
América Latina (10 países): distribución del total de población ocupada de 15 años y más, por años de escolaridad y condición étnico-racial, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Gráfico V.13

América Latina (10 países): proporción de la población ocupada que tiene 13 años o más de escolaridad, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

b) Tasa de desempleo

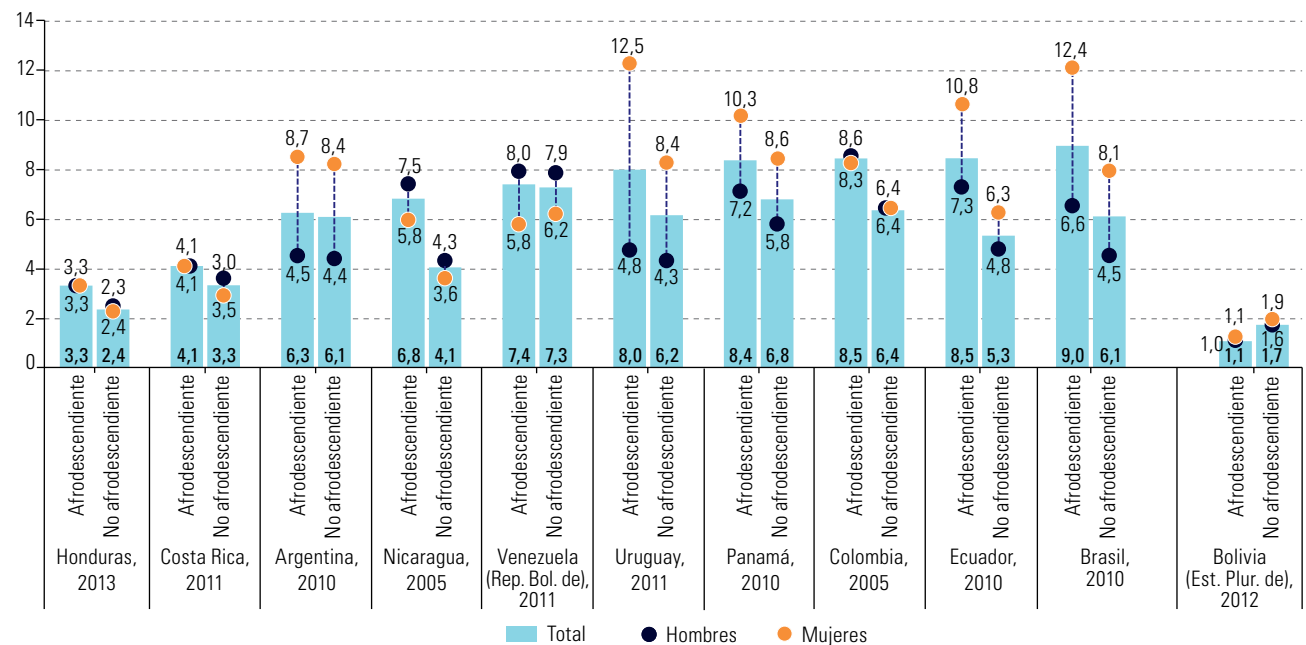
El desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En general, en todas las regiones del mundo, incluida América Latina, el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes. Por otra parte, varios análisis sobre el mercado de trabajo en países de América Latina en que se incorpora la dimensión étnico-racial también han mostrado que el desempleo afecta más a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes y, especialmente, a las mujeres y jóvenes que forman parte de esos grupos (IPEA, 2011; CEPAL/UNFPA, 2011; CEPAL, 2014b, 2013a y 2016c; Guimarães, 2012; Borges, 2004).

De acuerdo con la información censal (véase el gráfico V.14), la tasa de desempleo de los afrodescendientes es superior a la de los no afrodescendientes en 10 de los 11 países considerados (la excepción corresponde al Estado Plurinacional de Bolivia). Tanto en la Argentina como en Venezuela (República Bolivariana de), las tasas de desempleo de los afrodescendientes y de los no afrodescendientes muestran pocas diferencias; no obstante, los afrodescendientes continúan presentando una situación desventajosa.

Además, en cinco países (Argentina, Brasil, Ecuador, Panamá y Uruguay) las tasas de desempleo de las mujeres afrodescendientes son significativamente superiores a las de los hombres afrodescendientes. Asimismo, son más elevadas que las tasas de desempleo tanto de las mujeres no afrodescendientes como de los hombres no afrodescendientes, solo con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico V.14

América Latina (11 países): tasa de desempleo de la población de 15 años y más de edad, por sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Como se analiza en CEPAL (2016b), esos datos evidencian la existencia de una “disonancia” entre los niveles de escolaridad alcanzados y las tasas de desempleo o, en otras palabras, revelan que los mayores niveles de escolaridad no tienen los mismos efectos en términos de empleo para los diferentes grupos analizados. Se trata de una expresión de la exclusión y discriminación hacia las mujeres que persiste en el mercado de trabajo (CEPAL, 2016f) y que es más acentuada en el caso de las afrodescendientes.

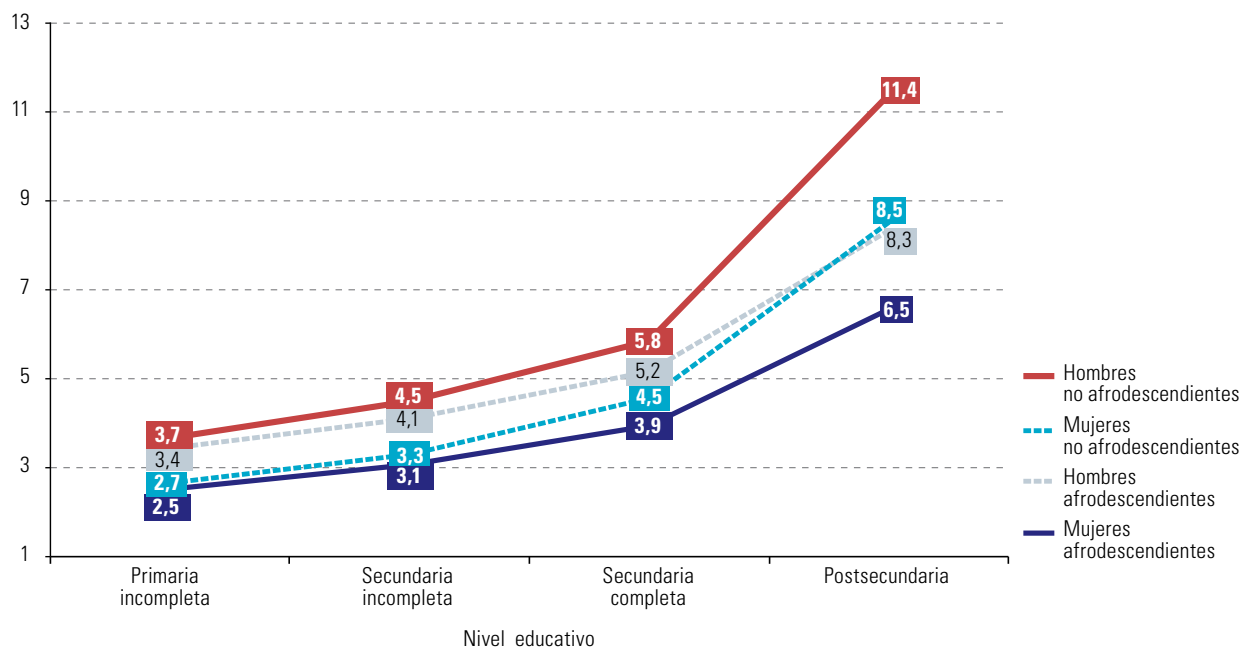
c) Ingresos laborales

Así como los niveles de escolaridad no se trasladan automáticamente a las posibilidades de acceso al empleo de afrodescendientes y no afrodescendientes, hombres y mujeres, como se analizó en CEPAL (2016b) y se señaló en el apartado anterior en relación con las tasas de desempleo, lo mismo ocurre en relación con uno de los indicadores más importantes de la calidad del empleo, que son los ingresos laborales.

Al analizar los ingresos laborales por hora trabajada (véase el gráfico V.15) se aprecia que las mujeres afrodescendientes se sitúan sistemáticamente en las posiciones inferiores de la escala de ingresos, incluso cuando se controla por el nivel de educación, y los hombres no afrodescendientes en las situaciones más favorables, como ya se observó en CEPAL (2016b y 2016c). Los datos expresan el entrecruzamiento de las desigualdades étnico-raciales y de género en el mercado de trabajo y permiten reiterar lo que ya se ha señalado en muchos estudios sobre las brechas de ingreso por sexo: que dichas brechas son más elevadas en la medida en que los niveles de escolaridad son más altos.

