

Parte 2

Brechas sociales y laborales

Presentación

Capítulo II

Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe

- A. Igualdad de medios: la distribución del ingreso
- B. Igualdad en capacidades: algunos componentes fundamentales
- C. Aspectos relacionales: segregación escolar y residencial
- D. Igualdad, autonomía y reconocimiento recíproco: los aportes desde la perspectiva de género
- E. Desigualdades profundas: el caso de los pueblos indígenas
- F. Igualdad, sociabilidad y conflictividad: cómo lo ve la gente
- G. Algunos desafíos para la medición de la igualdad
- H. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo

Anexo metodológico

Capítulo III

El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad

- A. Evolución reciente del mercado de trabajo: empleo, ingresos y productividad
- B. Una mirada estructural a las brechas de productividad
- C. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos
- D. Desigualdades de género: inserción e ingresos
- E. Trabajo no remunerado
- F. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género
- G. La afiliación a pensiones
- H. Trabajo, estructura productiva e igualdad: brechas por cerrar

Bibliografía

Anexo

Presentación

Repensando la igualdad

1. La visión de la igualdad según la propuesta de la CEPAL

Tal como la CEPAL manifestó en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, el valor de la igualdad nutre la modernidad desde sus fundamentos ideológicos. En primer lugar, la igualdad se invoca en el marco de la abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones. En segundo lugar plantea no solo la universalidad de derechos civiles y políticos sino también un horizonte de justicia distributiva en función del cual todos puedan disfrutar de los beneficios del progreso y ser reconocidos como iguales en derechos y dignidad.

Tal como se postuló en dicho documento, la mayor igualdad en derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad, lo que a su vez contrarresta una modernidad tardía, que tiende a la fragmentación, el desarraigo y la exclusión. También se planteó que la igualdad estaba en el cruce entre crecimiento económico, inclusión social y reconocimiento de la diversidad y se insistió en la necesidad de alcanzar un desarrollo que vincule positivamente la mayor igualdad con incrementos en productividad, capacidades y sostenibilidad del crecimiento. Tal planteamiento fue desarrollado con nuevos matices en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*.

La región enfrenta ahora grandes retos. Pese a los progresos recientes, sigue siendo la que padece la peor distribución del ingreso del mundo y a ello se suman múltiples desigualdades que se refuerzan entre sí, algunas de las cuales se analizan en este documento de manera pormenorizada: desigualdades de ingresos, brechas en materia de desarrollo de capacidades, de inserción en el mundo del trabajo, de acceso a los sistemas de protección social y a redes de relaciones, brechas de género, etnia y generaciones, brechas en el acceso al poder, a la visibilidad pública y a la participación en instancias de deliberación política, brechas de calidad de vida en lo relativo a ambientes saludables, disposición de tiempo y reconocimiento y respeto.

La igualdad como valor central fue excluida del léxico del desarrollo por décadas en que, ante la primacía de un modelo orientado a soluciones de mercado y reducción de las funciones sociales del Estado, el término mismo fue obviado. Hoy, sin embargo, la situación es distinta dado que, con diversos énfasis, la igualdad vuelve a estar en el tapete. No puede desconocerse que en América Latina y el Caribe los cambios en el mapa político y en las preferencias electorales, sumados a las movilizaciones ciudadanas, marcan un claro punto de inflexión que concurre en la demanda de mayor igualdad. En esta inflexión que conjuga a electores con actores, y a derechos con movilizaciones, la bandera de la igualdad retorna enriquecida con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos colectivos. Sentirse secularmente vulnerado en cuanto a los derechos sociales, invisibilizado en condiciones de exclusión y segregado por un sistema que se percibe como de privilegios de unos en desmedro de otros, conduce a que el reclamo de la igualdad sea un reclamo de dignidad. O inversamente, desde la indignación se habla de la igualdad.

La igualdad asociada a la dignidad no es algo nuevo: está en los orígenes de la modernidad republicana y de la Ilustración. La igualdad, además, se amplía a la participación si se entiende que la igual dignidad, que puede

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

plasmarse en derechos, recursos, oportunidades o capacidades, implica ser parte activa en los procesos de toma de decisiones y no solo gozar de recursos y prestaciones. La visión de igualdad de la CEPAL se ubica en esta sintonía. La última parte de este documento trata precisamente de cómo llevar a la lógica de pactos entre distintos actores las visiones estratégicas de un desarrollo más igualitario y sostenible.

La igualdad implica el reconocimiento recíproco entre actores de igual dignidad, así como el reconocimiento de vulnerabilidades compartidas que es preciso abordar de manera conjunta. En esta parte 2 del documento se examina la igualdad en múltiples dimensiones. Se presenta información exhaustiva sobre distribución relativa y absoluta del ingreso, brechas en cuanto a las condiciones de habitabilidad y reproducción, salud, educación, inclusión en la sociedad de la información, segregación escolar y residencia, brechas de género y etnia, y las percepciones de la ciudadanía respecto de la igualdad y la desigualdad.

En el capítulo III se examinan las múltiples brechas relativas al mundo del trabajo y su funcionamiento como reproductores de desigualdad. Tal como en el capítulo II, se destacan avances recientes (en materia de ocupación, desempleo, ingresos y productividad) pero también se encienden luces de alerta respecto de brechas persistentes y dificultades para superarlas, en un escenario con mayores restricciones al crecimiento. Especial énfasis se pone aquí en las desigualdades que reflejan componentes estructurales propios del ámbito laboral, sobre todo en la vinculación del mercado de trabajo y la estructura productiva. Se evalúa también el salario mínimo como componente institucional y sus efectos sobre la desigualdad laboral y se profundiza en las brechas de desigualdad del mundo del trabajo desde la perspectiva de género, etnia, acceso a la seguridad social y trabajo no remunerado.

Plantearse la igualdad en términos prácticos lleva tanto a políticas de reconocimiento como a políticas redistributivas. El reconocimiento de las diferencias no puede ser un pretexto para aceptar la desigualdad. Es necesario, además, socializar riesgos y reducirlos de la manera más justa y oportuna. De allí que uno de los ejes en materia de políticas pro igualdad que la CEPAL ha venido proponiendo es la ampliación de los sistemas de protección social. Estas políticas se fundan en la convicción de que la igualdad implica formas de convivencia en que es prioritario reasignar recursos y servicios para reducir las brechas en cuanto a la plena titularidad de derechos.

2. La igualdad en clave de autonomía con reconocimiento recíproco

La autonomía es uno de los valores más caros a la modernidad y las visiones del desarrollo la incorporan en distintas acepciones: trátase del individualismo posesivo o del utilitarismo liberal, que vinculan la autonomía a la procura de la maximización de beneficios y funciones de utilidad personales; trátase del enfoque de desarrollo humano, que prioriza las capacidades y libertades de individuos y grupos para discernir entre alternativas mejores y peores (o de mayor valor ético) en proyectos personales y colectivos de vida. En este último sentido, y como se plantea tanto desde la tradición kantiana en filosofía moral como desde la obra de Rawls en filosofía política, las personas tienen la capacidad de gobernar su conducta por reglas que van más allá de su interés egoísta y de formular y acatar leyes para que todas puedan llevar adelante sus aspiraciones vitales, siempre que no impidan a las demás hacer lo mismo. Desde esta perspectiva, la autonomía supone tanto la búsqueda y realización de una idea de buena vida como el compromiso con la cooperación equitativa para universalizar este principio en la práctica.

Esta última idea de cooperación para la buena vida ha sido recogida en varias partes de este documento: respecto del mundo del trabajo remunerado y no remunerado, tal como se desarrolla en el capítulo III, en el ámbito del consumo y del medio ambiente, y respecto de los acuerdos entre actores para instituir formas más sostenibles e igualitarias de desarrollo.

Según esta visión de la autonomía, el reconocimiento recíproco y la vulnerabilidad diferenciada se consideran anverso y reverso de la misma moneda. Ampliar la protección frente a vulnerabilidades y riesgos, por un lado, y el desarrollo de capacidades y de opciones de vida, por otro, implica conjugar solidaridad y autonomía. Esto abarca un amplio mapa de políticas: desde reformas tributarias a políticas productivas, de protección social, de empleo, de educación, de conectividad y de acción afirmativa. En este marco, los mecanismos redistributivos deben reflejar el criterio de reconocimiento recíproco entre ciudadanos, brindando, a través de la acción pública, oportunidades a todos para la realización de vidas autónomas.

En la medida en que la autonomía tiene, precisamente, esta dimensión solidaria y de reconocimiento recíproco, la orientación del desarrollo que la promueve debe ubicar a la igualdad en el corazón mismo de la autonomía. Requiere

formas de organización y acuerdos que minimizan la vulnerabilidad a través de la cooperación y la distribución de recursos de muy diverso tipo. Tal principio está en la base de mecanismos tanto solidarios como contributivos en campos como la salud y la seguridad social. Así, la pertenencia a redes sociales surge precisamente de la necesidad de potenciar la autonomía junto a otros y mitigar la vulnerabilidad con otros.

La autonomía con reconocimiento recíproco es, según la perspectiva de desarrollo de la CEPAL, el valor constitutivo del sujeto al que, en última instancia, apuntan las políticas. Para eso es necesario combinar inclusión y reconocimiento en las políticas de desarrollo. Son las caras complementarias de la moneda de la intervención pública, toda vez que esta reconoce la importancia de desarrollar capacidades y oportunidades para ampliar proyectos valorados por las personas y a la vez admite que la dignidad es propia de todos y todas, y que esa dignidad supone el reconocimiento recíproco como “actores”, individuales y colectivos, de proyectos a los que estos atribuyen mayor valor.

La autonomía con reconocimiento recíproco implica una autocomprensión como iguales en dignidad, lo que constituye la base para un enfoque de derechos para el desarrollo. De allí que la igualdad de autonomía es muy consistente con la igualdad de derechos o más bien la presupone. Requiere, en consistencia con los derechos civiles, de la ausencia de coacción y pleno reconocimiento de las libertades civiles para que los sujetos puedan emprender proyectos de vida conforme a valores propios. Requiere, también, la libre acción de los ciudadanos en instancias de deliberación, participación y representación públicas, lo que surge sobre todo de los derechos políticos. En tercer lugar es necesario un acuerdo colectivo para atender las vulnerabilidades que traban la autonomía efectiva de los distintos actores de la sociedad. Esto lleva a plantear la plena vigencia de derechos sociales y su traducción a políticas de transferencias y prestaciones. Finalmente, la dimensión de reconocimiento como “iguales y diferentes” va de la mano con los derechos culturales, de identidad y reconocimiento de la diferencia, y su creciente presencia en las agendas de política.

Hablar de igualdad de derechos lleva también al debate los temas más postergados de la justicia social, a saber: cómo se distribuyen activos, prestaciones y recursos diversos a lo ancho del conjunto de la sociedad; cuál es el papel redistributivo que le corresponde al Estado como principal garante y promotor de la igualdad; cómo se apropian los distintos actores de los incrementos de productividad de la economía; cómo se plasma un marco normativo explícito de derechos sociales que requieren de pactos fiscales en torno a prestaciones universales, y en qué diversos campos del desarrollo se ve afectada la igualdad.

3. Igualdad y deliberación: conjugando inclusión y reconocimiento

La CEPAL ha planteado recientemente (véase la colección La Hora de la Igualdad) que la democracia deliberativa es clave para avanzar en pactos tendientes a lograr mayor igualdad y a la vez mayor reconocimiento. El reconocimiento forma parte de la deliberación entre actores diferentes, que procuran acordar mecanismos para la promoción de la igualdad. Al mismo tiempo, la deliberación supone el uso de las capacidades de las personas para participar de un diálogo y un intercambio de razones en aras de alcanzar acuerdos que permitan arbitrar diferencias y procurar mayor igualdad.

De esta manera, la capacidad social para iniciar o participar en una deliberación pública es un requisito mínimo para ser ciudadano pleno y es parte del ejercicio positivo de la autonomía. Por lo tanto, en este documento las propuestas de políticas para promover un estilo de desarrollo sostenible y con vocación igualitaria se plasman en forma de pactos que requieren el diálogo y la negociación entre distintos actores.

En contrapartida, la igualdad cívica requiere también restringir el poder de grupos de influencia, vale decir, contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y otros recursos que tornan asimétrica la deliberación. El criterio de inclusión deliberativa de Young conjuga ambas exigencias, a saber, la del mínimo de capacidades de unos para la participación efectiva, y la limitación al poder y la riqueza de otros que puedan trabar o neutralizar el acceso a tal participación. En este punto importa considerar que la distribución de ingresos y riqueza puede ser de tal orden que culmine siendo percibida como el efecto de una situación de privilegios y poderes de unos frente a otros, afectando negativamente la autocomprensión de los ciudadanos como iguales. Voz política y privilegios económicos muchas veces van de la mano, y los gobiernos tienen el desafío de democratizar la voz y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Este es el sentido último de los pactos que se proponen al final de este documento.

Capítulo II

Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe

La concepción de igualdad planteada en las páginas precedentes va más allá de la consideración de la igualdad de medios, lo que no implica desconocer la importancia que esta tiene: la CEPAL ha contribuido sustancialmente a su análisis mediante la cuantificación de la desigualdad en el ingreso en las últimas décadas y el estudio de sus determinantes, tanto desde la teoría estructuralista como desde sus distintas vertientes desarrolladas en la propia institución.

Sin embargo, al considerar las cuestiones de reconocimiento, nuestra concepción de igualdad va más allá de la justicia distributiva —que suele reducir su alcance al reparto de medios transferibles y cuantificables— e incorpora otras dimensiones, tales como las capacidades. Estas se entienden en un sentido amplio, a saber, como habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. También importa, de acuerdo con la definición de igualdad planteada antes, considerar la igualdad en un contexto “relacional”, de socialización, autonomía y reconocimiento, e incorporar la dimensión subjetiva que hace referencia a cómo las personas perciben el orden en que viven en términos de igualdad y desigualdad.

En este capítulo se procura ofrecer información pormenorizada que refleje estos distintos sentidos de la igualdad, lo que a su vez abre el abanico de políticas que deben movilizarse para responder, precisamente, a este enfoque multidimensional de la igualdad. Se aborda en primer lugar la igualdad de medios, considerando la evolución reciente de la desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe. Además de presentarse someramente las posibles explicaciones de la reducción de las disparidades durante la última década, se aportan también miradas novedosas sobre la desigualdad de ingresos, considerando la desigualdad funcional y la desigualdad en términos absolutos.

Se discuten a continuación otras dimensiones de la desigualdad, que pueden englobarse en un sentido amplio como capacidades, y que incluyen la educación, el acceso a conectividad en tecnologías de la información y las comunicaciones, la nutrición, las trayectorias reproductivas y condiciones de vida reflejadas a través del hacinamiento y el acceso a bienes duraderos. Por otro lado, el concepto de igualdad de la CEPAL abarca la pertenencia a redes sociales, grupos y espacios donde prime la intersubjetividad como herramienta clave para asegurar el reconocimiento recíproco y para potenciar las condiciones sociales que favorezcan la autonomía. En esa línea, en el tercer apartado de este capítulo se presentan dos mediciones adicionales y novedosas: la segregación escolar y la segregación residencial. En la cuarta parte se abordan la autonomía y el reconocimiento de las mujeres, en particular la disposición de ingresos propios y el acceso a instancias político-deliberativas. También se consideran la situación de los pueblos indígenas y algunas de las desigualdades que los afectan. Adicionalmente, en la sexta parte se intenta reflejar la percepción de los individuos acerca de diversos aspectos vinculados con el reconocimiento recíproco, a través de indicadores subjetivos, como la percepción de justicia distributiva, de confianza interpersonal y de conflictividad social. Tras esta amplia ilustración sobre la igualdad en la región, se incluye una reflexión sobre algunos desafíos de medición para mejorar los diagnósticos en las distintas dimensiones de la igualdad. Por último, a modo de conclusión se presentan los comentarios finales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

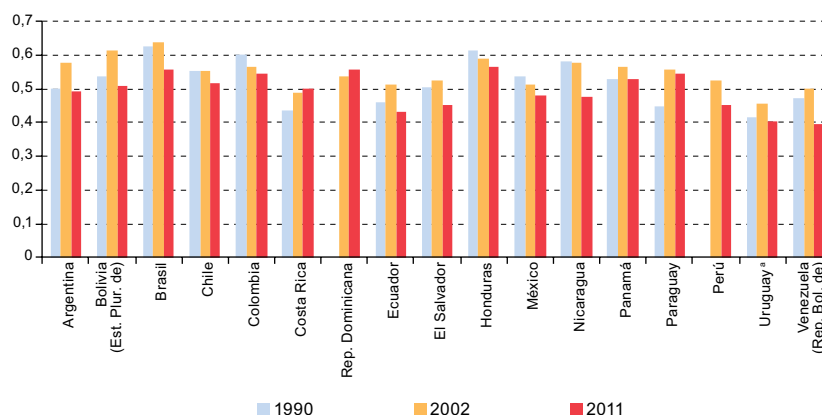
A. Igualdad de medios: la distribución del ingreso

La igualdad de medios hace alusión principalmente a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades. Esa igualdad tiende hoy a evaluarse mediante un número reducido de indicadores consagrados de distribución del ingreso, sobre todo el coeficiente de Gini y la participación en el ingreso de los distintos estratos socioeconómicos. Esta práctica no implica desconocer que estas desigualdades se originan en la distribución de los activos y en la concentración del poder en las elites, aspectos fundamentales en las explicaciones estructuralistas sobre la desigualdad. En las siguientes páginas se analiza lo sucedido en la región en términos de desigualdad del ingreso, pero además se plantean otras formas de analizar la distribución del ingreso que complementan y enriquecen la visión de la igualdad de medios en la región.

1. Tendencias recientes en la evolución de la desigualdad del ingreso en la región

Durante los años noventa, en un contexto de reformas orientadas al mercado y de crecimiento económico moderado, los cambios en la distribución del ingreso en la región tendieron a una concentración en la mayoría de los países (véanse el gráfico II.1 y el cuadro II.A.1 del anexo). En 10 de los 15 países de los que es posible comparar el índice de Gini registrado a comienzos de la década de 1990 y alrededor de 2002 se detecta un incremento de la desigualdad. Se ha argumentado que esto obedece a que las personas más desfavorecidas desde el punto de vista de la distribución no parecen haberse beneficiado del crecimiento en la misma medida que otros sectores de la población durante la década (Morley, 2001; Székely, 2001). En términos generales, los países menos desiguales se desempeñaron peor en promedio que los más desiguales en esa década, como se señala en Gasparini (2003). En efecto, la desigualdad aumentó en la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), que son economías con menores niveles de desigualdad, mientras que los países en que esta se redujo presentan en todos los casos altos niveles de desigualdad.