Gráfico V.15

América Latina (promedio simple de 4 países): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, por nivel educativo, sexo y condición étnico-racial, 2014
 (En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



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

Nota: Los países considerados son el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Es así como entre las personas ocupadas que se ubican en el tramo más elevado de escolaridad, la educación terciaria, se puede observar que las mujeres afrodescendientes reciben un ingreso por hora equivalente a un 58% del que reciben los hombres no afrodescendientes; a su vez, los hombres afrodescendientes perciben un ingreso equivalente al 73% del que reciben los hombres no afrodescendientes, en tanto que las mujeres no afrodescendientes perciben un 75% del ingreso que obtienen los varones no afrodescendientes.

d) Trabajadoras domésticas asalariadas: desigualdades socioeconómicas, de género y étnico-raciales

Una de las evidencias más elocuentes del entrecruzamiento de las desigualdades socioeconómicas, de género y étnico-raciales en la sociedad y en el mercado de trabajo es la situación de las trabajadoras domésticas asalariadas. El trabajo doméstico es una de las ocupaciones que generan más fuentes de empleo para las mujeres en América Latina: corresponde al 13,7% del total de la ocupación femenina en las zonas urbanas (OIT, 2015)²¹. Sin embargo, constituye una de las actividades menos valoradas social y económicamente, lo que se expresa en bajos salarios (las trabajadoras domésticas ganan en promedio el equivalente a poco más del 50% del ingreso del total de las ocupadas²²), malas condiciones de trabajo y muy baja cobertura de la protección social²³. Además, quienes se desempeñan en esta categoría ocupacional se encuentran, en muchos países, en una clara desventaja en términos de normativa laboral en comparación con otros trabajadores asalariados en temas clave para el trabajo decente, como el salario mínimo, la licencia por maternidad, el acceso a la seguridad social, el descanso semanal remunerado y las vacaciones (CEPAL, 2007 y 2012a; Loyo y Velásquez, 2009; Valenzuela y Mora, 2009). Esta situación refleja pautas discriminatorias explícitas, basadas en “el argumento de que este trabajo posee ciertas particularidades vinculadas a las demandas de cuidado y reproducción social de los hogares y las familias” (CEPAL, 2007), característica que, sin duda, no impide que esta ocupación pueda alcanzar mayores grados de regulación que la igualen a las demás categorías profesionales.

Es sabido que la composición por sexo del servicio doméstico (alta incidencia de mujeres y muy baja participación de hombres) es una de las mayores expresiones de la segmentación ocupacional por género. Muchas mujeres que desean acceder a un trabajo remunerado, ya sea por primera vez o no, lo hacen a través de esa ocupación, debido a que su única experiencia asimilable al ámbito laboral es la que han desarrollado en sus propios hogares (CEPAL, 2015).

Sobre la base de la información censal de la ronda de 2010 de ocho países²⁴, que permite distinguir esta categoría de ocupación, se encontró que el número aproximado de personas que se desempeñaban en el empleo doméstico era cercano o superior a los 7 millones, de los cuales un 95% eran mujeres y un 71% residían en zonas urbanas. De ese total, poco más de 4,5 millones de personas (63%) eran afrodescendientes.

Al considerar la dimensión étnico-racial, se observa una situación heterogénea (véase el gráfico V.16): el porcentaje de trabajadoras domésticas respecto del total de la ocupación femenina varía de un 3% (en el caso de las mujeres no afrodescendientes en Colombia) a alrededor de un 20% (en los casos del Ecuador, considerando el total del país, en las zonas rurales de Nicaragua y Panamá, y en la zona urbana del Brasil). En el caso de las mujeres ocupadas afrodescendientes, aproximadamente una de cada

²¹ Promedio ponderado, dato correspondiente a 2014.

²² Promedio simple de 18 países. Véase el cuadro 22.1 (CEPAL, 2016a) [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>.

²³ Véase [en línea] <http://ilo.org/americas/publicaciones/notas-trabajo-dom%C3%A9stico-remunerado/lang-es/index.htm>.

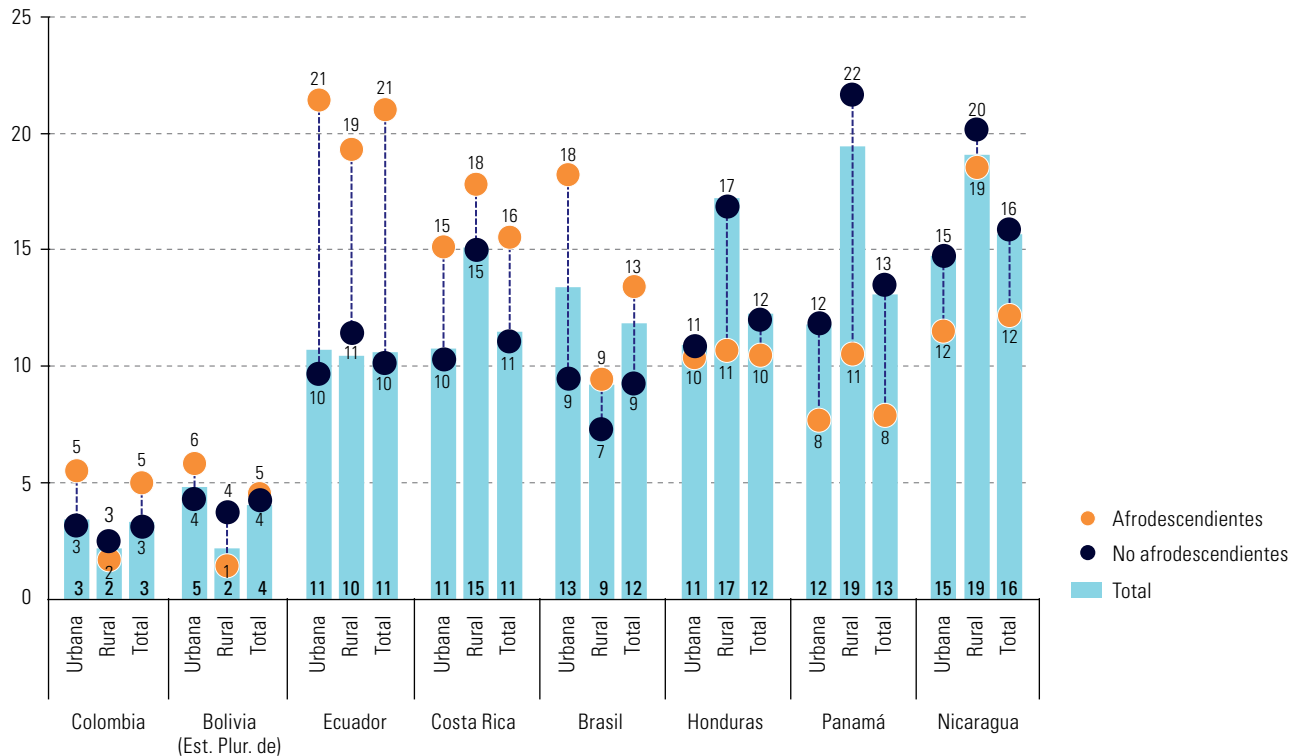
²⁴ Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

cinco es una trabajadora doméstica asalariada en el Ecuador y en las zonas urbanas del Brasil, así como en las zonas rurales de Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua. En tres países (Costa Rica, Honduras y Nicaragua, considerando los totales nacionales), esa proporción es igual o superior al 10%. Lo mismo ocurre en las zonas urbanas de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y en las zonas rurales del Brasil.

Gráfico V.16

América Latina (8 países): trabajadoras asalariadas domésticas de 15 años o más, por condición étnico-racial y zona de residencia, alrededor de 2010

(En porcentajes del total de ocupadas de cada zona de residencia)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Los países están ordenados según la secuencia que se presenta en el total.

Esa heterogeneidad también se manifiesta al comparar el peso del trabajo doméstico asalariado en el total de la ocupación de las mujeres afrodescendientes y de las mujeres no afrodescendientes: en cuatro países la proporción de mujeres afrodescendientes ocupadas como trabajadoras domésticas es mayor que la de mujeres no afrodescendientes que tienen la misma ocupación (Brasil y Ecuador, donde la relación es casi del doble, así como Costa Rica y Colombia); en otros tres países esa proporción es inferior (Honduras, Nicaragua y Panamá), en tanto que en el Estado Plurinacional de Bolivia no se observan diferencias en los totales nacionales. En las zonas urbanas (en comparación con los totales nacionales) esas tendencias básicamente se mantienen, con las siguientes diferencias: las brechas aumentan en el Brasil y el Ecuador, disminuyen levemente en Honduras, Nicaragua y Panamá, y en el Estado Plurinacional de Bolivia la proporción de mujeres afrodescendientes que se desempeñan en el trabajo doméstico es levemente superior a la proporción de mujeres no afrodescendientes.

D. Institucionalidad y políticas para la población afrodescendiente

La mayoría de los países de la región tienen una institucionalidad a cargo de los asuntos referentes a las personas afrodescendientes o de la promoción de la igualdad racial. Además, se observan progresos en materia de políticas de prevención y enfrentamiento del racismo y políticas de promoción de la igualdad racial en diversos ámbitos. Se han implementado acciones afirmativas en algunos países, principalmente en el ámbito de la educación y el mercado de trabajo, pero pocos países han avanzado en el fortalecimiento de las comunidades tradicionales —incluidos los derechos de integridad cultural y los derechos territoriales en ocupaciones históricas— y resta mucho por hacer en materia de participación política. Por tanto, se requiere redoblar esfuerzos para la consolidación y la continuidad en el tiempo de estas acciones.

En los últimos 15 años se ha observado en la región un crecimiento sostenido del número de instituciones encargadas de los temas sociales, lo que refleja una progresiva institucionalización de las políticas sociales, en particular las de combate a la pobreza y de protección social (CEPAL, 2016a). A su vez, los mecanismos gubernamentales encargados de los temas relacionados con la población afrodescendiente también han experimentado un crecimiento y fortalecimiento institucional, a pesar de haberse registrado también algunos retrocesos. En la actualidad, 14 países de América Latina cuentan con algún mecanismo gubernamental dedicado a los asuntos de las poblaciones afrodescendientes, como resultado de un largo trabajo de incidencia realizado por movimientos sociales de personas afrodescendientes, otras organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos y organismos internacionales (Rangel, 2016).

A continuación se analizan dichos mecanismos sobre la base de las características principales de sus marcos jurídico-normativos y sus formas organizacionales, y se revisan algunas de las políticas más relevantes implementadas en la región para la promoción de la igualdad racial.

1. Mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial

La gran mayoría de los mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial fueron creados a partir del año 2000, cuando se intensificó el proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebraría en Durban (Sudáfrica) en 2001, y posteriormente para dar seguimiento y cumplimiento a los compromisos asumidos por los Estados en relación con los derechos de los afrodescendientes.

a) Marco jurídico-normativo

El marco legal internacional en que se desarrollan los mecanismos de promoción de la igualdad racial se basa en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que son fundamentales para la protección de los derechos de los afrodescendientes, en especial cuando este grupo de la población es mencionado explícitamente²⁵.

Respecto a los marcos nacionales, la legislación dirigida a combatir el racismo y la orientada a las poblaciones afrodescendientes han avanzado significativamente en América Latina, a pesar de presentar una gran heterogeneidad entre los distintos países. En 13 de ellos²⁶, los dispositivos contra la discriminación por raza o color tienen rango constitucional. En otros siete países²⁷, las constituciones no contienen referencia a poblaciones afrodescendientes, población negra, raza o color de la piel, aunque muchas de ellas se refieran a la igualdad y la no discriminación. La constitución en que más referencias se hacen a los afrodescendientes es la del Ecuador (2008), que dedica un capítulo exclusivo a los “pueblos negros o afroecuatorianos”; en la Constitución de 2009 del Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce por primera vez a la población afrodescendiente; en la Constitución del Brasil (1988) se reconocen sujetos colectivos de derecho, se establece el racismo como crimen imprescriptible y sin derecho a fianza (sujeto a pena de reclusión) y se reconoce a los afrodescendientes que ocupan tierras ancestrales la propiedad definitiva de esas tierras, de modo que el Estado debe emitirles los títulos y resguardar documentos y sitios históricos. En la Constitución de Colombia también se prevé la propiedad colectiva de la tierra. Finalmente, se debe notar que varios países cuentan con leyes marco dedicadas específicamente a los derechos de los afrodescendientes²⁸.

b) Características organizacionales

La mayor parte de los mecanismos de promoción de la igualdad racial de la región (véase el cuadro V.5) cuentan con respaldo legal y fueron creados mediante leyes o decretos presidenciales²⁹.

Los mecanismos de promoción de la igualdad racial presentan diversos tipos de arreglos o figuras institucionales que ocupan lugares diferentes en la jerarquía del Estado: direcciones, consejos, institutos, secretarías y comisiones, entre otros. La figura utilizada está muy relacionada con la forma en que los Gobiernos enfrentan el tema de la transversalidad de las políticas de tipo étnico-racial y con la prioridad que otorgan al tema, considerando que dichas políticas demandan la articulación entre distintas instancias del Gobierno, tanto sectoriales como de los niveles nacional, provincial y local.

²⁵ Los instrumentos internacionales son: Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) de la OIT; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973), y Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT. Los instrumentos regionales son: Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002). Véanse también CEPAL (2014c) y Rangel (2016).

²⁶ Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

²⁷ Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Haití, Paraguay y Uruguay.

²⁸ Por ejemplo, en el Brasil, el Estatuto de la Igualdad Racial (Ley núm. 12288 de 2010); en Colombia, la Ley referente a las comunidades negras (Ley núm. 70 de 1993); en el Ecuador, la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos (Ley núm. 275 de 2006); en el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley núm. 234 de 2008; en Honduras, la Ley núm. 82 de 2004; en Nicaragua, la Ley núm. 445 de 2002, y en el Perú, el Decreto Supremo núm. 004 de 2015.

²⁹ En Chile no se ha creado una institucionalidad específica, sino que el Departamento de Pueblos Originarios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes tiene también la responsabilidad de gestionar los temas referentes a los afrodescendientes.

Cuadro V.5

América Latina (14 países): institucionalidad a cargo de temas vinculados con la población afrodescendiente^a

País	Nombre de la institución	Instrumento legal de creación	Dependencia institucional	Año de creación
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Ley núm. 24515	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1995
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación	Ley núm. 045	Dirección General de Lucha contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Ministerio de Culturas y Turismo	2010
Brasil	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Ley núm. 10678	Presidencia de la República ^b	2003
	Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Medida provisoria 768	Ministerio de los Derechos Humanos	2017
Colombia	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ley núm. 70	Ministerio del Interior y de Justicia	1993
	Dirección de Poblaciones (para todas las poblaciones, incluidas las comunidades negras)	Decreto núm. 4827	Ministerio de Cultura	2008
Costa Rica	Comisión Nacional Afrocostarricense de la Celebración del Año de los Afrodescendientes en Costa Rica y actividades conexas que se desarrollen en los años siguientes	Decreto Ejecutivo núm. 36465	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2011
	Comisionado de la Presidencia de la República para asuntos relacionados con la Comunidad Afrocostarricense	Decreto Ejecutivo núm. 38835	Presidencia de la República	2015
Ecuador	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)	Decreto Ejecutivo núm. 1747	Presidencia de la República	1998
	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades	Decreto Ejecutivo núm. 686	Presidencia de la República	2015
Guatemala	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala (CODISRA)	Acuerdo Gubernativo núm. 390	Presidencia de la República	2002
Honduras	Comisión Nacional contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	Decreto Ejecutivo núm. 002	Secretaría de Gobernación y Justicia	2004
	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	Decreto Ley núm. 203	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010
México	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Ley Federal del 11 de junio de 2003	Secretaría de la Gobernación	2003
Nicaragua	Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial ^c	...	...	2001
	Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (SAIA)	Decreto presidencial núm. 21	Ministerio de Relaciones Exteriores	2008
Panamá	Comisión Nacional contra la Discriminación	Ley núm. 16	Ministerio de la Presidencia de la República	2002
	Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN)	Decreto Ejecutivo núm. 116	Ministerio de la Presidencia de la República	2007
	Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños	Ley 64/2016	Ministerio de la Presidencia	2016
Perú	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	Ley núm. 28495	Presidencia del Consejo de Ministros	2005
	Dirección de Políticas para la Población Afroperuana	Ley núm. 29565	Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	2010
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación	Ley núm. 17817	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura	2004
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano	Decreto núm. 3645	Ministerio del Poder Popular para la Cultura	2005
	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)	Ley Orgánica contra la Discriminación Racial	Vicepresidencia de la República	2011

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

^a En cada país se considera la primera institución creada y la actualmente vigente, en los casos en que difieren.

^b Entre 2008 y 2015 la SEPPIR tuvo rango de Ministerio.

^c No llegó a ser oficializada ni a funcionar.

Junto con el modelo de autoridad, un componente central del diseño organizacional con que se llevan a cabo las políticas son los esquemas de comunicación y coordinación entre actores. En el caso del desarrollo e implementación de los planes gubernamentales relacionados con las poblaciones afrodescendientes, se destaca la articulación existente entre los mecanismos de promoción de la igualdad racial y otras instituciones, que se produce en varios niveles y con distintos tipos de organizaciones. Esto es fundamental, dadas las características de este tipo de instancias, cuyo trabajo se dirige a poblaciones determinadas en variados ámbitos de acción.