Gráfico II.1
América Latina (17 países): índice de Gini, 1990, 2002, 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
 * Los datos corresponden a 1992.

Los estudios en que se ha analizado esta evolución regresiva en la distribución del ingreso durante los años noventa coinciden en señalar que, en algunos países, esta tendencia ha sido impulsada principalmente por el aumento de la prima salarial para los trabajadores calificados, en un contexto de desempleo creciente. A esto se sumaron los efectos de las reformas estructurales (liberalización comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y reforma laboral). En el caso de la apertura comercial la evidencia indica que ha contribuido al aumento de la desigualdad (véanse las revisiones de Taylor, 2005; Goldberg y Pavnick, 2007), mientras que las evaluaciones son menos contundentes en relación con las otras reformas.

A partir de comienzos de la década de 2000 se configura un nuevo escenario internacional. En los países de América Latina y Asia Sudoriental se revierte la tendencia anterior de crecimiento de la desigualdad y se empiezan a registrar descensos de los índices de Gini, mientras que en los países de Europa Oriental y China continúa el ascenso de la desigualdad (Cornia y Martorano, 2012) (véase el gráfico II.A.1 del anexo). Así pues, entre 2002

y 2003 se produce un cambio relevante en la tendencia de la desigualdad en la región, que configura un escenario promisorio, especialmente después de una década en que no habían mejorado los indicadores de distribución. Si bien América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo (véase el gráfico II.A.2 del anexo), al considerarse el período 2002-2011 se observa que 15 de los 17 países de la región muestran mejoras distributivas (véase el gráfico II.1). La reciente tendencia a la disminución de la desigualdad es estadísticamente significativa y ha tenido lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región.

Esa inflexión distributiva ha sido ya objeto de diversas interpretaciones. En un ejercicio de descomposición microeconómica presentado en CEPAL (2011) se señala que el descenso se explica sobre todo por la evolución de los ingresos por adulto y, específicamente, de los provenientes del mercado laboral. El factor demográfico habría tenido un efecto modesto en la desigualdad, ya que la caída de la tasa de dependencia fue relativamente homogénea en todos los niveles de ingreso. Sobre la base de un análisis de cuatro países de renta media de la región (Argentina, Brasil, México y Perú), López-Calva y Lustig (2010) concluyen que la disminución de la desigualdad en los países obedece principalmente a dos factores: una reducción de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y de baja calificación, y, en menor medida, un aumento de las transferencias del gobierno a los hogares de menos ingresos. Esto los lleva a afirmar que en la famosa “carrera entre la educación y la tecnología”, según palabras de Tinbergen (Tinbergen, 1975), la primera ha tomado la delantera. Así, mientras que en la década de 1990 la demanda de competencias fue mayor que el aumento de la oferta, en los últimos años el crecimiento de la oferta de trabajadores calificados habría superado al de la demanda. También Azevedo y otros (2013), tras analizar la población ocupada en 15 países de la región, concluyen que la caída de la prima por educación está relacionada con la mayor oferta de trabajadores calificados.

Una visión diferente es la que proporcionan Gasparini y otros (2012), quienes estiman la contribución relativa de los factores de oferta y demanda para explicar las tendencias recientes de la prima por educación en 16 países de América Latina; muestran que la oferta relativa de trabajadores calificados y semicalificados ha ido en aumento desde los años noventa. Tanto en esa década como en la de 2000, los retornos a la finalización de la educación secundaria han disminuido, mientras que los retornos a la educación terciaria han aumentado durante los años noventa, aunque esta tendencia se revirtió en la década de 2000. Los autores argumentan que el incremento de la oferta de mano de obra calificada no es el único factor que explica el reciente descenso de la desigualdad, sino que también desempeña un papel importante la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en la última década. Este cambio de tendencia en la demanda relativa de trabajadores con educación terciaria estaría relacionado con el auge de los precios de los productos básicos, que habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la prima salarial por educación. También De la Torre, Messina y Pienknagura (2012) subrayan la importancia de los cambios en el mercado laboral, concretados en el movimiento de trabajadores desde sectores manufactureros hacia sectores intensivos en servicios vinculados a la producción relacionada con los recursos naturales. También los estudios de casos presentados en Cornia (2014) muestran que la reciente caída de la desigualdad en la región ha sido facilitada por la evolución favorable de los precios de los productos básicos, especialmente en los países que más exportan estos bienes. Sin embargo, se señala que no ha sido esta la única causa, ya que en países semindustrializados o altamente dependientes de las remesas también disminuye la desigualdad.

Los hallazgos antes presentados resultan, cuanto menos, inquietantes. Sugieren que podría estar dándose una situación en que la composición sectorial, altamente condicionada en economías centradas en recursos naturales, esté generando una mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, con lo que se reduce la brecha por retornos a la educación. En vez de ser un síntoma de conciliación de desarrollo con igualdad, revelaría que el estancamiento de la productividad, junto con el patrón de especialización, envían señales poco estimulantes para la progresión en educación y desarrollo de capacidades. Si bien la evidencia no es aún concluyente y el debate está abierto, es preciso considerar este posible escenario y valorar el alcance potencial de esta interpretación del reciente descenso regional en materia de desigualdad.

La dinámica política detrás de la reciente disminución de la desigualdad también ha sido relevante. La vida democrática ha llevado a nuevas preferencias electorales y a una mayor visibilización de las demandas sociales. Esto hace que, en un ciclo positivo de estabilidad económica, los gobiernos respondan a esas demandas de inclusión social con nuevas políticas de mayor vocación redistributiva. Se trata, en la mayoría de los casos, de reformas inspiradas por una “redistribución prudente con crecimiento” (Cornia, 2010), a través de políticas fiscales, laborales y de transferencias progresivas. En efecto, en términos generales el sistema fiscal es más redistributivo que antes,

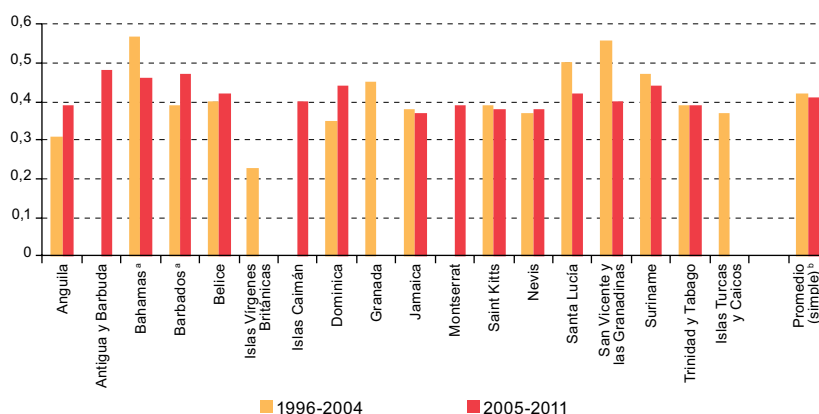
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

aunque aún resulta limitado su aporte en esta dimensión (véase la sección I.A.1.c) del capítulo I). Las políticas redistributivas y las reformas sociales no han sido patrimonio exclusivo de los gobiernos de izquierda en la región, sino que la institucionalización de la competencia electoral en contextos de alta desigualdad económica y social parece haber conducido a que partidos y gobiernos de diverso perfil ideológico se esfuercen por responder a las demandas populares de igualdad e inclusión social (Roberts, 2014).

2. Desigualdad en el Caribe

La medición de la desigualdad en los países del Caribe se basa en el agregado del gasto de los hogares, en lugar del ingreso, ya que esa es la información que se recoge en las encuestas de la región. Las cifras de desigualdad del Caribe no resultan, por lo tanto, estrictamente comparables con las indicadas en la sección anterior para los países de América Latina. Sin embargo, en este documento se incluyen coeficientes de Gini para América Latina calculados sobre la base del gasto per cápita (véase el capítulo IV). Aun cuando la variable de bienestar es similar a la del Caribe (gasto), la comparación es compleja, ya que en el caso de América Latina se considera el gasto per cápita y para los países del Caribe se utiliza el gasto ajustado por escalas de equivalencia. Sin embargo, cabe resaltar con fines ilustrativos que el índice de Gini sobre la base del gasto equivalente de los hogares en el Caribe varía entre 0,37 y 0,48 (véanse el gráfico II.2 y el cuadro II.A.2 del anexo), mientras que en América Latina varía entre 0,39 y 0,55, siendo el promedio de 0,47 (véase el capítulo IV). Esta comparación sugiere que, aunque los niveles de desigualdad son también elevados en los países del Caribe, resultan algo inferiores a los de América Latina. Por otro lado, se observa una relativa estabilidad en el promedio de desigualdad de los países del Caribe en los últimos 20 años, aunque con variaciones de un país a otro.

Gráfico II.2
El Caribe (17 países y territorios): coeficientes de Gini
del gasto de los hogares, 1996-2004 y 2005-2011



Fuente: Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), *Strategic Plan 2010-2014*, mayo de 2010; CDB Country Poverty Assessments, varios años; Survey of Living Conditions de las Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, 2001; MDG Progress Reports (Guyana y Suriname); Labour Force and Household Income Survey, Bahamas, 2011.

^a Debido a diferencias metodológicas, las mediciones en estos dos momentos no son estrictamente comparables.

^b Promedio de países con estimaciones en dos momentos del tiempo.

En los países del Caribe el impacto de la crisis financiera se sintió con mayor intensidad que en América Latina y ha sido más duradero. En muchos de estos países el contexto económico reciente ha sido de recesión o muy bajo crecimiento y aumento del desempleo. Al mismo tiempo, los niveles de deuda soberana son muy elevados, lo que ha limitado el margen de maniobra de los gobiernos de esta subregión para responder a través de gasto público social contracíclico. Aun cuando el Caribe no parece haber avanzado hacia la reducción de la desigualdad como América Latina, tampoco se han incrementado sus niveles de desigualdad a pesar del mayor impacto de la crisis financiera. A modo de ejemplo, en Jamaica el consumo per cápita cayó un 9% entre 2007 y 2009, pero el retroceso fue similar en todos los estratos de ingresos y, por lo tanto, la desigualdad no cambió. Por otro lado, en esta subregión el foco de las políticas públicas se ha orientado más a la reducción de la pobreza a través de políticas focalizadas.

3. Otras miradas sobre la desigualdad del ingreso

a) Desigualdad funcional

Además de la dinámica de la distribución del ingreso entre personas y hogares, resulta muy importante considerar la distribución entre agentes del proceso productivo, es decir, cómo se apropian del fruto del crecimiento.

El enfoque funcional para el análisis de la distribución del ingreso implica considerar el peso de los ingresos laborales en el total de ingresos (o PIB) generado en la economía. Esto puede medirse en el caso de los ingresos de los asalariados, ya que es una información que se incluye en los datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN)¹. Un análisis de esta información muestra que, si consideramos el último año del que hay datos disponibles (alrededor de 2009), la participación de la masa salarial varía desde el 24% en el Perú hasta el 56,7% en Costa Rica (véase el cuadro II.1)². El análisis de la evolución de esta participación hasta 2009 indica que en la mayoría de los países se produce una caída, con excepción de Chile, Costa Rica, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). El caso de Costa Rica es particular, ya que es en el único país en que se detecta una tendencia creciente y sostenida de la participación de los salarios. En Chile, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), tras un incremento entre 1990 y 2000, la participación de la masa salarial en el PIB cae en la última década.

Cuadro II.1
América Latina (15 países): participación de la masa salarial en el producto interno bruto (PIB)
(A costo de factores)

	Participación de la masa salarial en el PIB			Variación de la participación de la masa salarial en el PIB		
	Alrededor de 1990	Alrededor de 2000	Alrededor de 2009	2000-1990	2009-2000	2009-1990
Argentina	44,7	40,5	42,9	-4,2	2,4	-1,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,2	41,9	34,5	3,8	-7,4	-3,6
Brasil	53,5	47,1	51,4	-6,3	4,3	-2,1
Chile	38,7	46,5	45,4	7,8	-1,1	6,7
Colombia	41,4	36,2	36,1	-5,3	-0,1	-5,3
Costa Rica	48,3	50,6	56,7	2,3	6,1	8,4
Guatemala	-	36,3	32,8	-	-3,5	-
Honduras	54,8	47,5	47,4	-7,3	-0,1	-7,4
México	32,3	34,5	32,2	2,2	-2,3	-0,1
Nicaragua	59,6	56,2	-	-3,4	-	-
Panamá	58,6	40,6	35,2	-18,0	-5,4	-23,4
Paraguay ^a	43,4	59,0	47,2	15,7	-11,9	3,8
Perú	28,7	27,0	24,0	-1,8	-3,0	-4,7
Uruguay	-	47,4	45,8	-	-1,6	-
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	35,6	33,5	4,5	-2,1	2,4

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, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

^a El dato correspondiente a 1990 es un 50% inferior al promedio del indicador del período 1991-2009. Su consideración distorsionaba enormemente la evolución de la serie temporal, de manera que se optó por comenzar el análisis a partir de 1991 en este país.

De este modo, y como se confirma en el gráfico siguiente, si bien a partir de 2002-2003 la desigualdad de ingresos se redujo (debido sobre todo a la mayor homogeneidad de los ingresos laborales en un contexto en que estos crecieron, como se discutió antes), este avance no se vio acompañado de una mayor participación de la masa salarial en el PIB total. En los países de la región, con excepción de Costa Rica, la desigualdad del ingreso cayó entre 2002 y 2009, mientras que solamente en la Argentina, el Brasil y Costa Rica aumentó la participación de la masa salarial en el PIB total (véase el gráfico II.3)³. Las mejoras distributivas en los hogares no han implicado en general un reparto más igualitario en cuanto a la apropiación del capital y el trabajo.

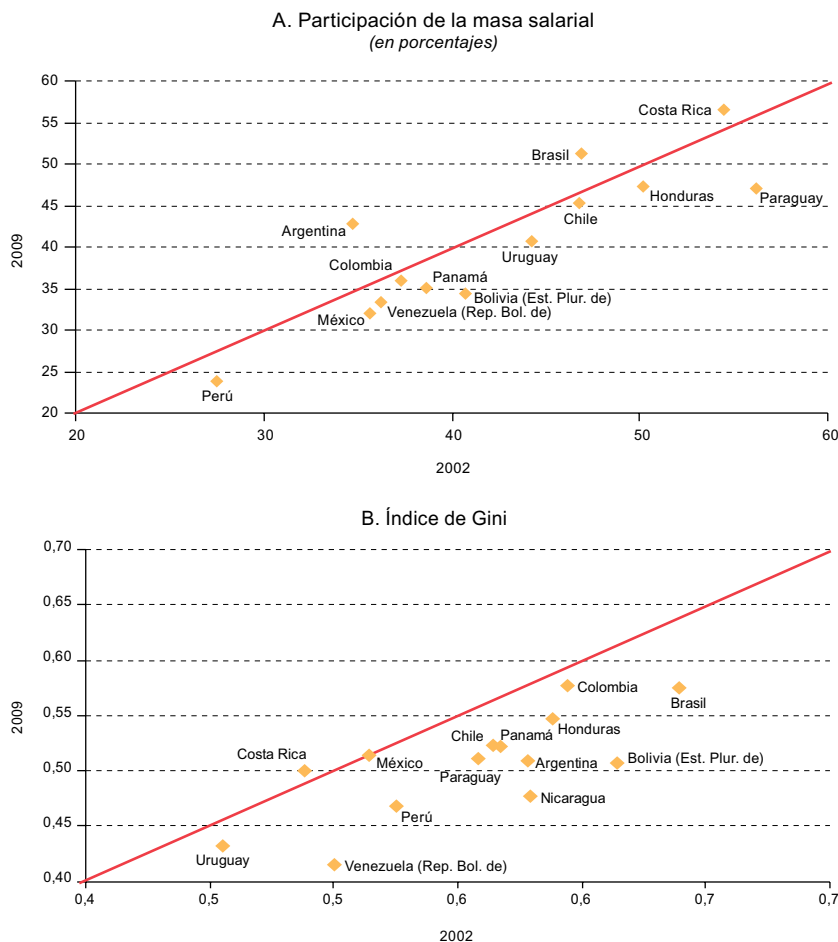
¹ Este cociente puede expresarse a precios de mercado o a costo de factores. Si en el PIB no se incluyen impuestos sobre producción y productos netos de subsidios, la medición es a costo de factores.

² El análisis presentado se basa en Abeles, Amarante y Vega (2013).

³ No se incluye Guatemala en este gráfico porque el último dato disponible sobre el índice de Gini corresponde a 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.3
América Latina (13 países): variación de la participación de la masa salarial en el PIB e índice de Gini, 2002-2009



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, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

Sin embargo, en la medición de la participación de la masa salarial a partir de datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) no se incluye el trabajo independiente, que engloba a trabajadores por cuenta propia y patrones y que en la región constituye una enorme proporción del empleo (casi un 32% en promedio en los países analizados). Para superar esta limitación se realizó una estimación utilizando datos de las encuestas continuas de hogares —lo que permite considerar la relación entre la masa de ingresos salariales y la masa de ingresos laborales de los trabajadores independientes— y, sobre la base de esta relación, corregir la participación de la masa salarial en el PIB⁴.

⁴ Como primer paso se estimó el ingreso laboral que los trabajadores independientes recibirían teniendo en cuenta sus características personales y el sector de actividad de la economía. Esas estimaciones se realizaron a partir de los coeficientes de ecuaciones salariales para los asalariados privados que incluyen entre las variables dependientes el sexo, la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad, además de variables binarias que distinguen por rama de actividad. Cuando las predicciones de ingreso laboral de los trabajadores independientes son inferiores al ingreso que declaran en las encuestas de hogares, se asume que esa diferencia corresponde a la retribución al capital. Se toma por lo tanto como ingreso laboral de esos trabajadores el dato predicho. En el caso de que el ingreso que se predice sea superior al ingreso declarado en las encuestas de hogares, se toma todo el ingreso declarado en las encuestas de hogares como ingreso laboral de los trabajadores independientes. Se estima así una relación entre la masa salarial y los ingresos laborales totales sobre la base de la información de las encuestas continuas de hogares. A partir de esa relación y de los datos de la masa salarial del Sistema de Cuentas Nacionales, se estima la masa de ingresos laborales, que se compara con el PIB.

Esta corrección implica un incremento significativo de la participación de los ingresos laborales cuando se la compara con los datos del SCN (véase el cuadro II.2)⁵. Los ingresos laborales abarcan un rango que va desde un 31% del PIB en el Perú hasta un 65% en Costa Rica. En promedio para todos los países considerados, el peso de los ingresos laborales aumenta 10 puntos porcentuales con respecto al que se obtiene si se consideran tan solo los ingresos salariales. Las variaciones de la masa salarial son relativamente similares, aunque se ven acentuadas en el caso de los países en que el trabajo independiente tiene una mayor presencia (por ejemplo, en Colombia).