La inestabilidad o debilidad de la posición jerárquica de estos mecanismos no solo pone en riesgo la estabilidad del esfuerzo de defensa de los derechos de las personas afrodescendientes y de combate al racismo y promoción de la igualdad racial, sino que también afecta los recursos que les son asignados y, por ende, restringe sus campos de acción. Los mecanismos dependen institucionalmente, en la modalidad más frecuente, de la Presidencia de la República y, en segundo lugar, de diversos ministerios. La dependencia directa de la Presidencia, vinculada a una mayor autoridad, puede mejorar el rol coordinador, tornando las políticas de promoción de la igualdad racial más efectivas, como ocurrió en el Brasil con la SEPPIR que, además, fue la única de estas entidades con estatus de Ministerio, entre 2008 y 2015.

Los objetivos principales de los mecanismos de promoción de la igualdad racial, según se define en sus instrumentos de creación, son coordinar los asuntos relacionados con los temas étnico-raciales, desarrollar políticas de lucha contra el racismo y la discriminación y promover la igualdad racial y una ciudadanía intercultural. Esto se debe hacer a través de la implementación de políticas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de las personas discriminadas por razones étnico-raciales y que incidan en las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que afectan a estas poblaciones.

Las funciones desempeñadas dependen del tamaño y radio de actuación de la institución, aspectos también bastante heterogéneos. Algunos de estos mecanismos cuentan con menos personal y presupuesto que otros y, en consecuencia, tienen funciones más restringidas. La función primordial es la formulación e implementación de políticas de transversalización de la dimensión racial en las políticas públicas. Entre otras funciones, se destacan: la realización de investigaciones, el otorgamiento de asesoría jurídica gratuita a víctimas de racismo, el asesoramiento a organismos judiciales, el estímulo de la inclusión del tema en materiales educativos destinados a los colegios, la promoción de la cultura, el estímulo a la participación en la formulación y ejecución de políticas, la divulgación de los compromisos del Estado en relación con las normas internacionales, la promoción de su cumplimiento y el monitoreo de su implementación³⁰.

Como se puede observar, el conjunto de mecanismos encargados de promover la igualdad racial es muy heterogéneo. Además, conforman un mundo en constante proceso de avances y retrocesos, debido a su sensibilidad a los ciclos económicos y políticos que se suceden con los cambios de Gobierno, que se han traducido en importantes cambios en sus figuras jurídicas en los últimos años. Dichos cambios han redundado, en la mayoría de los casos, en su mejora y en la entrega de más poder de incidencia en las políticas, estabilidad y recursos. No obstante, también pueden producirse retrocesos institucionales dependiendo del contexto político de los países; lo ocurrido recientemente en el Brasil es un ejemplo de ese tipo de mudanza³¹.

³⁰ También es posible que cumplan funciones particulares; por ejemplo, en la Argentina, la de constatar y denunciar la presencia en el país de personas que durante la Segunda Guerra Mundial participaron en muertes y persecuciones de personas por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión, y proponer tratados de extradición. Véase [en línea] <http://www.inadi.gob.ar/>.

³¹ La SEPPIR, en el Brasil, fue creada en 2003, directamente vinculada a la Presidencia de la República, y su titular tenía el estatus de Ministra de Estado y participaba en las reuniones ministeriales e interministeriales en igualdad de condiciones con los demás Ministros de Estado. En 2008, la SEPPIR adquirió legalmente el estatus de ministerio, vigente hasta octubre de 2015, cuando fue incorporada, como una secretaría, al recién creado Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos. Entre 2015 y 2017, la SEPPIR fue parte de dos ministerios recién creados, que luego fueron disueltos. Actualmente se encuentra bajo la dependencia institucional del Ministerio de los Derechos Humanos. Tantos cambios institucionales en tan corto período de tiempo y los recortes presupuestarios sufridos son señales preocupantes y pueden comprometer la consolidación y el avance del relevante trabajo que realizó la SEPPIR entre 2003 y 2015, gracias al cual logró destacarse en la región en términos de elaboración e implementación de políticas públicas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial en diversas áreas, como salud, educación, empleo y trabajo, combate a la pobreza, promoción de la agricultura familiar y reforma agraria, reconocimiento y titulación de tierras quilombolas, investigación y definición de sistemas de indicadores.

También es preciso destacar que en algunos casos los mecanismos tienen un carácter casi simbólico y no llegan a funcionar efectivamente o, si funcionan, carecen de las condiciones necesarias para ejercer un rol coordinador e influyente³². La figura jurídica que asuman los mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial es crucial, porque está muy relacionada con su poder e influencia para hacer propuestas e incidir en el diseño e implementación de políticas, así como con su ámbito de actuación y con el volumen de recursos que manejen y, por lo tanto, con su capacidad de contribuir a la disminución de la discriminación racial presente en cada país.

Es importante analizar la articulación existente entre los mecanismos de promoción de la igualdad racial y otras instituciones. Las articulaciones con otros organismos gubernamentales se producen tanto en el nivel horizontal (con otros ministerios e instituciones encargadas de las políticas sectoriales) como en el vertical (provincias y ciudades). El Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR) del Brasil, por ejemplo, busca articular el ámbito federal con los gobiernos estatales y municipales para la implementación de políticas dirigidas a los afrodescendientes.

También existen mecanismos de promoción de la igualdad racial en otras instancias del Estado. En el caso del Poder Legislativo, eso puede ocurrir a través de la creación de comisiones y mesas de trabajo (por ejemplo, en el Perú, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y la Mesa de Trabajo Afroperuana del Congreso de la República). En lo referente a la articulación con el sistema de justicia, se puede mencionar el ejemplo del Brasil, donde funciona desde 2002 la Coordinación Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades y Eliminación de la Discriminación en el Trabajo (COORDIGUALDADE), en el Ministerio Público del Trabajo; en el ámbito subnacional, se destaca la experiencia desarrollada desde 2013 con el Ministerio Público de Pernambuco para articular acciones dirigidas a combatir el racismo institucional. Por último, hay varias experiencias de articulación con organizaciones y movimientos sociales. Por ejemplo, en 2014 se creó en el Perú la Mesa contra el Racismo, en el marco del trabajo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que emprendió una campaña nacional contra el racismo, agrupando a organizaciones de derechos humanos (Ardito, 2010); en el Brasil, entre 2005 y 2013 se realizaron tres Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial (CONAPIR), en un amplio proceso de participación y consulta ciudadana en torno a las políticas públicas de igualdad racial, organizado desde los municipios hacia el nivel nacional³³; el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR) de ese país trabaja con 19 entidades de la sociedad civil³⁴.

Finalmente, respecto a la dimensión fiscal, se puede decir que los recursos destinados a cada función de gobierno pueden ser considerados como un indicador de la prioridad que se le asigna y, de cierta manera, reflejan el peso de las crisis económicas o políticas. En otras palabras, los ciclos económicos pueden favorecer o dificultar fuertemente la asignación de recursos y la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional de los organismos y de las políticas sociales (CEPAL, 2016a). Este también es el caso de las políticas de promoción de la igualdad racial, que pueden verse afectadas por distintas coyunturas. Sin embargo, pese a la importancia de esta dimensión para la sostenibilidad de las políticas de promoción de la igualdad racial, su estudio comparativo regional es todavía una tarea pendiente.

³² Por ejemplo, en Nicaragua, la Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial no llegó a ser oficializada y nunca funcionó (véase [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8795.pdf?view=1>). En Panamá, la Secretaría Ejecutiva de la CONEN nunca tuvo oficinas propias y funcionó con un presupuesto mínimo (véase [en línea] http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/PAN/INT_CERD_NGO_PAN_76_9859_E.pdf); además, en el presupuesto de 2016 no hay referencia a la CONEN o a los pueblos afrodescendientes (véase [en línea] http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/presupuestoNacion/Documents/pre_2016_ley.pdf).

³³ En relación con las conferencias nacionales de políticas públicas en el Brasil, véase Abramo, Araujo y Bolzon (2014).

³⁴ Véase [en línea] <http://www.seppir.gov.br/articulacao/cnpir>.

2. Políticas destacadas dirigidas a las personas afrodescendientes

En los últimos años, se han venido desarrollando en diversos países de América Latina un conjunto de políticas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial, en respuesta al movimiento afrodescendiente, como consecuencia de compromisos asumidos a nivel internacional (ya sea en el marco del Programa de Acción de Durban o de instrumentos de derecho internacional firmados anteriormente), o de la ampliación de la incorporación de la agenda de derechos y la perspectiva de la igualdad por parte de los Gobiernos de varios países, además del efecto de las propias atribuciones y acciones de los mecanismos de promoción de la igualdad racial.

Sin que se pretenda agotar el tema, el objetivo de este apartado es examinar políticas destacadas de combate al racismo y de promoción de la igualdad racial desarrolladas en los últimos años. Para ello, las políticas se clasificaron en tres ejes, siguiendo la propuesta de Jaccoud (2009): i) prevención y enfrentamiento del racismo; ii) acciones afirmativas y valorativas, es decir, políticas de discriminación positiva y de valorización de la cultura y las tradiciones afrodescendientes, y iii) fortalecimiento de comunidades tradicionales afrodescendientes, entendidas como aquellas que se encuentran en territorios donde viven los descendientes de esclavos y exesclavos africanos. A esto se ha agregado otro eje (iv), sobre participación en la toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo nacionales.

a) Prevención y enfrentamiento del racismo

Se han implementado en los últimos años en América Latina varios tipos de políticas de prevención y enfrentamiento del racismo, desde la elaboración de leyes tendientes a prohibir las manifestaciones racistas y tipificar el delito de racismo, hasta la recepción de denuncias, la creación de observatorios y el desarrollo de capacitaciones en materia de tolerancia. Son 14 países³⁵ los que han aprobado legislación que prohíbe la discriminación racial y la tipifica como un delito que puede ser penalizado con encarcelamiento, lo que es consecuente con el hecho de que 13 países³⁶ cuentan con dispositivos constitucionales contra la discriminación étnico-racial. Sin embargo, se debe notar que solamente ocho países³⁷ cumplen con estas dos condiciones simultáneamente. Además, en algunos países se han desarrollado políticas más integrales para eliminar la discriminación racial, por ejemplo, en el Ecuador, el *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012* (Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, 2009); en Guatemala, la *Política para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial* (Guatemala, Gobierno de, 2006), y en el Brasil, el *Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR)* (Brasil, Gobierno de, 2009).

Otra forma de combatir el racismo son las intervenciones en territorios donde hay mayor presencia de afrodescendientes y que presentan altos índices de violencia, así como la existencia de determinados grupos (como los jóvenes) en riesgo social. Es el caso de lo que se ha hecho en el Brasil, mediante el plan “Juventud Viva”, lanzado en 2012. En educación, Colombia ha desarrollado cursos de formación en línea y talleres sobre reconocimiento, justicia y desarrollo de afrocolombianos, dirigidos a servidores públicos y a la ciudadanía. Otras iniciativas son los mecanismos que reciben denuncias

³⁵ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³⁶ Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

³⁷ Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

por actos de racismo y acompañan a las víctimas con apoyo legal (Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de)), los observatorios y plataformas contra la discriminación (Argentina, Colombia y Perú) y las normativas de carácter local³⁸.

b) Acciones afirmativas y valorativas

Las acciones afirmativas desarrolladas en la región son, principalmente, la reserva de cupos para afrodescendientes en universidades y puestos laborales, además de la entrega de becas. En este tema, el Brasil ha sido uno de los países que han logrado mayores avances, mediante la reserva de cupos para estudiantes afrodescendientes e indígenas en universidades e institutos de educación técnica públicos³⁹, además de un programa de becas en universidades privadas⁴⁰ (algunos programas de posgrado también han aplicado la reserva de cupos). Asimismo, se han otorgado becas para que personas afrodescendientes puedan prepararse para ingresar a la carrera diplomática y se estableció una cuota del 10% de los cupos para afrodescendientes en la primera fase del proceso de selección para el servicio diplomático (OEA, 2011); además, se instituyó la reserva de cupos en concursos para la administración pública y empresas proveedoras del Estado. Otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) también han desarrollado acciones afirmativas⁴¹.

Entre las políticas valorativas, se destacan la institucionalización de días de celebración de la afrodescendencia en 14 países de la región⁴², la enseñanza de historia y cultura africanas en los colegios⁴³ y la implementación de políticas que incorporan visiones y prácticas ancestrales de salud, enfocándose en enfermedades que afectan particularmente a personas afrodescendientes, entre otras⁴⁴. También es importante destacar el reconocimiento de héroes afrodescendientes, así como el reconocimiento de prácticas culturales de la población afrodescendiente como patrimonio histórico, realizados por el Estado Plurinacional de Bolivia; la declaración de la cultura garífuna como patrimonio de la nación en Nicaragua; el destaque de los aportes de los afrodescendientes en Panamá y, por último, el reconocimiento oficial del valor de los afrodescendientes en la formación de la identidad nacional y en la defensa del territorio del Perú.

³⁸ Por ejemplo, en el Ecuador, el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial (Quito) y, en el Perú, ordenanzas municipales que prohíben cualquier tipo de discriminación y alcaldías (Callao) que tienen atribuciones para investigar actos discriminatorios en ofertas de empleo y relación laboral.

³⁹ Desde 2001 varias universidades públicas habían adoptado en forma voluntaria diversas modalidades de reserva de cupos sobre la base de criterios étnico-raciales, pero a partir de la entrada en vigor de la Ley núm. 12711 (2012) tales criterios fueron homogeneizados.

⁴⁰ Ley núm. 11096/2005, Programa Universidad para Todos (PROUNI).

⁴¹ En el Estado Plurinacional de Bolivia, se fijó una cuota del 20% anual para estudiantes indígenas y afrobolivianos en las escuelas superiores de formación de maestros, a las que pueden ingresar sin rendir examen previo si cuentan con un promedio escolar fijado como requisito; en Colombia, existen créditos condonables para estudiantes afrodescendientes en la educación superior (Decreto núm. 1627 de 1996) y la alcaldía de Bogotá otorga trato preferencial a los afrodescendientes; en el Perú, algunas universidades e institutos técnicos superiores cuentan con mecanismos de admisión diferenciados; en el Uruguay, se destina a personas afrodescendientes el 8% de los puestos de trabajo de los organismos estatales y no menos del 8% de las becas estudiantiles (Ley núm. 19122 de 2013), y en la República Bolivariana de Venezuela existen cuotas y becas para estudiantes afrodescendientes en institutos de capacitación (Decreto núm. 3645 de 2009).

⁴² Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁴³ Por ejemplo, en el Brasil, Colombia, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Respecto al uso de la lengua, en Guatemala el garífuna es idioma oficial y de enseñanza obligatoria en establecimientos públicos y privados; en Nicaragua esta lengua es de uso oficial solamente en determinadas regiones del país y como tal debe ser enseñada en los colegios.

⁴⁴ A continuación se mencionan algunos ejemplos: en el Brasil, existe la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra; en el Ecuador, la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos reconoce el derecho a prácticas tradicionales de salud; en Nicaragua, la legislación protege y promueve la medicina tradicional de los afrodescendientes; en el Perú, se incorporó la interculturalidad en los servicios de salud, valorizando prácticas afrodescendientes y reconociendo enfermedades particulares; además, se inició la inclusión de la pertenencia étnica en los registros administrativos y se definió una política de salud intercultural.

c) Fortalecimiento de comunidades tradicionales afrodescendientes

Las comunidades tradicionales afrodescendientes están focalizadas en áreas que fueron ocupadas históricamente por personas esclavizadas que huían de esta condición (denominadas “cimarrones”)⁴⁵. Las políticas de fortalecimiento de estas comunidades no son generalizadas y se destacan los casos del Brasil y Colombia. La Constitución del Brasil reconoce a las personas residentes en los quilombos la propiedad definitiva de las tierras que ocupan, de modo que el Estado debe emitir sus títulos de propiedad. Sin embargo, solamente en 2003 se reglamentaron los derechos de las comunidades quilombolas⁴⁶ y, para consolidar políticas integrales, se diseñó el Programa Brasil Quilombola, que empezó a ser implementado en 2004. En Colombia, el Decreto núm. 1745 de 1995 regula el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras afrocolombianas y su titulación, y la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras (DACN) presta asesoría a comunidades, acompaña en la solución de conflictos y capacita en materia de derechos.

Otros ejemplos son los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ha otorgado títulos agrarios a cientos de familias afrobolivianas y aymaras, y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) los beneficia en el marco de la revolución agraria en curso. En el Ecuador, la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos (2006) otorga derechos sobre tierras ancestrales.

d) Participación en la toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo

La participación en la toma de decisiones y la inclusión en planes desarrollo son áreas clave para superar desigualdades raciales, porque procesos como estos, cuando se realizan participativamente en las diversas instancias de decisión, contribuyen a que las políticas que se implementan sean más efectivas.

A nivel regional hay varias instancias de participación de los afrodescendientes. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuenta con la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial; en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad se encarga de dar seguimiento y monitorear la implementación del Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025); en 2005 se constituyó el Parlamento Negro de las Américas⁴⁷ y desde ese mismo año la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha reconocido los derechos de las personas afrodescendientes y en diversas Declaraciones⁴⁸, emanadas de reuniones anuales con representantes de los Gobiernos, se ha acordado garantizarlos en varios ámbitos.

⁴⁵ Estas comunidades se denominan “quilombos” en el Brasil.

⁴⁶ En el artículo 2 del Decreto núm. 4887 se define a las comunidades quilombolas como grupos étnico-raciales, según criterios de autoidentificación, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida. Esta definición es coherente con la definición del Convenio 169 de la OIT, que permite identificar los derechos colectivos de los afrodescendientes.