Cuadro II.2
América Latina (14 países): participación en el PIB de la masa salarial y del ingreso laboral estimado
(En porcentajes)

		Salarios/PIB	Ingresos laborales/PIB <i>(estimación)</i>
Argentina	2000	40,5	45,7
	2006	41,5	48,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000	41,9	56,9
	2007	34,5	47,0
Brasil	2001	47,7	56,9
	2009	51,4	59,7
Chile	2000	46,5	54,9
	2009	44,5	52,8
Colombia	2000	36,2	41,2
	2009	44,5	52,8
Costa Rica	2000	50,6	55,8
	2010	56,9	65,0
Guatemala	2003	35,5	46,6
	2007	33,5	44,4
Honduras	2010	47,5	65,5
México	2000	34,5	45,6
	2008	31,4	36,2
Panamá	2000	40,6	47,8
	2009	35,2	40,6
Paraguay	2001	58,5	84,3
	2007	47,2	68,0
Perú	2000	27,0	35,9
	2009	23,3	31,3
Uruguay	2000	47,4	57,0
	2010	45,8	54,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2000	35,6	46,5
	2010	38,4	44,5

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, y los bancos centrales de Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

La contracara de que los salarios pierdan importancia en el PIB es el aumento del peso del excedente de explotación. Cabe señalar que, si bien se podría considerar este excedente como una variable aproximada del ahorro corporativo privado, su mayor protagonismo en el PIB no se corresponde en su totalidad con el crecimiento de este tipo de ahorro, dado que en muchos países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)), el sector público desempeña un papel muy importante como productor de materias primas (CEPAL, 2013a).

b) Desigualdad absoluta

En referencia a la desigualdad de ingresos puede haber al menos dos conceptos subyacentes que implican dos juicios de valor distintos. Uno se refiere a la desigualdad relativa, que depende de las diferencias proporcionales entre los ingresos, mientras que el otro guarda relación con las brechas de ingresos en términos absolutos y suele conocerse como desigualdad absoluta. La distinción entre una y otra se ha perdido casi totalmente en los estudios empíricos actuales sobre desigualdad, que refieren al concepto relativo, aunque en la literatura sobre medición de la desigualdad de la última década se ha discutido sobre la cuantificación de la desigualdad absoluta (Chakravarty y Tyagarupananda, 2009; Bosmans y Cowell, 2010)⁶.

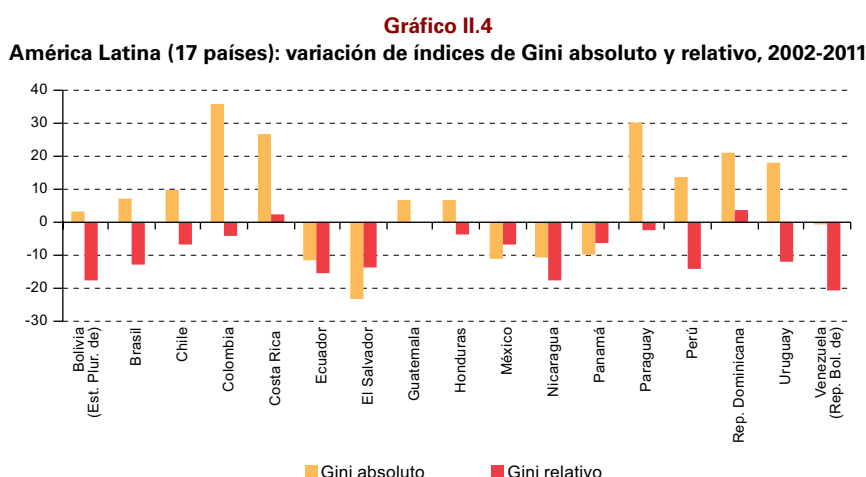
⁵ Los resultados son considerablemente inferiores a los que surgen de la imputación del salario promedio para los trabajadores independientes, estrategia seguida para cálculos similares presentados en OIT (2013), por ejemplo (véase Abeles, Amarante y Vega, 2013).

⁶ Una discusión pionera sobre el tema es la de Kolm (1974), quien argumenta que una visión “de derecha” prioriza la mirada relativa sobre la desigualdad, mientras que una visión “de izquierda” prioriza la mirada absoluta.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La desigualdad relativa depende de la relación entre los ingresos de los hogares y el ingreso medio de la economía: si todos los ingresos se incrementan en una misma proporción, la desigualdad no cambia. El índice de Gini, previamente mencionado en este capítulo, es una medida relativa de desigualdad. Si pensamos en términos de desigualdad absoluta, observamos que esta solo permanecerá inalterada si los ingresos de los hogares varían en el mismo monto (no en proporción), lo que es una condición sumamente exigente. Si los ingresos de quienes acumulan más riqueza tienen variaciones mayores en magnitud, la desigualdad absoluta se incrementará. Resulta pues mucho más probable que aumente la desigualdad cuando se está considerando la desigualdad absoluta. En la elección entre una y otra visión no se presupone que una sea teóricamente correcta o mejor, sino que ambas son aceptables y la decisión es finalmente valorativa (Ravallion, 2004; Atkinson y Brandolini, 2004)⁷.

Entre 2002 y 2011 el índice de Gini relativo solamente se incrementó en 2 de los 17 países considerados, como se analizó antes. Sin embargo, cuando se considera la evolución del índice de Gini absoluto, se detecta que este aumenta en la mayoría de los países y desciende solamente en cinco (véase el gráfico II.4).



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

En síntesis, ante la información pormenorizada se plantea una situación de “vaso medio lleno y vaso medio vacío”. Sin duda es noticia positiva la inflexión que desde hace una década ha llevado a los países de la región a una tendencia de mejoramiento en la distribución del ingreso. El incremento de los ingresos laborales y la mejora de su distribución, combinados con un rol más activo del Estado en políticas de transferencias y una reducción de las tasas de dependencia (en buena medida debido a la creciente incorporación de la mujer al empleo remunerado), son señales auspiciosas.

El “vaso medio vacío” está relacionado con otros frentes que obligan a ampliar la perspectiva. La reducción de brechas entre ingresos laborales es muy positiva cuando surge de pactos laborales y de una institucionalidad que vela por reducir las diferencias; pero es inquietante si responde a un perfil productivo dominado por la dinámica de la demanda de empleo no calificado.

También es motivo de inquietud la información que arrojan las estimaciones de distribución funcional y absoluta. En el primer caso no se observa un aumento generalizado de la participación de los ingresos laborales en el PIB, lo que resulta preocupante. La apropiación de los frutos del crecimiento y del aumento de la productividad por parte de los distintos agentes productivos requiere modificaciones para avanzar en este componente estructural de la distribución. Finalmente, la desigualdad absoluta no se reduce, sino que presenta incrementos en muchos países.

⁷ El índice de Gini en su versión tradicional (al igual que los otros índices más conocidos de medición de desigualdad, como los de Theil o Atkinson) es una medida de desigualdad relativa. Entre otras propiedades, estos índices cumplen la de invarianza de escala, que implica que si todos los ingresos se multiplican por un cierto número (es decir, que aumentan lo mismo proporcionalmente), el indicador no varía. Para ilustrar la desigualdad absoluta se deben analizar las diferenciales absolutos entre estratos de ingresos o calcular lo que se conoce como índice de Gini absoluto, que surge del producto entre el índice de Gini y el ingreso medio de la distribución. En este caso, no se cumple la propiedad de invarianza a la escala, pero sí la de invarianza a traslaciones, es decir si se agrega un monto monetario igual a cada hogar, el índice no varía. Para la comparación en el tiempo del indicador se requiere realizar ajustes por inflación, mientras que para la comparación entre países es necesario realizar ajustes por paridad de poder de compra.

Sin duda, es más exigente plantearse una mejora de la distribución absoluta y no es ese el objetivo del análisis antes presentado. Por otra parte, en una visión compleja de la igualdad, como la que aquí se propone, implica una mayor amplitud en cuanto a los indicadores considerados.

Recuadro II.1

El debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la desigualdad

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en 2000 plasmaron las bases de una agenda para el desarrollo suscrita por los Estados miembros de las Naciones Unidas a través de la Declaración del Milenio. Los diferentes objetivos, metas e indicadores fueron planteados como un nivel mínimo necesario de condiciones de vida para los habitantes del mundo. De este modo la comunidad internacional mostraba su preocupación central por superar las carencias críticas en diversas dimensiones constitutivas del desarrollo. En el reciente debate global sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas, en que se analizaron las posibles debilidades, insuficiencias o inadecuaciones de esos objetivos, surgió con fuerza la necesidad de incorporar explícitamente la consideración de la desigualdad en el marco de los lineamientos para el desarrollo futuro.

A lo largo de ese debate se han analizado las diferentes maneras de incluir esta perspectiva. Una opción sería la inclusión de un objetivo concreto de desigualdad, con una meta referida a mejoras en la distribución del ingreso. Otra sería la inclusión de consideraciones de desigualdad en cada uno de los demás objetivos, estableciendo metas específicas. Estas podrían referirse a la reducción de brechas entre distintos grupos en diferentes dimensiones (mortalidad, educación y acceso a agua y saneamiento, entre otras). En la misma línea se ha propuesto que los indicadores globales de logros en las distintas dimensiones estén ponderados por estratos socioeconómicos —por ejemplo, dándole mayor peso a los logros de los quintiles inferiores. También se podría extender la inclusión de metas específicas de progreso para los más pobres o para los grupos excluidos,

al estilo de la de educación para las niñas en los ODM. Todas estas opciones requieren de información estadística detallada para el monitoreo.

Si bien existe un acuerdo generalizado sobre la importancia de considerar la desigualdad en la agenda para el desarrollo futuro, ha habido controversias sobre la pertinencia de incluir un objetivo y metas de desigualdad concretas. Específicamente, en relación con la desigualdad del ingreso, se ha planteado que resulta mucho más difícil acordar metas compartidas sobre los niveles aceptables para este tipo de desigualdad, de manera que cada país debería definir sus propios objetivos al respecto. El riesgo es que las dificultades en la definición de una meta común se transformen en un obstáculo para el avance en el debate y que, a la vez, debiliten el esfuerzo por lograr los objetivos de metas mínimas. Adicionalmente, en caso de que se optara por incluir una meta específica de desigualdad de ingresos, se debería garantizar su coherencia con la meta de pobreza. En efecto, para una cierta proyección de crecimiento económico, la meta de pobreza define implícitamente cuánto debe variar la desigualdad, por lo que las especificaciones de metas de pobreza y desigualdad de ingreso deberían guardar consistencia.

En el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015 se sugirió que no se incluyeran metas explícitas de desigualdad del ingreso, en el entendido de que la mejor respuesta consistía en adoptar decisiones en los niveles nacionales y no una meta global sobre desigualdad. En cambio, sí se propone incluir metas específicas para subgrupos tales como quintiles socioeconómicos y grupos discriminados, entre otros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, "Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all", mayo de 2012 [en línea] http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10_inequalities.pdf; "Joint Appeal to Address the Problem of Inequality in the Post-2015 Framework", 2013 [en línea] http://www.networkideas.org/news/mar2013/pdf/Inequality_Letter.pdf; A. Wasgaff, "Should inequality be reflected in new international development goals?", 2013 [en línea] <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/should-inequality-be-reflected-in-the-new-international-development-goals>; Stephan Klasen, "No, we don't need an MDG for inequality", *The Broker*, diciembre de 2012 [en línea] <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/inequality-debate/No-we-don-t-need-an-MDG-for-inequality>; Martin Ravallion, "Let's avoid creating a dog's breakfast of MDGs", *The Broker*, febrero de 2013 [en línea] <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/inequality-debate/Let-s-avoid-creating-a-dog-s-breakfast-of-MDGs>; Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, 2013 [en línea] http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf.

B. Igualdad en capacidades: algunos componentes fundamentales

El desarrollo de capacidades es clave para la igualdad cuando esta se asocia a espacios crecientes de autonomía de personas y grupos. Como antes se señaló, en el marco conceptual adoptado las capacidades refieren a habilidades, conocimientos y destrezas que amplían los márgenes de agencia y decisión, permiten una participación más proactiva en la sociedad y facilitan una realización más plena de potencialidades y proyectos de vida. De este modo, la igualdad implica también una distribución más justa de opciones para que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Hay distintos espacios para la formación de capacidades. Con la información disponible, en este apartado veremos cómo se distribuyen esos espacios. Hemos considerado la educación, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la nutrición. A estas dimensiones hemos incorporado tres más, cuya relación con el desarrollo de capacidades, aunque tal vez menos evidente, es igualmente significativa. En primer lugar, se considera la incidencia de la maternidad adolescente y su distribución por estratos socioeconómicos. El embarazo adolescente, con gran frecuencia no buscado, lleva a trayectorias de vida donde es muy difícil seguir en la dinámica de progresión educativa; suele darse en contextos sociales con pocas redes de apoyo y dificulta el desarrollo de capacidades y la agencia. Por lo tanto, si bien debe respetarse la decisión autónoma en comportamientos reproductivos, no puede pasarse por alto la importancia de situaciones que exacerban desigualdades tanto de ingresos como de capacidades a lo largo del ciclo de vida.

En segundo lugar, el hacinamiento constituye una realidad social en que las personas están muy expuestas a situaciones críticas de bienestar. La evidencia sugiere una estrecha relación entre hacinamiento y bajos logros educativos. Finalmente, un último aspecto que se ha incorporado es la distribución de la tenencia de bienes duraderos, pues su conexión con el bienestar material es muy evidente ya que estos bienes facilitan la satisfacción de necesidades en lo cotidiano.

1. Desigualdad en logros educativos

La desigualdad en materia de educación tiene un efecto multiplicador negativo. Reproduce disparidades a lo largo de la vida laboral por diferencias en las tasas de retorno a los logros educativos y por la calidad del empleo, que depende en buena medida también del nivel educativo. Asimismo, reproduce diferencias en capacidades para ejercer como ciudadano y ciudadana, lo que incluye disparidades en el acceso a redes sociales y al pleno ejercicio de derechos. Pero, sobre todo, la educación constituye un fin en sí mismo y debe valorarse de manera intrínseca por su calidad y por el disfrute de los procesos de aprendizaje.

Durante la década pasada en todos los países de la región se produjeron avances en el promedio de años de educación en todos los quintiles de la población adulta (entre 25 y 65 años). Sin embargo, las diferencias entre países continúan siendo muy marcadas: el promedio de años de educación de esta población varía entre 11,7 en la Argentina y 5 en Guatemala⁸. La información disponible sobre los países del Caribe indica que en años de educación tienden a ubicarse en un estrato intermedio al compararse con América Latina. En Belice el promedio de años de educación de la población adulta es de 8, mientras que en Granada alcanza 8,5, en Trinidad 9,2, en Tabago 9,3 y en Guyana —donde se registra el valor más alto— 9,6.

En América Latina, las diferencias absolutas entre los logros educativos de la población en los extremos de la distribución del ingreso (quintil V y quintil I) son considerablemente amplias, especialmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), México y el Perú. La evolución de estas brechas entre 2002 y 2011 muestra un panorama variado, en que se registran disminuciones en 9 de los 18 países considerados (véase el cuadro II.3).

Al analizar la desigualdad en un indicador, como en este caso el de los logros educativos medido en años de escolaridad, es posible destacar las diferencias entre los grupos de mayores y menores ingresos, o bien analizar la distribución del indicador sin que el ingreso sea un condicionante. Esta última opción resulta también interesante y puede ejecutarse aplicando los índices que tradicionalmente se utilizan para analizar la desigualdad del ingreso. De ese modo se obtiene que los menores valores de los indicadores de desigualdad corresponden a la Argentina, Chile, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el cuadro II.4). Acorde con la experiencia internacional, los países con mayores logros educativos en promedio son también los que presentan menores niveles de desigualdad (Thomas, Wang y Fan, 2000; Checchi y García-Peñalosa, 2004). En casi todos los países, con excepción del Ecuador y Honduras, se producen mejoras en la distribución de los logros educativos. En general, los aumentos del promedio de años de educación de la población adulta en la región han ido acompañados de una reducción de la desigualdad en la distribución de esos logros, aunque no se observa una tendencia generalizada a que las diferencias absolutas entre quintiles disminuyan.

⁸ Similares resultados se encuentran en Cruces, Domenech y Gasparini (2014), donde se sugiere que, aunque las brechas en cuanto al acceso se están cerrando, las brechas en términos de calidad pudieran estar incrementándose.

Cuadro II.3
América Latina (18 países): tiempo medio de escolaridad ^a, población adulta, 2002-2011
(En años)

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil V-quintil I)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	10,2	11,7	7,5	9,3	13,1	14,1	5,6	4,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,2	8,7	3,2	4,6	11,2	11,9	8,0	7,3
Brasil	6,6	7,9	3,4	5,0	10,4	11,3	7,1	6,3
Chile	10,4	10,9	7,9	9,0	13,4	13,7	5,6	4,7
Colombia	7,5	8,4	4,3	4,8	11,6	12,2	7,3	7,4
Costa Rica	8,1	8,7	5,3	5,9	11,7	12,6	6,3	6,7
Ecuador	8,4	9,2	6,1	6,2	11,0	12,4	4,9	6,2
El Salvador	6,5	7,0	3,1	3,4	10,4	10,7	7,3	7,3
Guatemala	4,3	5,0	1,8	2,2	8,5	9,1	6,7	6,9
Honduras	5,3	5,9	3,1	3,1	8,0	9,7	4,9	6,7
México	7,5	8,7	3,8	5,4	11,4	12,3	7,7	7,0
Nicaragua	5,3	6,3	2,5	3,1	8,4	9,9	5,9	6,8
Panamá	9,1	10,2	5,3	5,7	12,3	13,7	7,0	7,9
Paraguay	7,4	8,8	4,5	5,6	10,8	11,7	6,3	6,2
Perú	8,6	9,8	4,1	5,4	12,4	13,0	8,3	7,5
República Dominicana	7,6	8,4	5,3	6,5	10,4	10,7	5,1	4,2
Uruguay	9,4	9,9	6,9	7,0	12,5	13,1	5,6	6,1
Venezuela (República Bolivariana de)	8,4	9,9	5,9	7,5	11,1	12,1	5,2	4,6
América Latina ^a	7,7	8,6	4,7	5,5	11,0	11,9	6,4	6,4

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

^a Promedio simple.

Cuadro II.4
América Latina (18 países): índices de desigualdad en años de educación de la población adulta, 2002-2011

País	Índice de Gini		Índice de Theil (GE (1))		Variación 2002-2011 (en porcentajes)	
	2002	2011	2002	2011	Gini	Theil
Argentina	0,22	0,19	0,08	0,07	-12	-18
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,34	0,30	0,18	0,15	-11	-17
Brasil	0,31	0,26	0,16	0,11	-17	-27
Chile	0,21	0,19	0,08	0,06	-11	-18
Colombia	0,31	0,30	0,16	0,15	-5	-8
Costa Rica	0,27	0,26	0,12	0,11	-3	-6
Ecuador	0,26	0,27	0,11	0,12	5	11
El Salvador	0,33	0,32	0,18	0,17	-4	-7
Guatemala	0,37	0,35	0,21	0,20	-4	-7
Honduras	0,30	0,32	0,15	0,17	9	19
México	0,30	0,27	0,14	0,12	-9	-16
Nicaragua	0,32	0,31	0,16	0,15	-3	-5
Panamá	0,26	0,24	0,11	0,10	-5	-9
Paraguay	0,31	0,29	0,16	0,14	-7	-13
Perú	0,30	0,26	0,15	0,12	-11	-18
República Dominicana	0,30	0,27	0,15	0,12	-10	-17
Uruguay	0,24	0,23	0,09	0,08	-4	-9
Venezuela (República Bolivariana de)	0,25	0,24	0,10	0,09	-6	-11

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

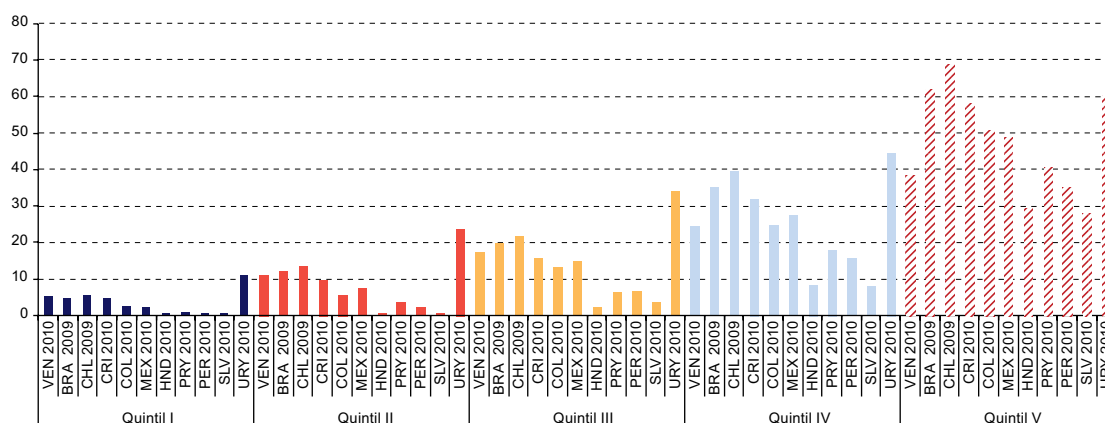
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2. Desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones

El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y, sobre todo, a la conectividad a través de ellas, resulta hoy vital para el desarrollo de capacidades, en numerosos sentidos: permite multiplicar opciones de aprendizaje, acceder a información y a la producción de conocimiento útil para la vida personal en diversos ámbitos, y potencia los recursos para participar en redes de relaciones con distintos objetivos (comunicación, gestión, deliberación, trabajo conjunto e intercambio de conocimientos, entre otros). Asimismo, la destreza en el manejo de estas tecnologías capacita para acceder a empleos y generar ingresos. Además, la comunicación en red democratiza el acceso a las posibilidades de tener voz, interlocución, visibilidad pública y, por lo mismo, poder para debatir, presionar e incidir en decisiones políticas. Así, la mayor igualdad de acceso a las TIC y a la conectividad es clave para avanzar hacia una mayor igualdad en el desarrollo de capacidades y, sobre todo, para potenciar el ejercicio de la autonomía tanto en lo individual como en lo colectivo.

Nunca antes en la historia humana en el lapso de una generación había convergido, como ahora, un conjunto de innovaciones tecnológicas para rearticular los procesos de producción, organización y comunicación. Sin una participación amplia en la sociedad de la información no es posible emprender el camino del cambio estructural con igualdad. Constituye, pues, una pieza estratégica para una transformación que no se limita a los sectores de frontera tecnológica y productiva, sino que permea a la sociedad en su conjunto. Dada esta relevancia, es importante reducir la heterogeneidad en el acceso a Internet de la población según el estrato socioeconómico, considerando que el quintil de mayores ingresos tiene, en algunos países, una tasa de uso hasta cinco veces mayor que la del quintil de menores ingresos. En el gráfico II.5 se observa que, para los nueve países de los que se dispone de información, los segmentos de mayores ingresos presentan una tasa media de uso del 64,9%, mientras que en los de bajos ingresos alcanza el 24,6%. Los países con mayor tasa de uso en los segmentos bajos son Chile, la Argentina, el Uruguay, Colombia y el Brasil, con una tasa media superior al 30%.

Gráfico II.5
América Latina (países seleccionados): uso de Internet según quintil de ingresos, 2011-2012
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), sobre la base de información de las encuestas de hogares y de los institutos nacionales de estadísticas de los respectivos países.

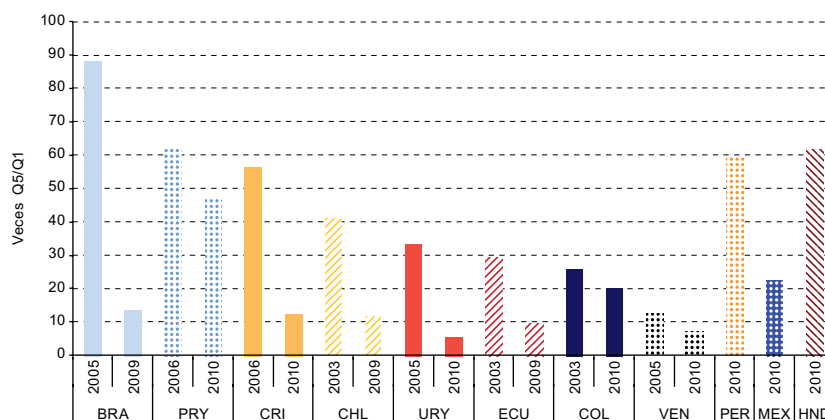
Notas:

Los datos de la Argentina incluyen solamente los hogares urbanos en localidades de 2000 y más habitantes.
 En Chile y Colombia se refiere al uso de Internet de las personas de 5 años de edad y más.
 En el Brasil y el Paraguay se refiere al uso de Internet en los últimos tres meses de la población de 10 años de edad y más.
 En el Perú y el Uruguay se refiere al uso de Internet en el último mes para las personas de 6 años de edad y más.
 En la Argentina se refiere al uso de Internet de las personas de 10 años de edad y más.
 En el Estado Plurinacional de Bolivia se refiere al uso de Internet en los últimos 12 meses para la población de 5 años de edad y más y corresponden al año 2009.
 Para Colombia, el Ecuador y la República Dominicana, la metodología de construcción de la variable de ingreso con la cual se definen los quintiles difiere del resto de países, lo que hace que los datos no sean comparables entre países.

Aunque persiste una alta desigualdad, el acceso a Internet en los hogares de menores ingresos ha aumentado en los últimos años, como resultado de las políticas públicas y de la reducción del costo de los equipos. En el gráfico II.6 se compara la evolución del acceso relativo del quintil más pobre respecto del más rico en el período 2005-2010. Se advierten avances importantes en el Brasil, Costa Rica, Chile, el Uruguay, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En el primer país, la relación entre el acceso del quintil más rico y el más pobre se redujo de 88 veces

a 13 veces entre 2005 y 2009. El “vaso medio lleno” en esta evolución tiene que ver con una disminución relativa de la brecha; el “vaso medio vacío” lo constituye el hecho de que la brecha es aún muy grande (CEPAL, 2013b).

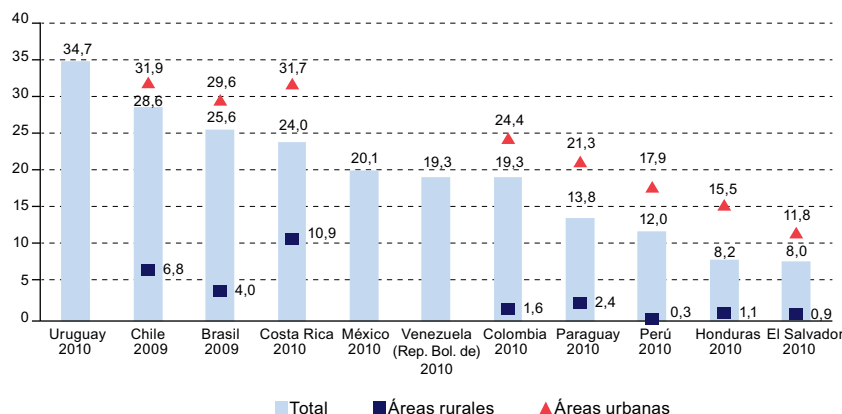
Gráfico II.6
América Latina (11 países): cociente entre el acceso a Internet en hogares del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos (quintil V/quintil I), alrededor de 2005-2010



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), sobre la base de información de las encuestas de hogares y de los institutos nacionales de estadísticas de los respectivos países.

Otra dimensión relevante de la desigualdad del acceso a Internet en los hogares es la localización, urbana o rural (véase el gráfico II.7). En este caso, destaca positivamente Costa Rica, donde el 10,9% de los hogares rurales contaba con acceso en 2010-2011. Sin embargo, en la perspectiva de la igualdad, es muy significativa la brecha por área geográfica entre hogares en cuanto al acceso a Internet, con clara desventaja de los hogares asentados en áreas rurales.

Gráfico II.7
América Latina (11 países): hogares con acceso a Internet en áreas urbanas y rurales y a nivel nacional, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), sobre la base de información de las encuestas de hogares y de los institutos nacionales de estadísticas de los respectivos países.

La difusión progresiva de las TIC, cuya velocidad y renovación no tienen parangón en tecnologías precedentes, es promisorio y a la vez inquietante. Su impacto multiplicador sobre distintas esferas de la vida personal y colectiva y el ritmo al que se renueva, fuerza a los Estados a plantearse formas novedosas para avanzar hacia la igualdad en conectividad. Hay elementos auspiciosos que pueden facilitar un uso difundido. Entre ellos destacan el abaratamiento de los bienes asociados a las TIC y la expansión de los servicios relacionados, lo que reduce las brechas digitales en los países y entre estos; el aprovechamiento de la escuela como lugar de conectividad para compensar la segmentación del acceso según hogares de origen; el carácter “amigable” de la utilización de las TIC, que permite en gran medida

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

“aprender usando”, lo que se traduce en una baja inversión para enseñar sus usos y una mayor autonomía para acceder a la información, la comunicación y la interlocución; la creciente convergencia entre distintos soportes y la mayor confluencia entre los ámbitos de recreación, aprendizaje, trabajo y participación en redes, así como la actual tendencia al almacenamiento “en la nube”, que permite subsanar brechas en el manejo y acopio de información.

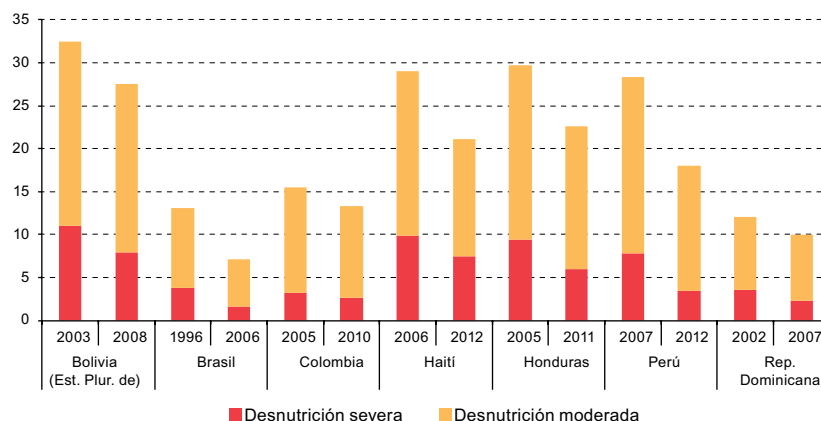
Pero existen también elementos inquietantes: las disparidades de acceso en hogares por nivel socioeconómico siguen siendo considerables en la región, y las capacidades desarrolladas por las personas fuera de la red son decisivas para los patrones y capacidades de uso de las TIC. Dicho de otro modo, la calidad y el aprovechamiento del uso de la Red, si bien parcialmente se revierte por las bondades del “aprender usando”, se reproduce por brechas “predigitales” en el aprendizaje.

3. Desigualdad en nutrición

La desnutrición, sobre todo en su carácter crónico, implica una severa restricción al desarrollo de capacidades, como lo demuestra la profusa evidencia en el campo de la salud y de la educación. La desnutrición crónica y el retraso en el crecimiento se miden considerando el indicador de talla para la edad en los niños menores de 5 años⁹. Este indicador, que refleja los efectos acumulados de una ingesta de nutrientes insuficiente y de episodios repetidos de enfermedades, tiene consecuencias directas en la mortalidad y la morbilidad, además de efectos sobre el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos, y por lo tanto sobre sus posibilidades de culminar con éxito los ciclos educativos.

En este apartado se analiza la incidencia de la desnutrición crónica y su desigualdad, comparando su evolución en dos puntos en el tiempo en siete países de la región, sobre la base de las encuestas de demografía y salud (DHS): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003 y 2008), Brasil (1996 y 2006), Colombia (2005 y 2010), Haití (2006 y 2012), Honduras (2005 y 2011), Perú (2007 y 2012) y República Dominicana (2002 y 2007)¹⁰. Todos estos países han logrado avances en los últimos años, tanto en la reducción de la desnutrición como de la desnutrición severa (véase el gráfico II.8). En este retraso de talla se observan niveles diferenciados por países, desde el 27% en Bolivia (Estado Plurinacional de) hasta el 6% en el Brasil¹¹.

Gráfico II.8
América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (DHS).

⁹ Se analiza el indicador denominado z score, que se define como la diferencia entre la talla de un individuo y la media de la talla de una población de referencia de la misma edad y sexo, dividida por la desviación típica de esa población. La referencia para la comparación surge de los estándares actualmente vigentes, recomendados por la Organización Mundial de la Salud (véase [en línea] www.who.int/childgrowth/standards).

¹⁰ Para el Brasil, la encuesta de 2006 fue realizada por el Ministerio de Salud.

¹¹ Sobre la base de diversas encuestas nacionales de nutrición se ha estimado que la desnutrición crónica en menores de 5 años asciende al 49% en Guatemala, que presenta la incidencia más alta en América Latina y la cuarta mayor a nivel mundial (UNICEF, 2010). En México, las estimaciones disponibles indican que la desnutrición crónica en menores de 5 años asciende al 13,6% (Rivera-Dommarco y otros, 2013). El análisis que se presenta en este apartado se limita a los países de la región de los que hay información reciente procedente de encuestas de demografía y salud.

Para analizar las diferencias por estrato socioeconómico, se considera el índice de riqueza incluido en las encuestas de demografía y salud¹². Las diferencias han tendido a reducirse en la mayoría de los países, como refleja la relación entre los quintiles primero y quinto (véase el cuadro II.5). Las excepciones se dan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde la disminución de la desnutrición crónica se produjo conjuntamente con un aumento del diferencial relativo por quintiles. Si bien es cierto que se registra una incidencia (aunque mucho menor) de desnutrición crónica (baja talla para la edad) en el quinto quintil, esta obedece probablemente a factores biológicos o asociados a enfermedades específicas.

Cuadro II.5
América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintil de ingresos, años seleccionados

		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Quintil I/Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003	49,0	42,4	28,0	18,7	8,8	5,6
	2008	46,1	34,5	22,9	14,8	6,2	7,4
Brasil	1996	27,4	12,0	7,3	4,3	3,4	8,0
	2006	7,6	7,7	5,2	3,6	3,4	2,3
Colombia	2005	25,1	16,6	13,2	9,6	4,5	5,6
	2010	19,7	13,3	12,0	10,1	6,7	3,0
Haití	2006	40,1	37,5	33,3	18,7	7,9	5,1
	2012	30,8	25,6	20,4	15,2	6,5	4,7
Honduras	2005	50,5	38,6	24,8	14,8	6,9	7,3
	2011	42,6	25,6	15,6	11,7	7,7	5,5
Perú	2007	55,0	43,2	24,2	11,5	7,4	7,4
	2012	39,2	20,0	11,4	5,7	3,2	12,4
República Dominicana	2002	20,8	12,5	10,0	9,3	3,9	5,4
	2007	16,6	9,8	7,5	8,0	4,8	3,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de demografía y salud (DHS).

Para otros países del Caribe, es posible analizar los indicadores de desnutrición crónica que surgen de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). Los resultados señalan una menor prevalencia de este tipo de desnutrición, aunque también las diferencias por quintiles resultan significativas (véase el cuadro II.6)¹³.

Cuadro II.6
El Caribe (4 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintiles de ingreso, 2006

	Desnutrición grave	Desnutrición moderada	Total	Quintil I	Quintil V	Quintil I/Quintil V
Belice	8,1	11,6	19,7	33,2	8,5	3,9
Guyana	10,5	8,2	18,6	24,2	21,9	1,1
Suriname	3,9	7,3	11,1	19,9	3,4	5,9
Trinidad y Tabago	2,9	1,8	4,7	7,6	1,1	6,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados.

Un método más ilustrativo de analizar el diferencial de desnutrición se basa en la consideración de las curvas de concentración y los índices asociados, lo que implica analizar la desigualdad en esta dimensión (condicionada al ingreso). Las curvas de concentración, que muestran la acumulación de la variable analizada (en este caso, la prevalencia de la desnutrición) a lo largo de la distribución, se encuentran para todos los países por encima de la línea de equidistribución, lo que muestra que esta condición se da sobre todo entre los niños más pobres (véase el gráfico II.A.6 del anexo). En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, la curva del año final domina a la del año inicial (se encuentra en todos los puntos más alejada de la línea de equidistribución), lo que indica que la distribución de la desnutrición se ha vuelto más desigual durante el período en estos dos países. En los casos del Brasil y la República Dominicana también se registra dominancia, pero en sentido inverso: la curva del año final se encuentra en todos los puntos por debajo de la del año inicial, lo que indica una mejora en la distribución. En los casos de Colombia, Haití, y Honduras, las curvas de concentración se cruzan y se hace imprescindible el cálculo

¹² Véase Rutstein y Johnson (2004) para conocer más detalles sobre la construcción de este índice. En términos metodológicos, es equivalente a los índices a los que se hace referencia en las secciones siguientes de este capítulo para analizar las desigualdades reproductivas y de acceso a bienes duraderos.