⁴⁷ En el contexto del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, se realizó en 2016 el Quinto Encuentro de Parlamentarios, Parlamentarias y Líderes Políticos Afrodescendientes de las Américas y el Caribe, con el objetivo de establecer la Agenda Política Afrodescendiente a 2025 (“Reconocimiento, justicia y desarrollo”), así como los mecanismos de seguimiento de las acciones que los Gobiernos deberán impulsar para disminuir las brechas étnico-raciales de desarrollo. Este encuentro interparlamentario se celebró en Costa Rica y en él se lanzó una Declaratoria de Mujeres Parlamentarias y Líderesas. Véase [en línea] https://amuafroc.files.wordpress.com/2016/09/declaratoria-final_dialogo-de-parlamentarias-y-lideresas_agosto2016-final.pdf.

⁴⁸ Véanse las declaraciones emanadas de las Conferencias Iberoamericanas de Cultura realizadas en Córdoba (España) (2005), Montevideo (2006), Valparaíso (Chile) (2007), San Salvador (2008), Lisboa (2009), Buenos Aires (2010), Asunción (2011), Salamanca (España) (2012), Panamá (2013), Ciudad de México (2014) y Cartagena de Indias (Colombia) (2016) [en línea] <http://www.oei.es/acercade/declaraciones>.

A nivel subregional, en 2011, en el marco del Sistema Andino de Integración, fue creada la Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina; el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) cuenta con la Comisión de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), que tiene carácter permanente, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) aprobó, en 2015, la creación de la Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO)⁴⁹. Estas instancias cuentan con la participación de representantes de organizaciones afrodescendientes de la sociedad civil de diversos países⁵⁰.

En cuanto a las instancias nacionales de participación, en Bolivia (Estado Plurinacional de) se consideran los procesos de planificación participativa con organizaciones de personas afrodescendientes; en el Brasil, se realizan Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial (CONAPIR)⁵¹, instancia de consulta del Gobierno a la sociedad civil; en Colombia, se creó el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, con competencia en temas étnicos, y a nivel parlamentario existe la Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras y una circunscripción especial en la Cámara de Representantes, además de comisiones consultivas departamentales, distritales y sectoriales; en el Ecuador, existe la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y los Consejos Nacionales para la Igualdad, integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, uno de los cuales está dedicado a los pueblos y nacionalidades; en el Perú, se definió la *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural 2015* (Ministerio de Cultura del Perú, 2015), con participación de organizaciones afroperuanas, y en Venezuela (República Bolivariana de) se creó la Oficina de Enlace con las Comunidades Afrodescendientes. Es importante también destacar que en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Ecuador los afrodescendientes tienen derecho a la consulta previa para la explotación de los recursos naturales situados en sus territorios.

En lo referente a la inclusión en los planes de desarrollo, en el Brasil los afrodescendientes están considerados en los planes plurianuales de inversión (PPA) desde 2004. En Colombia, desde 1994 existe representación de las comunidades negras en los planes. En Costa Rica, mediante el Plan Nacional para Afrodescendientes 2015-2018, *Reconocimiento, Justicia y Desarrollo* se busca reducir las brechas en materia de condiciones de vida respecto al resto de la población (Costa Rica, Gobierno de, 2015). En Guatemala, la *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM–* y *Plan de Equidad de Oportunidades —PEO— 2008-2023* (Guatemala, Gobierno de, 2009) tienen entre sus objetivos el desarrollo integral de las mujeres garífunas; en el Perú, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 incluye un capítulo específico sobre las personas afrodescendientes y el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPA) 2015-2024 es parte del compromiso en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Finalmente, en el Uruguay, el Plan de Acción por los Derechos de los Afrodescendientes (2010-2015) apuntaba a romper la brecha racial existente en Montevideo.

La participación en la toma de decisiones y la inclusión en planes desarrollo son áreas clave para superar desigualdades raciales, porque procesos como estos, cuando se realizan participativamente en las diversas instancias de decisión, contribuyen a que las políticas que se implementan sean más efectivas.

⁴⁹ Véase [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6956/1/dec_009-2015_es_rafro.pdf.

⁵⁰ Véase mayor información sobre las organizaciones afrodescendientes de América Latina en Rangel (2009), Pascale (s/f) y García (2016).

⁵¹ La última Conferencia, realizada en 2013, movilizó a alrededor de 48.000 personas en 500 encuentros municipales y 26 estatales, así como 3 reuniones para comunidades tradicionales (SEPPIR, 2014, citado en Rangel, 2016).

Recuadro V.5

Movimiento social de mujeres afrodescendientes e incidencia en la generación de institucionalidad

La presencia de las mujeres afrodescendientes en los espacios institucionales de toma de decisiones es aún insuficiente e incapaz de reflejar el peso demográfico que ellas tienen en las sociedades. No obstante, poseen una amplia trayectoria de participación social y política, al mismo tiempo que muestran liderazgos sociales vinculados históricamente a la lucha por mejores condiciones de vida, en aspectos como acceso al agua potable, energía eléctrica eficiente, construcción de centros comunitarios y centros de salud y seguridad ciudadana, entre muchas otras demandas en materias que contribuyen al bienestar de sus colectividades.

Los encuentros de mujeres afrodescendientes, tanto a nivel nacional como regional, han permitido fortalecer su identidad cultural desde una perspectiva de interseccionalidad, junto con el desarrollo de identidades organizacionales en la región, lo que ha tenido como efecto un importante avance en la visibilidad política y la generación de liderazgos colectivos de mujeres frente a los Estados de la región.

Los fructíferos debates sobre la institucionalidad y las políticas públicas para impulsar la igualdad y la autonomía de las mujeres afrodescendientes en el ámbito de la sociedad civil producen más lentamente que lo deseado respuestas institucionales que se traducen en innovaciones de la política pública, en la medida en que reconocen a un nuevo sujeto de derechos y, a su vez, integran a nuevas actrices sociales y políticas en algunas áreas de desarrollo, logrando así incidir en la generación de políticas públicas específicas en distintos sectores. No obstante, como se ha analizado en este capítulo, esta institucionalidad es aún insuficiente y presenta avances heterogéneos en los países de la región donde hay mayor presencia de personas afrodescendientes.

Al revisar los avances en la construcción de la institucionalidad de género dirigida a las mujeres afrodescendientes, se aprecia que esta ha sido lenta y escasa en la región. El análisis de la experiencia de incidencia en políticas públicas en el Brasil muestra vínculos con la experiencia para promover los derechos de las mujeres desarrollada desde los años ochenta. Fue a partir del proceso de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en 1985 en Nairobi que el Consejo de Estado de la Mujer inició el diagnóstico sobre la situación de las mujeres negras (Carneiro y Santos, 1985). En ese periodo también se integró la presencia de mujeres negras en el Consejo de Estado de la Mujer, a través de la Comisión de Mujeres Negras, y luego, en 1988, se creó, en el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), la Coordinación del Programa de Mujeres Negras. Este proceso se articuló con diversas reuniones estatales de mujeres negras, que condujeron al Primer Encuentro Nacional de Mujeres Negras, realizado en 1988 con representantes de 17 estados del país (Carneiro, 1993). Casi 15 años después, en 2003, se creó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial y se inició un proceso de articulación para atender a las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial y el Estatuto de Igualdad Racial, trabajando de forma coordinada con la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres.

La experiencia de incidencia en políticas públicas del movimiento de mujeres afrodescendientes del Uruguay tiene más de dos décadas. En 1992 se realizó el primer encuentro de mujeres afrodescendientes, que tuvo como objetivo visibilizar la situación de discriminación múltiple que vivían las mujeres en el país, y recién 13 años después, en 2005, se creó el Departamento de Mujeres Afrodescendientes en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). La incidencia en políticas públicas es básicamente sectorial y las mujeres líderes de la comunidad afrodescendiente lograron, a partir de una experiencia en materia de vivienda en la Cooperativa UFAMA, al sur de Montevideo, que se emitiera una resolución entre el Ministerio de Vivienda, la Intendencia de Montevideo y las cooperativas de mujeres afrouruguayas con miras a la construcción de viviendas y centros culturales para la instalación de mujeres, principales proveedoras de viviendas restauradas en barrios residenciales de la ciudad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad", Santiago, inédito, 2017; N. Iraci Silva (ed.), "Mulher negra", *Cadernos Geledés*, N° 4, São Paulo, Geledés/Instituto de la Mujer Negra, noviembre, 1993 [en línea] <http://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Mulher-Negra.pdf>; S. Carneiro, "A Organização Nacional das Mulheres Negras e as perspectivas políticas", "Mulher negra", N. Iraci Silva (ed.), Op. cit.; Presidencia de la República Oriental del Uruguay, "Sinergia y tenacidad impulsaron la concreción del proyecto Cooperativa UFAMA al Sur", 23 de junio del 2010 [en línea] <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/06/2010062308.htm>; Building and Social Housing Foundation (BSHF), "Cooperative UFAMA al Sur, Montevideo" [en línea] <https://www.bshf.org/es/premios-mundiales-del-habitat/ganadores-y-finalistas/cooperative-ufama-al-sur-montevideo/>; Fundación Habitat Colombia [en línea] http://americalatinagenera.org/newsite//images/649_cooperativaufamaalsur.pdf.

E. Conclusiones

En este capítulo se ha intentado contribuir al reconocimiento de las personas afrodescendientes en América Latina, uno de los pilares fundamentales para avanzar en la garantía de sus derechos. La visibilidad estadística de estas personas en los sistemas oficiales de información es una expresión concreta y al mismo tiempo una condición de dicho reconocimiento, y ha sido una demanda sistemática y creciente por parte de las organizaciones afrodescendientes. En América Latina estas demandas han encontrado respuestas significativas en el presente siglo, principalmente en el último decenio. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en materia de producción de información desagregada según la condición étnico-racial.

Las cifras derivadas de los últimos censos evidencian que la presencia de población afrodescendiente se extiende por toda América Latina. La enorme diversidad demográfica y territorial existente entre los países de la región y dentro de ellos es el resultado de los procesos de casi 400 años de esclavitud de personas africanas y de la resistencia de estas y sus descendientes. Si bien la historia y los contextos nacionales han ido perfilando también una heterogeneidad socioeconómica entre grupos afrodescendientes, la información presentada muestra que la desigualdad étnico-racial continúa siendo un rasgo estructural marcado en las sociedades latinoamericanas y una expresión de la discriminación y el racismo que padece la región. Aun cuando América Latina ha logrado progresos importantes en la reducción de la desigualdad de ingresos, esta sigue afectando de manera más intensa a las poblaciones afrodescendientes, al menos en los cuatro países de los que hay datos disponibles.

La información expuesta también revela la presencia sistemática de desigualdades étnico-raciales en los diferentes ámbitos del desarrollo y el bienestar de las personas, como la salud, la educación y el trabajo. En efecto, en la mayoría de los países las poblaciones afrodescendientes, en comparación con las no afrodescendientes, presentan tasas más elevadas de mortalidad infantil y materna, así como menor acceso a la educación, en particular en los niveles secundario y superior. El entrecruce de las desigualdades étnico-raciales y de género evidencia que, a pesar de los significativos avances en sus niveles de educación, las mujeres afrodescendientes son quienes perciben los menores ingresos laborales, presentan mayores tasas de desocupación y se insertan en mayor proporción en el trabajo doméstico, ya sea remunerado o no remunerado.

Las tendencias generales descritas tienen, sin embargo, sus excepciones. En algunos de los indicadores analizados en este capítulo las poblaciones afrodescendientes muestran una mejor situación que las no afrodescendientes, principalmente en algunos países centroamericanos como Honduras, Nicaragua y Panamá. A este patrón se suma también la Argentina. Varias hipótesis pueden plantearse al respecto. Una de ellas se relaciona con posibles sesgos en la autoidentificación étnico-racial en las fuentes de datos, en especial en los países que la incorporaron por primera vez en la ronda de censos de 2010, que se producen no solo por los abordajes conceptuales y metodológicos utilizados en la formulación de las preguntas, sino también por otros aspectos del proceso censal, como la capacitación, la sensibilización y la participación de las personas afrodescendientes, por mencionar algunos relevantes. Otra lectura, de naturaleza diferente, se refiere a los procesos históricos que hoy determinan quiénes son los afrodescendientes en cada país. En el caso de los países centroamericanos se observa al menos una distinción entre los denominados “negros coloniales” y los “negros antillanos” o “negros ingleses” (según las expresiones utilizadas en Panamá y Honduras, respectivamente). Si bien las poblaciones de ambos grupos descienden de personas africanas esclavizadas, han sufrido los impactos de la esclavitud de manera diferente, así como difiere también su posición dentro de las estructuras sociales que se fueron conformando durante la creación y consolidación de

los Estados-nación. Con todo, es preciso profundizar en el análisis de la situación de los afrodescendientes en cada contexto sociohistórico y, junto con ello, en la evaluación de las mediciones con el fin de mejorar su calidad.

Más allá de las posibles explicaciones a estas tendencias, aun con limitaciones, la incorporación de la identificación étnico-racial en los censos y, en menor medida, en algunas encuestas de hogares ha hecho posible identificar algunas evidencias inéditas y relevantes. Por ejemplo, los datos muestran de manera consistente que cuando la desigualdad va en desmedro de las poblaciones afrodescendientes, resulta mucho más profunda que cuando las cifras las favorecen. El análisis de las desigualdades revela también que, aun en países que destacan por sus niveles más elevados de bienestar de la población nacional —de acuerdo con sus indicadores sociales—, las brechas étnico-raciales son persistentes e incluso pueden ser más graves, como ocurre en el caso del Uruguay. Junto con ello, en países que han logrado sostener a través del tiempo políticas universales o de acción afirmativa tienden a reducirse significativamente estas desigualdades, como se observó que ocurre en los casos de Cuba o del Brasil, al examinar el acceso de jóvenes afrodescendientes a las universidades.

Asimismo, en el capítulo se muestra que en las últimas décadas los países han avanzado, aunque en distintos grados, en la creación de marcos normativos e institucionales para el combate a la discriminación racial, así como en la realización de acciones afirmativas y la aplicación de políticas de inclusión con enfoque étnico-racial. Por su parte, las organizaciones afrodescendientes continúan luchando y presionando para que se cierren las brechas de implementación entre los marcos normativos y las realidades cotidianas de las personas afrodescendientes, quienes encuentran numerosas dificultades para el ejercicio efectivo de sus derechos.

Lo anterior evidencia la urgente necesidad de fortalecer la generación de conocimiento desde múltiples dimensiones de cada problema, lo que requiere como condición necesaria la inclusión de la autoidentificación étnico-racial en las diversas fuentes de datos, siguiendo las recomendaciones internacionales y regionales que existen en esta materia. Asimismo, se necesita aplicar enfoques más amplios y comprensivos, en que se combinen fuentes convencionales con otras alternativas, entre las que se cuentan metodologías cualitativas. Este conocimiento debería ser insumo para el diseño de políticas pertinentes y es una condición para el cumplimiento de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y de uno de los propósitos centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, “que nadie se quede atrás”. Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios sociales conlleva la necesidad de promover estrategias que garanticen la plena participación de las poblaciones afrodescendientes y que consideren la heterogeneidad de situaciones que existen entre los países y dentro de ellos, así como tomar en cuenta los entrecruzamientos con los otros ejes y dimensiones de la desigualdad social en América Latina, como las desigualdades de género, y aquellas relacionadas con el ciclo de vida, el territorio y el estatus migratorio. Así, por ejemplo, algunas comunidades afrodescendientes tienen cosmovisiones, modos de entender la realidad y lenguajes particulares que deberían ser la base de políticas y programas enmarcados en el reconocimiento y la garantía de sus derechos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes constituyen, al mismo tiempo, un gran desafío y una gran oportunidad. En un contexto propicio en lo referente a la existencia de estándares internacionales de derechos de las personas afrodescendientes y a la consecución de algunos logros en materia de reconocimiento en todos los países de la región, en mayor o menor medida, es central consolidar esos procesos de reconocimiento y progresar en el diseño e implementación de políticas que, basadas en la propuesta de un universalismo sensible a las diferencias y en la necesidad urgente de transitar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad, avancen concretamente en la reducción de las brechas y en la garantía de los derechos de las personas afrodescendientes, como se ha acordado a nivel mundial.

Bibliografía

- Abramo, L., A. Araujo y A. Bolzon (2014), "La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas de Brasil", *Pactos sociales para una protección más inclusiva*, serie Seminarios y Conferencias, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agudelo, C. (2012), "Los garífuna. Múltiples identidades de un pueblo afrodescendiente de América Central", *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI*, Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad Nacional de Córdoba.
- Amarante, V. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Antón, J. (2011), "Panorama general de los afrodescendientes", *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador/ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- (2010), "Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos", *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2007), "Afroecuatorianos: reparaciones y acciones afirmativas", *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*, C. Mosquera Rosero-Labbé y L. Claudio Barcelos (eds.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- Antón, J., V. Avendaño y D. Tapia (eds.) (2011), *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Antón, J. y otros (2009), "Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos", *serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ardito, W. (2010), "La experiencia de la Mesa contra el Racismo" [en línea] <http://studylib.es/doc/197079/el-movimiento-contra-el-racismo-en-el-per%C3%BA>.
- Banco Mundial (2015), *Latinoamérica indígena en el siglo XXI. Primera década*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. y W. Byanyima (2016), "América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>.
- Borges, R. (2004), "Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente", *serie Políticas Sociales*, N° 82 (LC/L.2082-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brah, A. (2013), "Pensando en y a través de la interseccionalidad", *La interseccionalidad en debate*, M. Zapata Galindo, S. García Peter, J. Chan de Avila (orgs.), Berlín, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Libre.
- Brasil, Gobierno de (2009), *Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR*, Brasília.
- Carneiro, S. y T. Santos (1985), *Mulher negra*, São Paulo, Nobel/Consejo Estadual de la Condición Femenina.
- Cecchini, S. y otros (2012), "Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [en línea] http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_06/RDE_06_Art3.html.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Observatorio Demográfico, 2016. Proyecciones de Población* (LC/PUB.2017/3-P), Santiago.
- (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2016d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.