¹³ Las encuestas MICS son iniciativa del UNICEF.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

del índice de concentración para poder llegar a conclusiones sobre la evolución de la desigualdad. El índice de concentración brinda una idea de la magnitud de la desigualdad, pudiendo compararse en el tiempo y entre países¹⁴. Este índice, además de confirmar el aumento de la desigualdad en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, así como el descenso en el Brasil y la República Dominicana que se observa claramente en las curvas, indica que en Colombia y Haití la desigualdad en la distribución de la desnutrición disminuyó, mientras que en Honduras se produjo un descenso de muy escasa magnitud (véase el cuadro II.7).

Cuadro II.7
América Latina (7 países): índice de concentración de la prevalencia de la desnutrición crónica

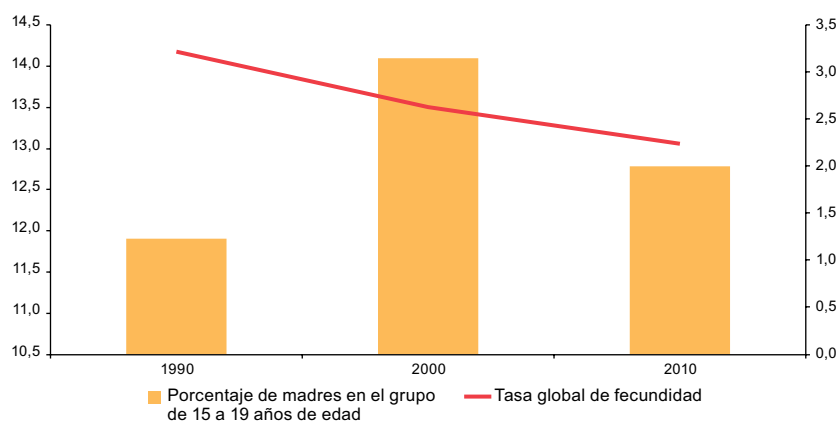
	Año inicial	Año final	Concentración
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003-2008)	-0,10	-0,14	Aumentó
Brasil (1996-2006)	-0,19	-0,14	Disminuyó
Colombia (2005-2010)	-0,05	-0,02	Disminuyó
Haití (2006-2012)	-0,08	-0,05	Disminuyó
Honduras (2005-2011)	-0,16	-0,16	Estable
Perú (2007-2012)	-0,20	-0,23	Aumentó
República Dominicana (2002-2007)	-0,05	-0,02	Disminuyó

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de encuestas de demografía y salud (DHS).

4. Desigualdades reproductivas

El número de hijos por mujer en la región ha caído de manera marcada, tal como se observa en el gráfico II.9. Esto ha ocurrido a lo ancho de la sociedad, de modo que se han reducido las brechas en cuanto a niveles de fecundidad. Sin embargo, el calendario reproductivo, en particular el del primer hijo, sigue iniciándose relativamente temprano, sobre todo en adolescentes de sectores de menores niveles de ingresos y educación. Esto resulta inquietante debido a las adversidades que entraña tener hijos durante la adolescencia, más aún cuando un alto porcentaje refleja embarazos no elegidos. Tal como se ve en el gráfico II.9, el porcentaje de madres entre mujeres de 15 a 19 años de edad muestra un aumento en la década de 1990 y un posterior descenso en la década de 2000, que no alcanzó a compensar el incremento previo, por lo que la actual tasa de maternidad adolescente es superior a la de 1990.

Gráfico II.9
América Latina: evolución de la proporción de madres en el grupo de 15 a 19 años de edad y de la tasa global de fecundidad
(En porcentajes e hijos por mujer)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile, 2013; y Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2010 Revision" [CD-ROM], Nueva York, División de Población, 2011.

¹⁴ Este índice está directamente vinculado con la curva de concentración y es un indicador del grado de desigualdad socioeconómica para una cierta variable (Kakwani, Wagstaff y Van Doorslaer, 1997). Se define como el doble del área entre la curva de concentración y la línea de equidistribución. Si no existiera desigualdad asociada al nivel socioeconómico, el índice sería cero. Tiene un valor negativo cuando la curva de concentración está por encima de la línea de equidistribución, lo que indica una concentración desproporcionada de la variable entre los individuos más pobres.

En el cuadro II.8 se sistematiza la evolución de la probabilidad de ser madre en la adolescencia, medida a través del porcentaje de madres entre mujeres de 19 a 20 años, por quintiles socioeconómicos, sobre la base de información censal y distinguiendo entre zonas urbanas y rurales¹⁵. Se observan grandes diferencias entre quintiles. A modo de ejemplo, en la República Dominicana la probabilidad es cercana al 70% en el primer quintil en las zonas rurales, y en la República Bolivariana de Venezuela alcanza el 60%, mientras que en el quintil superior urbano es del 15,7% y el 10,8%, respectivamente. En el período intercensal, se reduce por lo general la probabilidad de ser madre adolescente en ambos quintiles (con escasas excepciones). Sin embargo, las diferencias entre estas probabilidades aumentan en la mayoría de los países. El caso del Uruguay llama la atención, pues se registra la mayor brecha relativa de maternidad adolescente entre los quintiles extremos, tanto en zonas rurales como urbanas. Esta disparidad resulta sorprendente en un país que ha tenido una transición demográfica temprana y cuya fecundidad total muestra una tendencia a la baja desde hace varios años (se sitúa por debajo del nivel de reemplazo desde 2004). Este fenómeno se ha interpretado como un reflejo de la escasa capacidad de elección entre proyectos de vida alternativos (Varela, 1999).

Cuadro II.8
América Latina (7 países): proporción de madres entre mujeres de 19 y 20 años según quintiles socioeconómicos extremos y zona de residencia, y razón entre las probabilidades de ser madre adolescente de los quintiles extremos, censos de las rondas de 2000 y 2010
(En porcentajes)

País	Año censal	Urbano			Rural		
		Quintiles socioeconómicos extremos	Proporción de madres de 19 y 20 años	Desigualdad (razón entre quintiles extremos)	Quintiles socioeconómicos extremos	Proporción de madres de 19 y 20 años	Desigualdad (razón entre quintiles extremos)
Brasil	2000	I	50,1	5,7	I	53,8	2,3
		V	8,9		V	23,3	
	2010	I	43,1	6,4	I	50,3	2,7
		V	6,8		V	18,9	
Costa Rica	2000	I	51,6	6,9	I	62,2	3,9
		V	7,5		V	15,8	
	2011	I	43,3	5,5	I	53,3	4,5
		V	7,9		V	11,9	
México	2000	I	46,4	5,8	I	54,5	2,4
		V	8,1		V	23,2	
	2010	I	46,1	4,8	I	50,5	2,2
		V	9,6		V	22,9	
Panamá	2000	I	47,0	5,2	I	65,6	3,1
		V	9,0		V	20,9	
	2010	I	44,9	5,5	I	60,6	3,5
		V	8,2		V	17,5	
República Dominicana	2002	I	51,9	3,7	I	58,2	2,5
		V	13,9		V	23,3	
	2010	I	60,8	3,9	I	69,7	2,5
		V	15,7		V	27,6	
Uruguay	1996	I	51,3	6,4	I	53,3	3,0
		V	8,0		V	17,7	
	2011	I	47,5	13,7	I	55,8	10,9
		V	3,5		V	5,1	
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	I	57,1	5,1	I	68,5	2,1
		V	11,3		V	32,8	
	2011	I	51,5	4,8	I	59,7	2,0
		V	10,8		V	29,9	

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

En los gráficos II.10 y II.11 se ilustra la evolución en varios países de la región de la desigualdad entre niveles socioeconómicos, analizando la tasa específica de fecundidad adolescente (de 15 a 19 años de edad), entre censos

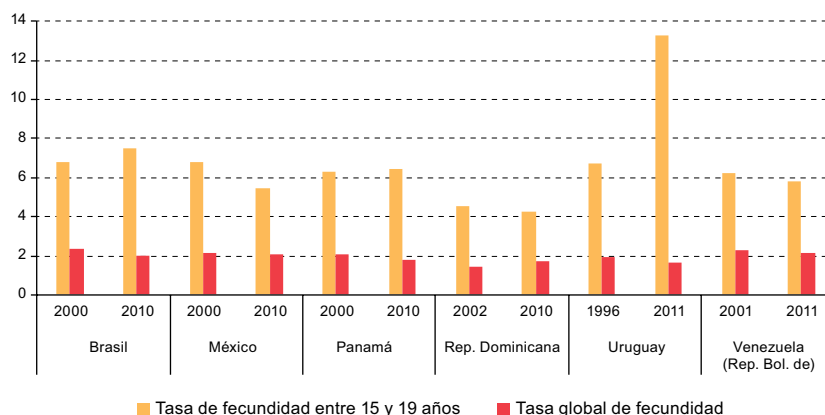
¹⁵ Los quintiles socioeconómicos se construyeron sobre la base de un índice para el que se considera la disponibilidad de equipamiento en el hogar y la situación de hacinamiento.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

de la ronda de 2000 y de la ronda de 2010, junto con la desigualdad de las tasas globales de fecundidad por niveles socioeconómicos. Se confirma que la desigualdad es mayor en el caso de la fecundidad adolescente que en el de la tasa global, y esta diferencia es más marcada en el ámbito urbano. Mientras que en materia de desigualdad en fecundidad adolescente el panorama es diverso, la desigualdad entre tasas de fecundidad total disminuye de forma generalizada, sobre todo en las zonas rurales.

Gráfico II.10

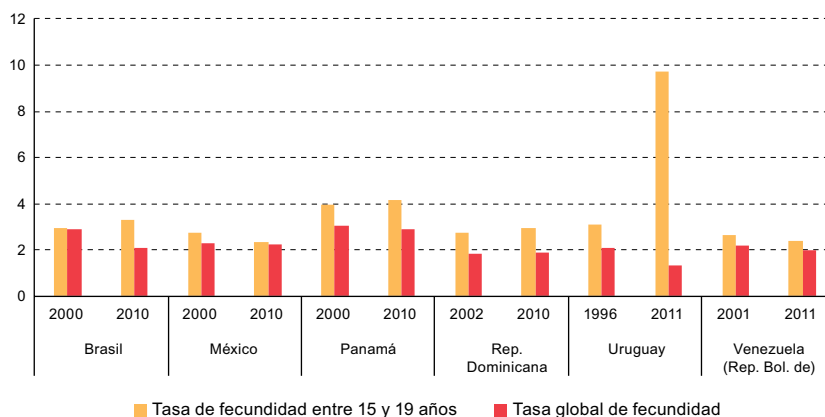
América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos^a en áreas urbanas, rondas censales de 2000 y 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas urbanas sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento (véase el anexo metodológico para conocer más detalles).
^a Relación entre los quintiles socioeconómicos urbanos extremos, que son el primer y el quinto quintiles (correspondientes al menor y al mayor nivel socioeconómico, respectivamente).

Gráfico II.11

América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos^a en áreas rurales, rondas censales de 2000 y 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas rurales, sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento (véase el anexo metodológico).
^a Relación entre los quintiles socioeconómicos rurales extremos, que son el primer y el quinto quintiles (correspondientes al menor y al mayor nivel socioeconómico, respectivamente).

Para los países de la región de los que aún no hay datos censales disponibles, las encuestas especializadas permiten analizar la evolución de la tasa global de fecundidad y la maternidad adolescente, así como las desigualdades entre niveles socioeconómicos, a partir de un indicador estándar de riqueza sobre el que se construyen quintiles¹⁶. La

¹⁶ Con estas encuestas se utiliza una metodología propia para generar los quintiles de bienestar. Es similar a la metodología empleada en censos pero se utilizan ponderadores provenientes de un análisis de componentes principales. El índice a partir del cual se definen los quintiles se calcula para zonas urbanas y rurales conjuntamente. Véase el índice de riqueza [en línea] www.measuredhs.com/topics/Wealth-Index.cfm para obtener más información.

desigualdad es sistemáticamente mayor en cuanto a la precocidad del calendario reproductivo: el porcentaje de madres de 15 a 19 años del quintil socioeconómico inferior es entre 3 y 4 veces superior al del quintil socioeconómico superior, llegando a niveles extremos en el Perú, donde es de más de 9 veces superior (véase el cuadro II.9). En cambio, el cociente entre las tasas globales de fecundidad de los quintiles socioeconómicos extremos oscila entre 2 y 3 veces, siendo siempre más alta en el caso del quintil inferior. Respecto de la evolución de la desigualdad en el caso de la tasa global de fecundidad, predomina la tendencia a la baja (5 de 7 países), mientras que en el caso del porcentaje de madres adolescentes se registran principalmente aumentos (4 de 7 países).

Cuadro II.9
América Latina (7 países) ^a: desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas de maternidad adolescente entre quintiles socioeconómicos extremos, décadas de 1990 a 2010

País	Año de la encuesta	Desigualdad en TGF (quintil I/quintil V)	Desigualdad en tasas de maternidad adolescente (quintil I/quintil V)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1994	3,0	3,7
	2008	3,3	4,8
Colombia	1990	2,9	4,9
	2010	2,3	4,3
Haití	2000	2,5	2,1
	2012	3,0	3,3
Honduras	2005	2,7	3,4
	2011	2,3	3,6
Nicaragua	1998	3,5	3,2
	2006-2007	1,7	2,8
Perú	1996	3,9	9,2
	2012	2,4	9,3
República Dominicana	1996	2,4	5,9
	2007	2,2	5,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento en línea de encuestas con StatCompiler [en línea] www.measuredhs.com.

^a Países en que se realizaron dos o más encuestas especializadas durante el período de referencia.

Dado que en la región casi un 20% del total de nacimientos proviene de madres adolescentes¹⁷, la elevada concentración de este fenómeno en el quintil más pobre tiene consecuencias significativas para la reproducción intergeneracional de la desigualdad. Las desigualdades reproductivas, en especial las referidas al calendario, están íntimamente ligadas a la alta incidencia de la pobreza infantil. De hecho, las cifras ofrecen una nueva perspectiva acerca de la amenaza que representa la persistencia de un calendario temprano de la fecundidad para los beneficios que puede brindar el descenso sostenido de la fecundidad entre las mujeres pobres. En el escenario extremo podría darse una igualación de la proporción de nacimientos en todos los quintiles socioeconómicos, pero en que los de bajo nivel socioeconómico tuvieran sus hijos a edades tempranas y los de alto nivel socioeconómico a edades más avanzadas, una vez cumplidas las fase clave de formación y acumulación de experiencia e iniciada la inserción laboral formal. En ese escenario extremo, bajo una aparente igualdad socioeconómica de la reproducción biológica se ocultaría una desigualdad profunda de las condiciones demográficas en que esta reproducción acontece.

Las desigualdades reproductivas pueden considerarse como una expresión de desigualdades sociales relativas a ingresos, activos y bienestar. El corolario de esta visión es que mientras esos fundamentos objetivos persistan, las disparidades se mantendrán. Distinta es la perspectiva, y sus consecuencias en políticas, al considerar que estas desigualdades se sustentan principalmente en limitaciones para el ejercicio de derechos y pueden superarse mediante políticas públicas, o en factores culturales que pueden modificarse y en desigualdades sociales y barreras de acceso a servicios que pueden eliminarse mediante programas específicos. La conclusión según esta visión es que en materia de patrones demográficos resulta factible un proceso de convergencia, que podría ser relativamente independiente de las tendencias de las desigualdades socioeconómicas estructurales vinculadas al acceso a los recursos productivos.

¹⁷ Porcentaje superior al de cualquier continente del mundo. Véase [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/fertility.htm> para más información.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

5. Desigualdad en la incidencia del hacinamiento

El hacinamiento obstaculiza el desarrollo de capacidades, lo que se refleja, por ejemplo, en la correlación negativa entre hacinamiento y logros educacionales (Kaztman, 2011). Además, genera problemas de convivencia y de salud que afectan la autonomía y el bienestar de las personas.

Entre 2002 y 2011 en la región disminuyó la incidencia del hacinamiento, con avances considerables en algunos países¹⁸. En efecto, las disminuciones fueron muy significativas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Nicaragua y el Perú (véanse los cuadros II.10 y II.11). Entre los países que presentan un mayor nivel de hacinamiento se encuentran Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Guyana, México y Nicaragua. Por el contrario, Chile, la República Dominicana y el Uruguay evidencian los menores niveles de hacinamiento (inferiores al 5% de la población).

Cuadro II.10
América Latina (18 países): incidencia del hacinamiento de la población
(En porcentajes)

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil I-quintil V)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	14,8	10,9	39,8	28,9	0,4	1,3	39,5	27,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	41,1	30,0	53,0	43,1	14,6	9,9	38,5	33,3
Brasil	20,6	14,5	42,3	32,2	3,7	2,4	38,6	29,8
Chile	4,7	1,0	12,7	2,6	0,5	0,0	12,2	2,6
Colombia	17,1	9,7	33,7	24,8	2,5	0,6	31,2	24,2
Costa Rica	14,2	9,2	28,4	21,7	2,6	0,7	25,8	21,0
Ecuador	21,3	10,5	41,1	23,1	3,4	0,6	37,7	22,5
El Salvador	42,3	32,2	74,6	65,2	8,3	4,3	66,3	61,0
Guatemala	51,3	51,2	76,5	74,7	13,3	14,0	63,3	60,7
Honduras	38,6	34,1	64,1	56,1	10,1	10,2	54,1	46,0
México	36,7	33,0	68,8	61,7	9,0	6,8	59,8	55,0
Nicaragua	54,6	40,9	78,5	72,9	24,8	11,2	53,7	61,7
Panamá	20,2	...	58,7	...	1,4	...	57,3	...
Paraguay	25,1	15,6	57,6	37,1	2,6	1,2	55,0	36,0
Perú	26,1	16,3	49,5	31,2	5,7	4,0	43,7	27,3
República Dominicana	6,7	4,7	13,2	9,1	1,0	1,5	12,1	7,6
Uruguay	4,7	3,4	19,0	13,1	0,1	0,0	18,9	13,0
Venezuela (República Bolivariana de)	17,1	10,7	32,4	24,5	4,4	1,6	28,0	23,0
América Latina ^a	24,4	19,0	47,3	37,9	5,2	3,7	42,1	34,3

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

^a Promedio ponderado.