- (2016e), “Interrelación de las autonomías” [en línea] <http://oig.cepal.org/es/autonomias/interrelacion-autonomias>.
- (2016f), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.
- (2016g), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016h), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- (2015), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago.
- (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SS.35/3)), Santiago.
- (2014c), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013a), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago.
- (2013b), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- (2013c), *Observatorio Demográfico 2012* (LC/G.2569-P), Santiago.
- (2013d), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4.
- (2012a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (2012c), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2009), “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago.
- (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738-P), Santiago.
- (2004), “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”, *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L.3904), Santiago, octubre.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in)cumplidos*, Santiago, octubre [en línea] http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe_afro.pdf.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago.
- Contreras, D. y S. Gallegos (2007), “Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿una década de cambios?”, *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 59 (LC/L.2789-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costa Rica, Gobierno de (2015), *Plan Nacional para Afrodescendientes 2015-2018. Reconocimiento, Justicia y Desarrollo*, San José.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador (2012), *El pueblo afrodescendiente en el Ecuador. Informe temático*, Quito.
- Del Popolo, F., M. López y M. Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García, S. (2016), *Organizaciones de la población afrodescendiente de América Latina 2016*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) [en línea] <http://segib.org/wp-content/uploads/Organizaciones-Poblacion-Afrodescendiente-ESP-Baja.pdf>.
- Guatemala, Gobierno de (2009), *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres –PNPDIM– y Plan de Equidad de Oportunidades –PEO– 2008-2023*, Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).
- _____(2006), *Política para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial*, Guatemala.
- Guimarães, J.R.S. (2012), *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hooker, A. (2012), "Las poblaciones afrodescendientes en Nicaragua", *Las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Pasado, presente y perspectivas desde el siglo XXI*, Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad Nacional de Córdoba.
- Hurtado-Saa, T., R. Rosas-Vargas y A. Valdés-Cobos (2012), "Servicios de salud, discriminación y condición étnica/racial: un estudio de caso de la problemática en México y Colombia", *Revista Ra Ximhai*, vol. 9, N° 1, Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM).
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2015), *Síntese de Indicadores Sociais 2015 - uma análise das condições de vida da população brasileira*, Brasília.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2014), *Situação social da população negra por estado*, Brasília.
- _____(2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Rio de Janeiro [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- Jaccoud, L. (2009) (org.), *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Lechini, G. (comp.) (2008), *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina*, CLACSO ediciones.
- Loyo, M.G. y M. Velásquez (2009), "Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M.E. Valenzuela y C. Mora (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Mallú, P. y otros (2013), "Discriminação racial no cuidado em saúde reprodutiva na percepção de mulheres", *Texto & Contexto – Enfermagem*, vol. 22, N° 2, Florianópolis.
- Milosavljevic, V. (2007), "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador (2009), *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012*, Quito.
- Ministerio de Cultura del Perú (2015), *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural 2015*, Lima.
- Ministerio Público de Pernambuco (2013), *No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE*, Recife, Procuraduría General de Justicia.
- Mosquera, C. y otros (eds.) (2010), "Debate sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas Negras", *Lecturas CES*, Universidad Nacional de Colombia/Universidad del Valle.
- Mosquera, C. y otros (2002), *Afrodescendiente en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias*, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas (2001), *Informe de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia* (A/CONF.189/PC.2/23), Nueva York, 18 de abril.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2011), *II Taller de Expertos/as de la Temática Afrodescendiente en las Américas, Medidas de Acción Afirmativa, Legislación, Políticas Públicas y Buenas Prácticas*, Ecuador, Panamá, Estados Unidos, Brasil, Washington, D.C.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2015*, Lima.
- Pascale, P. (s/f), "Actualidad afrodescendiente en Iberoamérica. Estudio sobre organizaciones civiles y políticas de acción afirmativa", *Cuadernos SEGIB-PNUD*, N°1, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] <http://segib.org/wp-content/uploads/Actualidad-Afrodescendiente-Iberoamerica.pdf>.
- Peña, X. y otros (2016), *La propiedad colectiva mejora las inversiones de los hogares: lecciones de la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de Los Andes.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Derechos de la población afrodescendiente de América Latina: desafíos para su implementación*, Panamá.
- Putnam, L. (2002), "La población afrocostarricense según los datos del Censo 2000", documento presentado en el Simposio Costa Rica a la Luz del Censo 2000, San José, 5 y 6 de agosto.
- Rangel, M. (2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009), "Una panorámica de las articulaciones y organizaciones de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, serie Población y Desarrollo, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, J. (2014), "Fecundidad adolescente en América Latina: una actualización", *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*, S. Cavenaghi y W. Cabella (coords.), Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).
- Rodríguez, R. (2004), "Entramos negros y salimos afrodescendientes", *Revista Futuros*, vol. 2, N° 5.
- Sánchez, T. (2005), "Condiciones sociales, culturales y económicas que afectan el acceso y permanencia de las mujeres afrodescendientes de URACCAN, Recinto Bluefields, 2001-2005", inédito.
- SEPPIR (Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial) (2015), *Guía de políticas públicas para comunidades quilombolas*, Brasilia.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), "Slaves Route: A Global Vision. Documentary" [extracto en línea] <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/slave-route/right-box/related-information/slave-routes-a-global-vision/>.
- Urrea-Giraldo, F. (2006), "La población afrodescendiente en Colombia", *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, Documentos de Proyectos (LC/W.72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valdés, A. (2016), "La interseccionalidad como herramienta en la construcción de sujetas de derechos", documento presentado en la Reunión "Afro Uruguayas en diálogo con el Estado: la mirada étnico racial en las políticas de género", Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 22 de junio.
- Valdivia, N. (2013), *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Valenzuela, M.E. y C. Mora (eds.) (2009), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Valenzuela, R. (2003), "Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile", *serie Políticas Sociales*, N° 76 (LC/L.2006-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 236 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 232 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016, 170 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016, 164 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2016, 132 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, 132 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016, 124 p.
- Panorama Social de América Latina 2015, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2015, 222 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016, 174 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 170 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, 2017, 115 p.
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing resources to finance sustainable development, 2017, 108 p.
- *ECLAC Thinking. Selected Texts (1948-1998)*, 2016, 520 p.
- La matriz de la desigualdad en América Latina, 2016, 96 p.
The social inequality matrix in Latin America, 2016, 94 p.
- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, 2016, 184 p.
Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda, 2016, 168 p.
Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. Síntese, 2016, 106 p.
- La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental, 2016, 112 p.
The European Union and Latin America and the Caribbean vis-à-vis the 2030 Agenda for Sustainable Development: The environmental big push, 2016, 112 p.
- Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, 2016, 176 p.
Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development, 2016, 174 p.
Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável, 2016, 176 p.
- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 2016, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.

Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 145 Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor, Ramón Padilla, (ed.), 2017, 242 p.
- 144 Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (eds.), 2017, 466 p.
- 143 Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, Ana Sojo, 2017, 246 p.
- 142 Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), 2017, 446 p.
- 141 Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Jürgen Weller (ed.), 2016, 274 p.
- 140 Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.

Páginas Selectas de la CEPAL / *ECLAC Select Pages*

- Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016, Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (comps.), 2016, 222 p.
- Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.), 2016, 294 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014, Osvaldo Rosales (comp.), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2012-2014, Carlos de Miguel, Marcia Tavares (comps.), 2015, 148 p.

Copublicaciones / *Co-publications*

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- 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.

Coediciones / *Co-editions*

- Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, 2016, 338 p.
Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, 2016, 314 p.
- Desarrollo e integración en América Latina, 2016, 314 p.
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay, 2016, 174 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de proyecto / *Project documents*

- La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, Marina Casas Varez, 2017, 101 p.
- Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015, Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider, 2017, 76 p.
- El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina, Sebastian Krull, 2016, 48 p.
- Cambio climático, políticas públicas y demanda de energía y gasolinas en América Latina: un meta-análisis, Luis Miguel Galindo, Joseluis Samaniego, Jimmy Ferrer, José Eduardo Alatorre, Orlando Reyes, 2016, 68 p.
- Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016, 2016, 46 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

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 / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 5 Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social, María Paz Colinao, Federico Dorin, Rodrigo Martínez y Varinia Tromben, 2016, 63 p.
- 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género, 2016, 84 p.
- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.

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) providing 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 at:***

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

www.cepal.org



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