Cuadro II.11
El Caribe (5 países): incidencia del hacinamiento de la población
(En porcentajes)

	Año	Total	Quintil I	Quintil V	Diferencia entre quintiles (quintil I-quintil V)
Antigua y Barbuda	2005	8,0	23,4	0,6	22,8
Belice	2006	31,6	63,8	5,9	57,9
Granada	2008	18,8	53,5	0,3	53,2
Guyana	2006	36,1	71,4	6,4	65,0
Trinidad y Tabago	2006	16,6	27,1	1,5	25,6

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

Las diferencias entre quintiles de ingreso son significativas. Asimismo, los países con mayores niveles de hacinamiento también presentan las diferencias más amplias entre los extremos de la distribución, sobre todo en El Salvador y Guatemala. Sin embargo, en todos los países las brechas absolutas entre quintiles en cuanto a las condiciones de hacinamiento han disminuido entre 2002 y 2011.

¹⁸ Un hogar se considera hacinado si en la misma habitación duermen tres o más personas.

Al igual que ocurre con la educación, es posible analizar la distribución del hacinamiento como única variable, sin que esté condicionada por el ingreso, como sucede cuando se consideran diferencias por quintiles. Al hacerlo, se constata que la desigualdad es menor que la que corresponde al ingreso. Por otro lado, los dos índices utilizados (Gini y Theil) muestran avances en la distribución de esta dimensión en la mayoría de los países, aunque con variaciones menores. Las excepciones son Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y el Perú. En estos países disminuyen las brechas en términos de quintiles de ingresos, pero no mejora la distribución del indicador. En el caso de Nicaragua, ambos indicadores (brechas absolutas e índices de desigualdad) muestran una evolución desfavorable.

Cuadro II.12
América Latina (18 países): índices de desigualdad en hacinamiento, 2002-2011

País	Gini		Theil (GE (1))		Variación 2002-2011 (en porcentajes)	
	2002	2011	2002	2011	Gini	Theil
Argentina	35,9	35,4	22,1	21,7	-2	-2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,3	37,0	24,0	22,5	-4	-6
Brasil	23,1	22,1	9,2	8,5	-4	-7
Chile	27,9	24,9	13,9	10,6	-11	-24
Colombia	34,9	33,9	20,8	20,0	-3	-4
Costa Rica	25,9	25,9	11,6	11,8	0	2
Ecuador	38,0	31,8	24,8	17,8	-16	-28
El Salvador	40,4	39,0	26,5	25,0	-4	-6
Guatemala	37,8	37,6	23,0	22,7	-1	-1
Honduras	38,4	38,3	25,1	24,7	0	-2
México	29,4	29,7	14,3	14,9	1	5
Nicaragua	37,7	39,1	23,0	25,1	4	9
Panamá	41,4	...	31,5	...	...	...
Paraguay	37,9	34,5	24,1	20,2	-9	-16
Perú	35,6	36,4	21,2	23,0	2	8
República Dominicana	28,0	27,4	13,2	12,9	-2	-2
Uruguay	31,0	30,5	17,6	16,7	-2	-6
Venezuela (República Bolivariana de)	38,7	34,0	26,8	21,6	-12	-20

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

En el gráfico II.A.3 del anexo se ilustran las diferencias por percentiles en la incidencia del hacinamiento en los distintos países, así como los diferenciales en el indicador a lo largo de la distribución del ingreso entre 2002 y 2011. En el Brasil, Chile, Paraguay, el Perú y el Uruguay se evidencia un avance progresivo en esta dimensión. En síntesis, el hacinamiento, que es una variable relevante en relación con el bienestar material de los hogares, muestra una mejora en promedio y, a su vez —en términos generales y con algunas excepciones—, una tendencia más igualitaria en su distribución, al reducirse las diferencias absolutas entre quintiles.

6. Desigualdad en el acceso a bienes duraderos

Una manera de medir el bienestar material de los individuos es mediante el análisis del acceso a bienes duraderos (automóvil, refrigerador, lavadora, computadora, calentador y teléfono, entre otros). Disponer de estos bienes permite, además, potenciar capacidades, por cuanto facilitan la comunicación, la movilidad, la nutrición y la salud.

A continuación se analiza el acceso a bienes duraderos sobre la base de información de las encuestas continuas de hogares. El acceso a una gama de bienes duraderos puede sintetizarse a través de un índice compuesto, es decir, de un indicador que sintetiza en una sola cifra la disponibilidad en los hogares de múltiples bienes duraderos¹⁹. Los bienes que se consideran para la construcción del índice en cada país dependen de la disponibilidad de información, por lo que varían de un país a otro. Para cada economía se toman como referencia los mismos bienes

¹⁹ El indicador es similar al índice de riqueza de las encuestas de demografía y salud utilizado en este capítulo para analizar las desigualdades en nutrición y al indicador socioeconómico que se emplea para analizar las desigualdades reproductivas. Se basa en la propuesta de Filmer y Pritchett (2001). Los detalles se presentan en el anexo metodológico.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

en dos momentos distintos y se normaliza el índice. Es decir, los índices son comparables en el tiempo por país, pero no entre países²⁰. Un primer aspecto que se evidencia es que, en promedio, los hogares de todos los países han progresado en el acceso a bienes duraderos durante este período de crecimiento del ingreso, como se evidencia por el incremento en el indicador (véase el cuadro II.13). Por otro lado, las diferencias entre los quintiles de ingreso son significativas y solamente en 5 de los 14 países se reducen en términos absolutos.

Cuadro II.13
América Latina (14 países): índice de bienes duraderos, 2002-2011^a

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil V-quintil I)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	0,9	0,1	0,4	1,0	1,3	0,9	1,0
Brasil	1,2	1,5	0,6	1,0	1,8	1,9	1,2	0,9
Chile	1,2	1,6	0,6	1,2	1,9	2,1	1,3	1,0
Colombia	0,9	1,0	0,4	0,4	1,4	1,5	1,0	1,1
Costa Rica	1,0	1,2	0,6	0,7	1,5	1,8	0,9	1,1
El Salvador	0,8	1,1	0,3	0,4	1,4	1,8	1,1	1,4
Honduras	0,5	0,9	0,1	0,3	1,1	1,5	1,0	1,2
México	1,2	1,6	0,3	0,7	2,0	2,4	1,7	1,7
Nicaragua	0,4	0,9	0,1	0,3	0,8	1,5	0,7	1,2
Paraguay	0,6	1,2	0,2	0,5	1,3	2,0	1,1	1,4
Perú	0,6	1,1	0,1	0,3	1,3	1,8	1,3	1,5
República Dominicana	1,0	1,0	0,7	0,7	1,4	1,5	0,8	0,8
Uruguay	1,3	1,9	0,7	1,2	1,8	2,4	1,2	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1,1	1,2	0,6	0,9	1,5	1,4	0,9	0,5

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

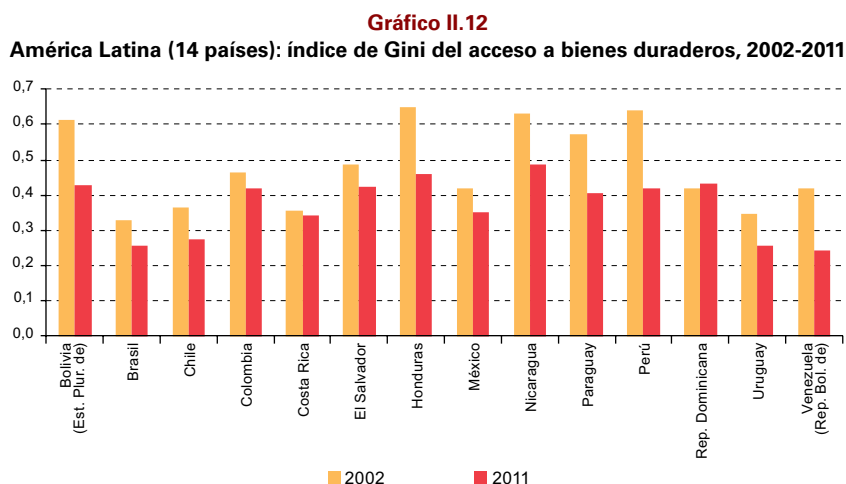
^a El índice no permite comparar entre países porque varía la canasta de bienes duraderos según el país, pero sí permite comparar en cada país por quintiles extremos y a lo largo del tiempo.

Al considerarse la distribución del acceso a bienes duraderos sin condicionarlo al ingreso, a través del cálculo del índice de Gini (construido para el indicador sin estandarizar a fin de evitar la presencia de valores negativos), se observa que en todos los países de la región, con excepción de la República Dominicana, entre 2002 y 2011 este índice disminuye, lo que refleja mayores niveles de igualdad en el acceso a bienes duraderos. Los países con mejoras más significativas en este indicador son Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), que en general también presentaban una mayor desigualdad en ese terreno en 2002. Al final del período, los países que presentaron menores niveles de desigualdad en el acceso a bienes duraderos son el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el gráfico II.12 se ilustran las variaciones del indicador a lo largo de la distribución para cada país. En términos generales, en la dimensión de acceso a bienes duraderos la región muestra avances tanto en acceso promedio como en términos distributivos, aunque en muchos países aumentan las brechas absolutas entre quintiles.

Sin duda, la expansión del acceso a bienes duraderos en los sectores de menores ingresos obedece a una combinación de factores: más posibilidades de financiamiento por vía de créditos de consumo, abaratamiento de los bienes para el hogar y aumento de ingresos familiares. En el capítulo IV se analiza la evolución del acceso a los distintos bienes y se discute otro aspecto del fenómeno, a saber, la problemática del “consumo de escapate”, destacándose la debilidad de la provisión de servicios públicos en contraste con el aumento del consumo privado.

Las distintas brechas distributivas presentadas en este acápite permiten comprender la multidimensionalidad que subyace tras la igualdad en “clave de capacidades”. No es solo cuestión de cerrar brechas en cuanto al acceso en el sistema de educación formal para avanzar hacia una mayor igualdad en capacidades. Además de los aprendizajes, aspectos tan diversos como la conectividad en las TIC, la nutrición, los derechos reproductivos, el hacinamiento y el acceso a bienes duraderos configuran un panorama complejo donde distintos aspectos pueden interactuar, sea reforzando la desigualdad, sea revirtiéndola.

²⁰ Este indicador se calcula para 14 países. Las encuestas de la Argentina, el Ecuador, Guatemala y Panamá no permiten un análisis consistente de una cantidad razonable de bienes duraderos en los dos momentos del tiempo.



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

C. Aspectos relacionales: segregación escolar y residencial

La concepción de igualdad de la CEPAL pone especial énfasis en el reconocimiento recíproco y los aspectos relacionales. En este marco, la pertenencia a redes, grupos y espacios donde la intersubjetividad puede ampliarse o restringirse es decisiva para la igualdad en la inserción en redes de relaciones que se establecen para una autonomía con mayor capacidad de agencia. Así, en esta perspectiva de la igualdad los espacios compartidos se vuelven decisivos. En las páginas que siguen se procura ilustrar algunos de estos aspectos, presentando dos mediciones adicionales y novedosas: la segregación escolar y la segregación residencial.

1. Segregación escolar

El sistema público educativo puede contribuir sustancialmente a la integración social, pues es uno de los pocos ámbitos donde personas provenientes de estratos sociales distintos tienen un contacto directo diario y realizan actividades parecidas en un contexto institucional común. En algunos países de la región existe la percepción de que ese papel integrador de la educación estatal se ha ido debilitando con el tiempo, debido a la creciente migración de los grupos con más recursos de la escuela pública a la privada. Esta migración selectiva va dando forma al fenómeno de segregación escolar, por el cual los niños de estratos socioeconómicos diferentes ya no se “mezclan” en la etapa educativa, al asistir a establecimientos de distinto tipo.

La distribución de alumnos entre educación pública y privada no es la única fuente de segregación, pero sí una de las principales. Dada su relevancia y atendiendo a la disponibilidad de información en las encuestas de hogares de la región, el análisis se concentra en ese aspecto particular de la segregación escolar, para el que se cuenta con información de 14 países de la región desde principios de los años noventa hasta principios de la década actual²¹.

Se estudian dos dimensiones de la segregación, denominadas comúnmente “similitud” y “exposición”. La primera de ellas se refiere a la tendencia de distintos grupos a distribuirse de manera desigual entre unidades organizativas tales como escuelas o vecindarios. De acuerdo con esta definición, se dice que un grupo está segregado si está sobrerrepresentado en algunas unidades organizativas y subrepresentado en otras. La segunda dimensión, la exposición, está asociada al grado de contacto potencial o posibilidad de interacción entre miembros de los distintos grupos

²¹ El análisis de segregación escolar que se presenta se basa en Gasparini y otros (2013). Los cálculos surgen del procesamiento de microdatos de las encuestas de hogares de los países de América Latina, que forman parte de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial. No en todos los países es posible confeccionar una serie que abarque las dos décadas íntegramente. Cuando existen lagunas, se extrapolan los indicadores para calcular promedios sobre un panel balanceado.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

de una unidad organizacional. En este sentido, se dice que un grupo está segregado si tiene escasa probabilidad de encontrarse con miembros de los restantes grupos en la unidad organizativa a la que pertenece.

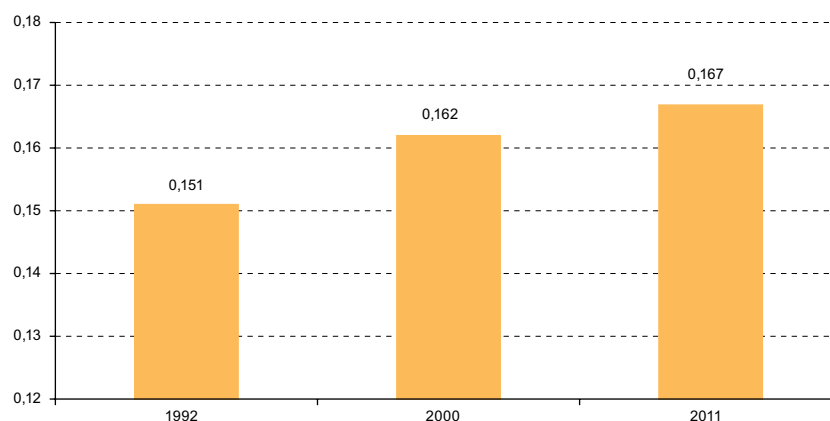
La aplicación al presente estudio de los índices de segregación tradicionales requiere la división de los estudiantes en grupos en función de su nivel socioeconómico. Sobre esa base se clasifica a los alumnos de enseñanza primaria y secundaria, distinguiendo entre los más pobres (pertenecientes al primer quintil de ingresos) y el resto, y se los divide según el tipo de establecimiento educativo al que asisten (público o privado).

Se utilizan tres indicadores para analizar la segregación escolar. El primero es el índice de Duncan o índice de disimilitud (véase el anexo metodológico), que refleja la proporción de estudiantes del grupo minoritario, catalogados en este caso como pobres, que deberían cambiar de tipo de centro escolar para que existiera una distribución homogénea entre los distintos establecimientos. Sus valores están comprendidos entre 0 y 1, donde 0 representa segregación nula y 1 la máxima segregación. El segundo índice es el de aislamiento, que puede interpretarse como la probabilidad de que un miembro del grupo minoritario (estudiantes del primer quintil en este caso) se encuentre en un establecimiento con un miembro de su grupo (véase el anexo metodológico). Al igual que el índice de disimilitud, el índice de aislamiento varía entre 0 y 1, siendo 1 la segregación máxima posible.

Un tercer indicador es el índice de brecha por centiles (CGI), propuesto por Watson (2009), que ayuda a solucionar el problema de arbitrariedad en la definición de los grupos que se presenta en los dos índices anteriores. Tanto el índice de disimilitud como el de aislamiento se basan en la definición de grupos relevantes, que quedan a criterio del investigador (Watson, 2009). En este trabajo se han definido dos grupos: pobres (alumnos pertenecientes al primer quintil de ingreso per cápita familiar) y no pobres (resto de los estudiantes). La brecha por centiles no se basa en la definición de grupos, sino que se utiliza información sobre ingresos para evaluar el promedio de las diferencias percentílicas entre los asistentes a cada unidad organizativa y el percentil mediano de cada una de ellas. Si los estudiantes estuvieran perfectamente integrados por su ingreso entre escuelas públicas y privadas, el índice tendría el valor 0. En el otro extremo, si los estudiantes estuvieran perfectamente segregados el índice tendría el valor 1. Así, cuanto mayor es el valor de cada uno de estos índices, mayor es el nivel de segregación escolar.

Los resultados sugieren que, en promedio, el grado de segregación escolar en el sistema primario y secundario en América Latina aumentó en las últimas dos décadas. En el gráfico II.13 se muestra el valor promedio (no ponderado por población) del índice de disimilitud, tomando el quintil más pobre de la población como potencial minoría segregada. Los valores del gráfico indican que en promedio este índice de segregación escolar aumentó de 0,151 a principios de los años noventa a 0,162 en el cambio de siglo y a 0,167 a principios de la década de 2010. De los 14 países incluidos en la muestra, en 10 se han registrado aumentos en los niveles del índice de disimilitud (véase el cuadro II.A.3 del anexo). En algunos de ellos los cambios han sido menores, puede que incluso no significativos desde el punto de vista estadístico. Sin embargo, aun en ese caso la ausencia de un patrón de disminución del grado de segregación no deja de ser potencialmente preocupante.

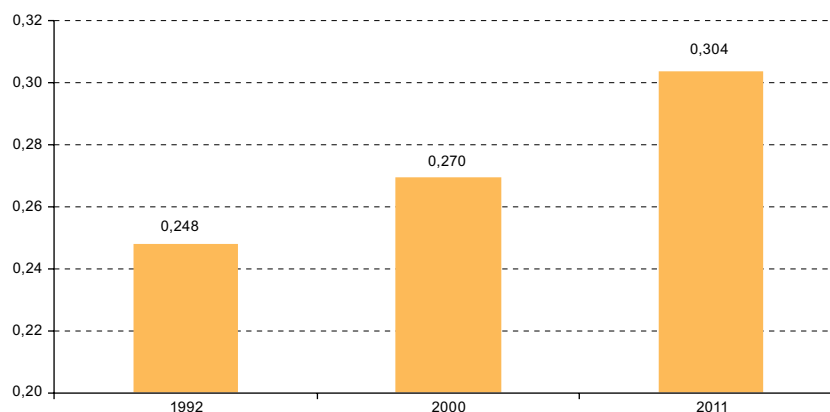
Gráfico II.13
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de disimilitud, 1992, 2000 y 2011



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

Los resultados se confirman en el gráfico II.14, que ilustra el índice de aislamiento y en que también se considera el quintil inferior como grupo potencialmente segregado. Este índice ha crecido en promedio desde 0,248 a principios de los años noventa hasta 0,304 en la actualidad. Todas las economías analizadas experimentaron aumentos en el valor de este índice en el período de análisis considerado, aunque en algunos casos estos han sido modestos (véase el cuadro II.A.3 del anexo). Sin embargo, el incremento de este índice indica también mayores niveles de segregación escolar.

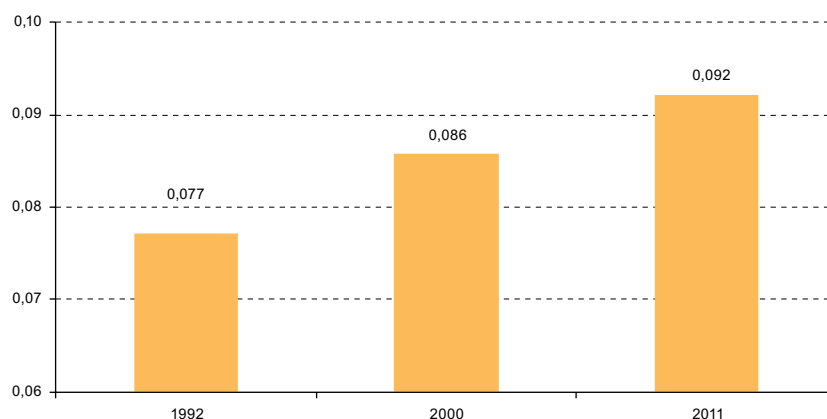
Gráfico II.14
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de aislamiento, 1992, 2000 y 2011



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

El incremento del índice de brecha por centiles ha sido algo menor, particularmente en la década de 2000. De cualquier forma, también revela un aumento de la segregación escolar para el promedio de América Latina en los últimos 20 años.

Gráfico II.15
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según promedios del índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011



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

Los resultados no se alteran cualitativamente cuando se amplía el grupo focal de análisis de segregación del primer quintil a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso per cápita familiar. En contraste, sí se modifican al considerarse el quintil superior como potencialmente segregado. En este caso, el índice de disimilitud se estanca en la década de 2000 (0,380 en 2000 y 0,381 en 2011), mientras que el índice de aislamiento disminuye a lo largo de todo el período (0,277 en 1992, 0,279 en 2000 y 0,243 en 2011). Estos valores sugieren que los

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

estudiantes pertenecientes al quintil superior de la distribución del ingreso han reducido su aislamiento respecto del resto de la población. Este resultado es consistente con un fenómeno de extensión de la educación privada hacia los estratos medios de la población, que se han sumado a los estratos más altos, tradicionalmente aislados en esos establecimientos, con lo que se reduce el grado de segregación escolar en la parte superior de la distribución. Si bien este dato es potencialmente relevante, es importante aclarar que la información disponible no permite identificar las escuelas individualmente, sino simplemente su tipo de gestión: pública o privada. Si la migración de alumnos de estratos medios tiene como destino escuelas privadas diferentes a las tradicionalmente frecuentadas por las familias de estratos altos, estas estadísticas indicarán una reducción del grado de aislamiento del quinto quintil aunque el grado de segregación en la realidad no haya variado.

El análisis por niveles educativos revela algunas diferencias, pero el resultado general no se altera: la segregación escolar parece haber aumentado en promedio en la región tanto en el nivel primario como en el secundario, según todos los indicadores utilizados (véanse los gráficos II.16 y II.17). La evidencia sugiere que en promedio el aumento ha sido algo más marcado en el nivel primario al considerarse el índice de disimilitud, y ligeramente superior en el secundario cuando se utiliza el índice de aislamiento.

Gráfico II.16
América Latina (14 países): segregación escolar en la educación primaria entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011

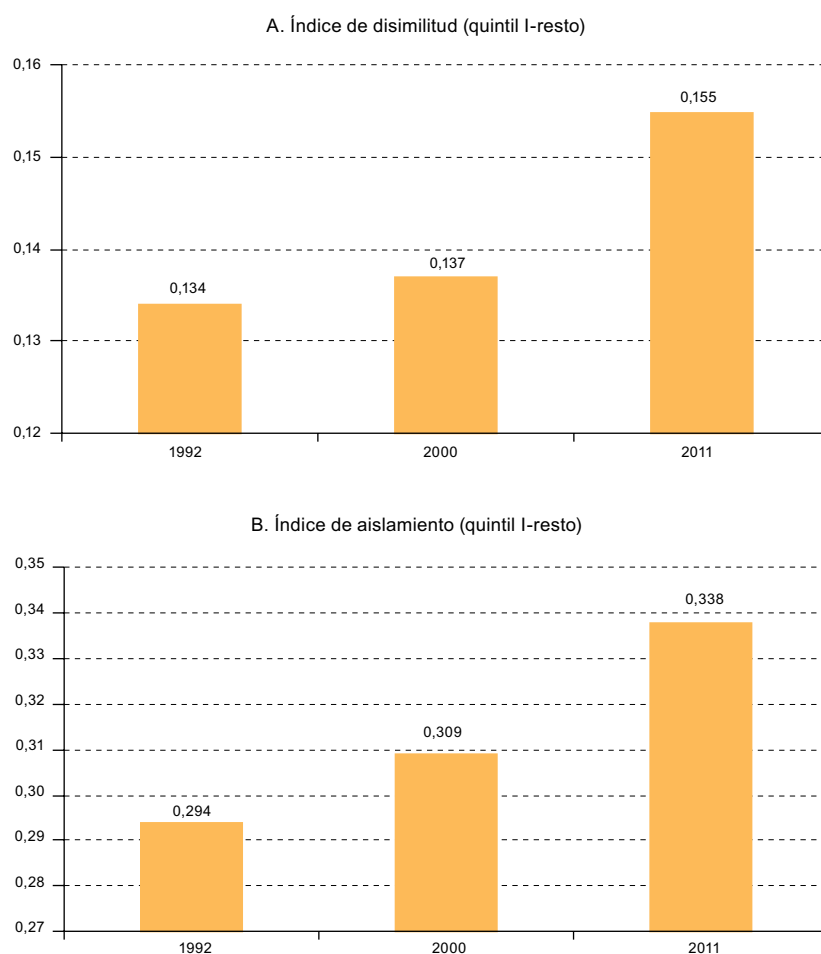
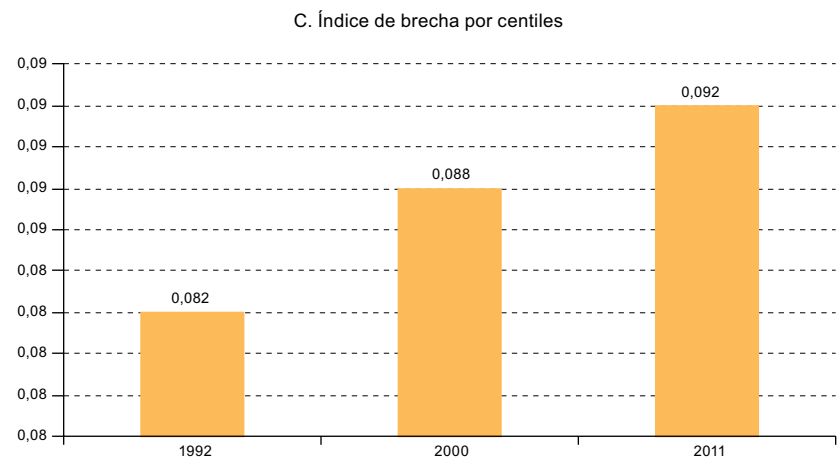
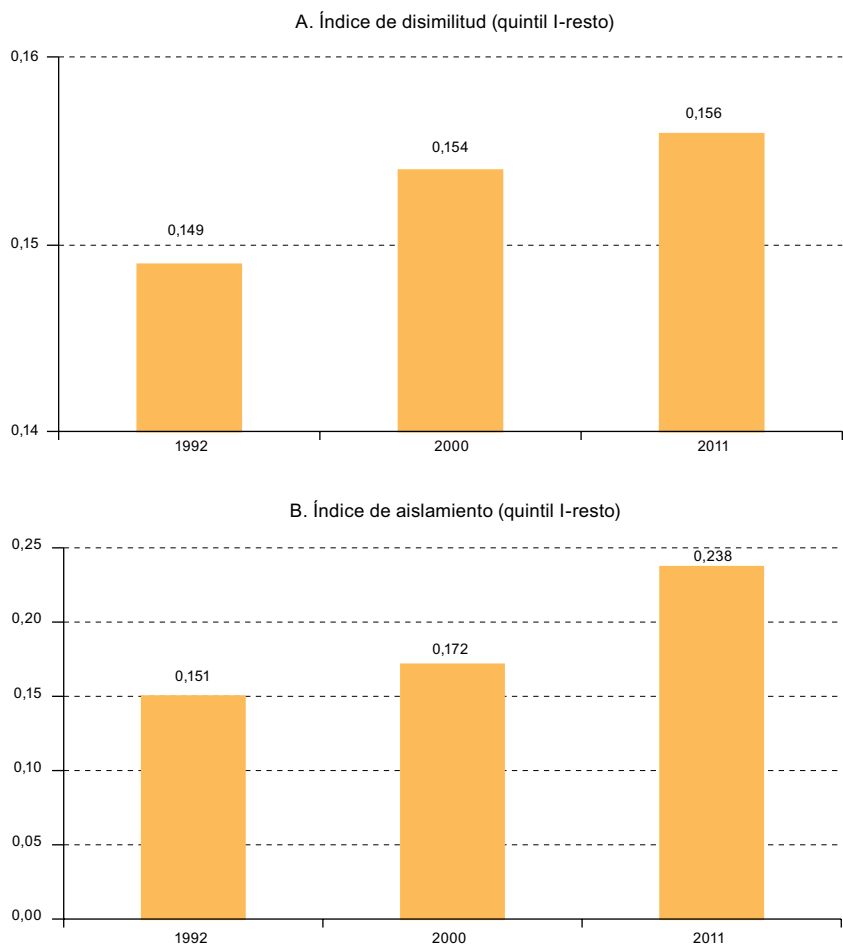


Gráfico II.16 (conclusión)



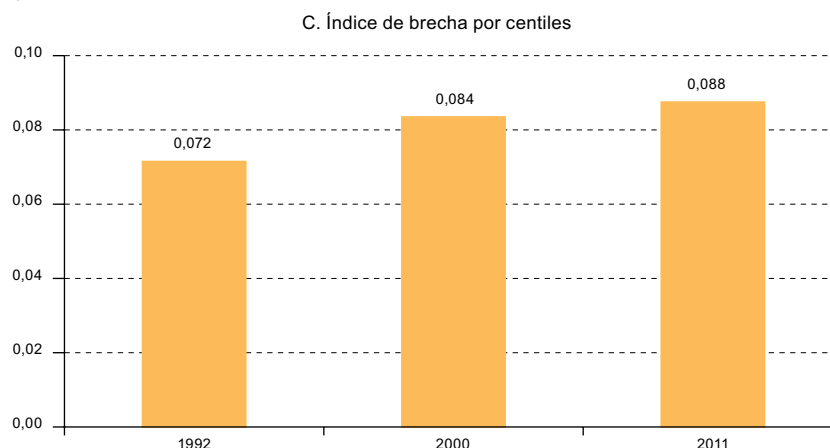
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de microdatos de encuestas de hogares.

Gráfico II.17
América Latina (14 países): segregación escolar en la educación media entre las redes pública y privada



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

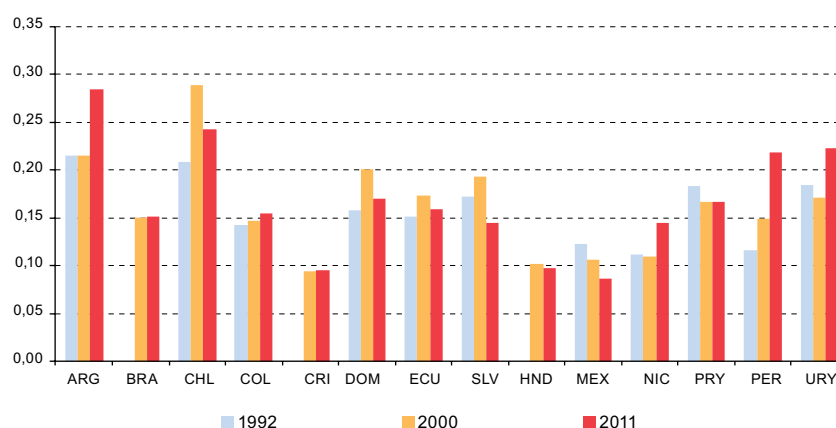
Gráfico II.17 (conclusión)



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

Las experiencias de los países son variadas y en algunos casos existen problemas relacionados con los datos y la comparabilidad de la información que afectan la confiabilidad de los resultados (véanse los gráficos II.18 a II.20 y el cuadro II.A.3 del anexo). En otros casos, en cambio, la evidencia que surge de las encuestas de hogares es clara. En la Argentina, por ejemplo, el grado de segregación escolar aumentó considerablemente en los últimos 20 años. Este resultado, que confirma lo documentado en Gasparini y otros (2011), coincidiendo parcialmente con una fuerte reducción de la desigualdad de ingresos una vez que el país superó la crisis de 2001-2002. Otros casos de claro aumento de los niveles de segregación escolar se produjeron en Colombia, el Ecuador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay. Entre 1992 y 2011 el índice de aislamiento se incrementó en la Argentina de 0,274 a 0,391, en Colombia de 0,217 a 0,318, en el Ecuador de 0,244 a 0,301, en Nicaragua de 0,164 a 0,229, en el Perú de 0,236 a 0,338 y en el Uruguay de 0,332 a 0,382. Algunos países experimentaron un aumento de la segregación escolar entre la red pública y la privada en la década de 1990, tras lo cual siguió un descenso. En este grupo se inscriben Chile, el Salvador y la República Dominicana²². La comparación entre máximos y mínimos en estos países es ambigua y depende del índice considerado. Para el resto de los países de la muestra los cambios han sido moderados (el Brasil, Costa Rica y Honduras) o contradictorios entre índices (México y el Paraguay).

Gráfico II.18
 América Latina (14 países): segregación escolar entre la red pública y la privada según el índice de disimilitud del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011

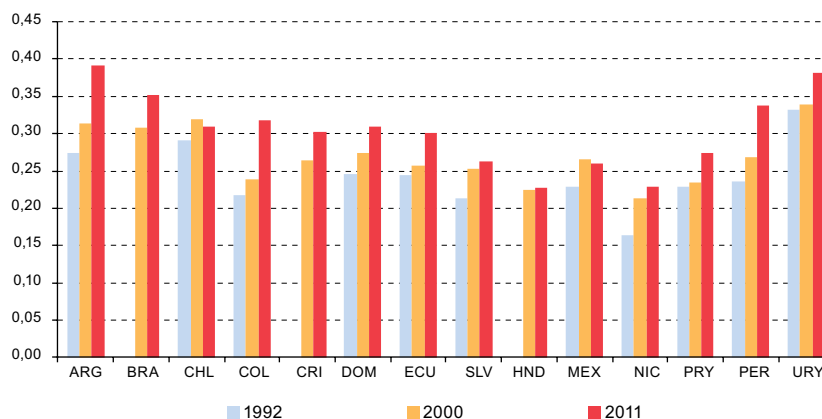


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de microdatos de las encuestas de hogares.

²² También es el caso del Ecuador para el índice de disimilitud.

Gráfico II.19

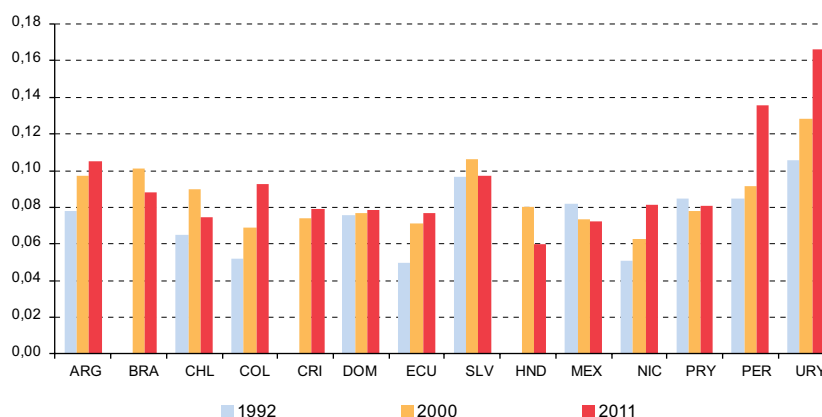
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según el índice de aislamiento del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base a microdatos de las encuestas de hogares.

Gráfico II.20

América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según el índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011



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

Los resultados sugieren que en promedio aumentó el grado de segregación escolar entre la red pública y la privada en América Latina en las últimas dos décadas. Estos resultados son tanto más robustos por cuanto coinciden los tres índices utilizados. Sin embargo, el patrón no ha sido universal; en algunos países la evidencia es ambigua y depende del indicador considerado. Pero resulta importante remarcar que en ningún país de la región existe una tendencia clara de descenso de los niveles de segregación escolar entre la red pública y la privada que se haya extendido a lo largo de las últimas dos décadas. De hecho, en ningún país se han registrado reducciones significativas en todos los indicadores de segregación escolar durante la década de 2000, período en que todos los países experimentaron caídas en la desigualdad de ingresos y en otras dimensiones del bienestar.

Estos resultados pueden constituir un motivo de preocupación si se piensa en la dinámica distributiva y de cohesión social con miras al futuro. Tanto más si se tiene en cuenta que la segregación educativa también implica una segregación en redes de relaciones que más tarde pueden incidir en el acceso a empleos y a espacios de influencia. Por lo mismo, la segregación estratifica por doble partida o en dos tiempos: en primer lugar, durante el proceso educativo, por la socialización entre pares, las diferencias de calidad de la oferta y el clima educacional diferenciado según las escuelas y las zonas donde se asientan. En segundo lugar, la segregación discrimina posteriormente en el aprovechamiento de los logros educativos para la inserción en el mundo laboral, tanto por las brechas en cuanto a redes de relaciones adquiridas en la comunidad escolar y su extensión hacia las familias, como por la diferenciación en el reconocimiento simbólico y las brechas de prestigio según el lugar en que se estudia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2. Segregación residencial

Otro ámbito relevante para la interacción social está constituido por el espacio residencial. La segregación residencial implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópolis viven de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial. En el caso extremo, cada espacio residencial de una ciudad²³ presenta total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia completamente de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos.

La desigualdad socioeconómica y la segregación residencial no son lo mismo. Para que haya segregación residencial debe haber desigualdad social, ya que en sociedades completamente igualitarias en términos socioeconómicos no hay grupos (clases o estratos) que puedan diferenciarse de acuerdo a su localización territorial. Pero pueden darse niveles altos de desigualdad socioeconómica tanto en ciudades segregadas como en no segregadas.

La concentración territorial, al igual que la desigualdad social, también tiende a “heredarse” y a reproducirse, en particular a través de mecanismos de mercado (el precio del suelo y de la vivienda), regulaciones urbanísticas, normas de financiamiento local y procedimientos y políticas públicas (sobre todo de vivienda y transporte). Pero por el carácter territorial de la segregación, la movilidad geográfica de la población se convierte en un factor clave, ya que puede modificar la situación residencial de las personas y, por efecto agregado, cambiar los niveles y patrones de la segregación residencial.

La segregación residencial tiene una connotación negativa, de exclusión y confinamiento perjudicial para un grupo social excluido o desaventajado. Por ello presenta encadenamientos hacia atrás y hacia delante con esa condición de desventaja. Pero la concentración territorial de población “acomodada” también ocurre y puede calcularse la intensidad de su “segregación residencial”. Esta concentración opera como un mecanismo de reproducción intergeneracional de la riqueza, pero su rasgo distintivo es que se trata del resultado de circunstancias y decisiones que favorecen la homogenización socioeconómica de las zonas en que viven los grupos de altos ingresos, sea por la salida de residentes de niveles socioeconómicos inferiores o por barreras a la llegada de personas y familias de menor nivel socioeconómico.

El análisis siguiente se basa en el índice de disimilitud de Duncan (véase el anexo metodológico). Se utilizan dos variables socioeconómicas: el nivel de educación del jefe de hogar y el nivel socioeconómico del hogar (sobre la base del equipamiento de este). En el caso de la educación, se controló la variable edad del jefe de hogar para asegurar que el patrón observado de segregación no resultaba de un efecto etario exógeno²⁴. Se considera una decena de países de los que hay disponibles microdatos sobre los censos de las rondas de 2000 y de 2010²⁵. En estos países se seleccionaron ciudades con más de un millón de habitantes (con la excepción de Cuenca, en el Ecuador, que no supera los 500.000 habitantes), que presentan situaciones urbanas distintas y por ello pueden ser representativas de las diferentes dinámicas metropolitanas de cada país.

En el cuadro II.14 se confirma un hecho estilizado que ya se documenta en la literatura especializada (Pérez-Campuzano, 2011; BID, 2011; Roberts y Wilson, 2009; Rodríguez, 2009; Dureau y otros, 2002). En todas las ciudades²⁶ se observa una mayor segregación para el grupo con educación alta (superior o más), lo que se refleja en la media simple de la muestra, que es del orden de 13, 7 y 22 en la ronda de 2010 para los grupos de menor, media y alta educación, respectivamente. Estos valores se interpretan como el porcentaje de población de cada grupo que habría que redistribuir territorialmente para lograr una segregación nula, lo que ocurre cuando la distribución territorial de los dos grupos que se comparan es idéntica. Estas cifras confirman el patrón de localización exclusiva de los grupos más acomodados en las ciudades de la región, que suelen residir en barrios bien conectados con los centros comerciales y financieros de sus ciudades, relativamente autosuficientes en materia de servicios y con precios de suelo y vivienda elevados, los que actúan como fuerza expulsora de hogares pobres o barrera de entrada para

²³ Municipios, localidades, comunas o distritos, barrios, asentamientos y manzanas.

²⁴ Para los cálculos se utilizaron dos niveles de desagregación geográfica: división administrativa menor (DAME) e inferiores (SUBDAME). Se presentan en el texto los resultados correspondientes a la escala más agregada. Los mensajes en ambos casos son coincidentes.

²⁵ Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las ciudades se definieron territorialmente en términos de áreas metropolitanas, para lo cual se usaron los criterios oficiales, así como estudios académicos y otros insumos. La definición territorial usada es idéntica para ambos censos, lo que permite la comparabilidad intercensal, al menos a escala de DAME.

²⁶ Con la excepción del área de Tijuana (México), que es un caso especial porque se incluyen solo tres municipios de acuerdo con la definición usada en los cálculos.

personas u hogares pobres. Este relativo encapsulamiento de los grupos acomodados tiene serias repercusiones en su vinculación con el resto de la sociedad y además es un mecanismo poderoso de reproducción de la riqueza y de la concentración del poder económico.

Cuadro II.14
América Latina (20 ciudades)^a : índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME), 2000 y 2010 y variación para tres grupos de educación, 2000-2010

Ciudades y definiciones territoriales	Nivel de educación bajo			Nivel de educación medio			Nivel de educación alto		
	2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010
Buenos Aires	23,4	23,9	0,4	14,3	8,4	-5,8	42,2	41,4	-0,9
Lima	15,6	16,6	1,0	7,3	11,7	4,4	30,6	28,5	-2,1
Santo Domingo	10,3	10,6	0,3	5,0	4,4	-0,5	20,2	19,5	-0,7
Ciudad de Panamá	8,6	7,4	-1,2	2,7	3,1	0,4	10,9	7,7	-3,1
Ciudad de México	12,0	14,5	2,4	6,5	8,7	2,3	25,8	25,9	0,1
Monterrey (México)	8,1	11,1	3,0	12,2	16,2	4,1	20,7	19,7	-1,0
Guadalajara (México)	8,2	9,2	0,9	3,7	6,1	2,5	18,0	20,3	2,3
Toluca (México)	19,4	19,4	0,0	8,1	4,1	-3,9	29,7	30,3	0,6
Quito	4,1	3,9	-0,3	1,7	1,9	0,2	3,2	4,4	1,1
Guayaquil (Ecuador)	2,5	3,1	0,5	1,4	1,5	0,1	3,5	5,3	1,9
Cuenca (Ecuador)	32,6	31,7	-0,9	23,2	16,5	-6,7	32,2	30,6	-1,6
San José (31 cantones)	17,7	17,6	0,0	9,1	8,8	-0,3	21,2	18,9	-2,3
Montevideo	10,1	13,1	3,0	5,1	3,3	-1,9	12,9	15,0	2,1
Belo Horizonte (Brasil)	23,5	17,1	-6,4	14,0	6,1	-7,9	37,7	32,0	-5,7
Brasilia	20,0	15,7	-4,3	13,8	5,7	-8,1	27,8	25,8	-2,0
Curitiba (Brasil)	25,4	20,8	-4,6	14,4	6,1	-8,3	35,5	32,4	-3,1
Recife (Brasil)	13,1	9,6	-3,5	7,5	6,2	-1,3	25,5	26,1	0,6
Río de Janeiro (Brasil)	20,7	16,2	-4,5	8,1	2,9	-5,2	32,4	29,8	-2,6
Salvador (Brasil)	10,8	7,4	-3,4	8,8	3,7	-5,1	15,4	14,3	-1,1
São Paulo (Brasil)	11,1	7,0	-4,1	5,0	4,6	-0,4	19,3	17,2	-2,1
Promedio simple	14,5	13,3	-1,2	8,3	6,5	-1,8	22,9	21,7	-1,2

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

^a Países con microdatos de censos de la ronda de 2010 disponibles.

Los índices calculados también reflejan que la segregación residencial disminuyó en los tres grupos educativos analizados, aunque este efecto se deriva de la baja sistemática observada en el Brasil, por cuanto en el resto de los países el panorama es más variado. Este hallazgo puede resultar sorpresivo por la creciente presencia del tema en la agenda pública —aunque no lo es tanto si nos atenemos a la literatura especializada de la región— y, además, existe la posibilidad de que sea cuestionado metodológicamente por el cambio de peso relativo de los grupos involucrados en el análisis. Por consiguiente, se replicó el procedimiento utilizando una variable de clasificación socioeconómica que permite construir deciles²⁷.

En el cuadro II.15 se presentan los resultados del índice de disimilitud para 2000 y 2010 usando los deciles socioeconómicos extremos —más alto y más bajo—, contruidos en función del índice socioeconómico *ad hoc*. Los resultados confirman los hallazgos previos, a saber: i) el índice de disimilitud del decil más pobre es menor que el del decil más rico, aunque la diferencia se redujo en el período de referencia; ii) el índice de disimilitud se redujo para ambos grupos, aunque a diferencia de lo observado antes, el descenso es más acusado para el decil socioeconómico de mayor nivel; vale decir, tanto el decil más pobre como el más rico se distribuyen territorialmente en la ciudad de una forma más parecida al resto de los deciles en 2010 que en 2000; iii) el Brasil es el país que marca la tendencia regional, tanto por el número de ciudades como por el hecho de que en estas se reduce de manera sistemática el índice de disimilitud de ambos deciles, y iv) en términos generales, en los otros países analizados también predominan los descensos, sobre todo en el decil de mayor nivel socioeconómico, pues en el caso del decil de nivel socioeconómico menor varias ciudades registran un aumento de la segregación.

²⁷ El indicador socioeconómico utilizado es similar al que se empleó para el análisis de las desigualdades reproductivas y nutricionales y para ilustrar el acceso a bienes duraderos a lo largo de este capítulo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro II.15
América Latina (17 ciudades)^a: índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME)
en los dos deciles socioeconómicos extremos, 2000 y 2010 y variación, 2000-2010

País	Ciudad y definición territorial	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010
Costa Rica	San José (31 cantones)	12,1	13,3	1,1	23,9	17,7	-6,2
Panamá	Ciudad de Panamá	3,8	8,0	4,1	19,7	19,2	-0,4
México	Ciudad de México	26,4	24,1	-2,3	29,4	28,3	-1,1
	Monterrey	19,7	18,9	-0,8	26,3	26,0	-0,3
	Guadalajara	21,8	24,1	2,4	19,5	23,3	3,8
	Toluca	30,5	29,7	-0,8	32,1	29,9	-2,1
Brasil	Belo Horizonte	20,3	18,7	-1,6	34,1	23,3	-10,8
	Brasília	17,7	15,8	-1,9	29,0	21,6	-7,4
	Curitiba	28,7	26,8	-1,8	32,8	7,8	-25,0
	Recife	8,3	8,4	0,1	28,2	24,1	-4,0
	Río de Janeiro	21,0	16,2	-4,9	32,0	24,0	-8,0
	Salvador	10,7	10,3	-0,4	15,9	12,9	-3,0
	São Paulo	15,9	13,1	-2,8	18,3	11,9	-6,4
Ecuador	Quito		18,5			61,2	
República Dominicana	Santo Domingo	11,2	8,6	-2,6	34,3	29,8	-4,5
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	12,0	13,2	1,3	35,2	34,0	-1,2
	Maracaibo	6,4	11,5	5,1	19,2	19,3	0,1
Promedio simple		16,7	15,9	-0,4	26,9	23,6	-4,8

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

^a Países con microdatos de censos de la ronda de 2010 disponibles.

En síntesis, las variables de segmentación permiten ratificar la mayor selectividad residencial de los grupos de alto nivel socioeconómico y la caída del índice de disimilitud en la década de 2000, en particular en las ciudades del Brasil, ya que en los restantes países el cuadro es más variado (aunque también predomina el descenso).

Las segregaciones educacional y residencial plantean desafíos de política. Representan un obstáculo a la promoción de una mayor igualdad de medios, de capacidades y de autonomía con reconocimiento recíproco. Los distintos mecanismos de aislamiento territorial dificultan la pertenencia al conjunto de la sociedad y al disfrute de su progreso. Inhiben la comunicación ampliada que redundaría en beneficios desde la perspectiva del ejercicio de ciudadanía, del enriquecimiento cultural y de la ampliación de oportunidades para llevar a cabo proyectos de vida con autonomía. Restringen las redes de relaciones y, con ello, el paso de la autonomía formal a la agencia efectiva. La sociedad se priva del aprendizaje que brinda el reconocimiento entre distintos y se habitúa a asociar la homogeneidad del espacio con la estratificación de grupos sociales. El gran “perdedor” es el sentido de igualdad, como valor que no termina de internalizarse ni de plasmarse en la vida colectiva.

D. Igualdad, autonomía y reconocimiento recíproco: los aportes desde la perspectiva de género

1. El feminismo ensancha el campo semántico y político de la igualdad

Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscritas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la igualdad. La teoría feminista ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas, mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos.

Al respecto, en la misma perspectiva de igualdad de derechos y autonomía con reconocimiento recíproco que se ha planteado en las páginas iniciales del capítulo, el enfoque de género resulta de suma pertinencia. Más aún, el feminismo ha contribuido especialmente al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco, enfatizando tanto los procesos de adquisición y desarrollo de aquella, como las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas tanto en las instituciones como en los vínculos intrafamiliares. Por otra parte, el pensamiento feminista ha articulado indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento como principios y objetos del desarrollo. De esta manera, ha mostrado que la igualdad solo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, capacidades y desarrollo personal no dependen de otros. Además, el feminismo aporta una visión crítica a la noción individualista de autonomía y concibe dicha autonomía en su carácter relacional (MacKenzie y Stoljar, 2000).

Si bien ese enfoque aporta un espectro de ideas y propuestas que no podría agotarse en estas páginas, es importante destacar algunos de los elementos centrales en “clave de igualdad” y en “clave de autonomía con reconocimiento recíproco”. En primer lugar, la igualdad de medios y la igualdad de oportunidades resultan insuficientes desde una perspectiva de género. Dicho de otro modo, una política de igualdad de oportunidades debe contemplar las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y patrones socioculturales discriminatorios. No es, pues, solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural. De allí la importancia de plantearse la autonomía con reconocimiento y la igualdad de derechos²⁸.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo anterior, las demandas de género plantean la necesidad de revertir desigualdades seculares mediante tratos diferenciales de acción positiva. Dicho paradójicamente, la igualdad requiere de fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho.

En tercer lugar, la perspectiva de género obliga a reformular el alcance de la ciudadanía en la relación entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva la igualdad de derechos no solo atañe a la esfera pública o de la sociabilidad extendida, como reza la concepción predominante, pues en el ámbito privado, y sobre todo doméstico, se dan relaciones entre actores cuyo poder es claramente asimétrico, en desmedro de las mujeres. “Lo personal es político” no es solo una máxima movilizadora: es una verdad que interpela sobre el alcance de la igualdad de derechos, pues las desigualdades “puertas adentro” no solo dependen de reglas consuetudinarias sino también de comportamientos de las personas. Precisamente porque es muy difícil que la igualdad de derechos, en su formulación institucional, garantice reciprocidad de trato en el ámbito privado (donde el derecho tiene más dificultades en normar las relaciones), es importante plantear la igualdad en términos de autonomía relacional. Esta es una contribución sustancial del enfoque de género a la igualdad.

Cabe recordar que la separación entre lo público y lo privado y la idea moderna de la diferencia radical entre hombres y mujeres fueron cruciales para los criterios de inclusión, exclusión y clasificación que han sustentado las formas de ciudadanía de nuestra época. En efecto, el Estado moderno se ha fundado en una tajante separación entre esfera pública y privada y en un orden jerárquico de géneros. Politizar lo privado (en el doble sentido de convertirlo en objeto de políticas y considerarlo como espacio de poderes y negociaciones) es parte de la agenda de la igualdad que aquí planteamos.

Un aspecto en que la desigual relación de poder entre hombres y mujeres pone en tensión esta dicotomía entre lo público y lo privado es el de la violencia contra las mujeres. Esta constituye la expresión extrema de la discriminación contra las mujeres y de su falta de autonomía, no solo de su autonomía física, sino también de la económica y en la toma de decisiones. Por ende, la violencia contra las mujeres no puede analizarse y enfrentarse de manera aislada, sino vinculada a los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, especialmente el trabajo doméstico no remunerado.

²⁸ Un ejemplo claro es el derecho a la salud, en virtud del cual se reconocen cada vez más las implicaciones de las necesidades específicas de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Los efectos de la mortalidad evitable, el aborto inseguro, la violencia sexual, la transmisión del VIH entre mujeres “monógamas” y el cáncer reproductivo, entre otros factores, ilustran la centralidad de los derechos sexuales y reproductivos como determinantes y, al mismo tiempo, resultados del desarrollo.

Si bien el compromiso asumido por los Estados de la región se ha reflejado en la formulación de normativas a nivel internacional y nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en la creación de diversos programas de atención e iniciativas de medición del fenómeno, aún persiste la necesidad de establecer arreglos institucionales con un abordaje integral que logren garantizar los derechos y el acceso a la justicia.

En cuarto lugar, la perspectiva de género coloca en el centro de la igualdad la cuestión del acceso a instancias de deliberación pública y de poder político. Al plantear que la mujer ha estado históricamente confinada al espacio privado y excluida del ejercicio del poder, pone en evidencia las asimetrías que se encuentran en la base de la reproducción del poder. Las demandas de paridad de género en altos cargos públicos apuntan, precisamente, a transformar la política en pro de una mayor igualdad deliberativa y de ejercicio del poder. Plantearlo desde la perspectiva de género no lo restringe a un tema de género, sino a un cuestionamiento más profundo de las asimetrías de poder como obstáculos al avance de la democracia.

En quinto lugar, desde una perspectiva de género también son fundamentales para la igualdad temas que tradicionalmente han estado invisibilizados, como la igualdad intrafamiliar o en el hogar²⁹, la igualdad en la disposición de tiempo y la igualdad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado.

Un ejemplo claro se refiere al mundo del cuidado, que desde hace poco, gracias a la literatura feminista y al enfoque de género, no solo ha podido verse como clave de la reproducción social y el aporte a la economía, sino que además ha puesto en evidencia las agudas diferencias entre los géneros en cuanto a tiempo y esfuerzo dedicados esta actividad, así como la no consideración del cuidado como trabajo. Esta falta de consideración obedece a la tradicional división entre lo público y lo doméstico, según la cual el carácter doméstico de los cuidados constituye la base para su exclusión de los derechos ciudadanos y, por tanto, de los beneficios del desarrollo. Por lo mismo, plantear abiertamente esta “dimensión perdida” del desarrollo obliga, a su vez, a ampliar la noción de ciudadanía asociándola al reconocimiento de la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Al limitar las responsabilidades del cuidado casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolo en un problema privado, resulta muy difícil convertir este tema en un objeto de derecho real (Fraser, 1997). Además, puesto que las mujeres invierten una proporción de su tiempo mucho mayor que los hombres en actividades de cuidado, finalmente padecen mayor “pobreza de tiempo”. Debido a esta situación, en la literatura feminista y en las demandas de género se ha puesto de relieve otra dimensión de la desigualdad, a saber, la desigualdad en la disponibilidad de tiempo entre hombres y mujeres, lo que sin duda redunda en desigualdad para un adecuado desarrollo de medios y capacidades.

En las páginas siguientes trataremos sobre dos ámbitos de la igualdad y desigualdad de género que ilustran claramente dos dimensiones relevadas en este documento: la autonomía y el reconocimiento recíproco. La primera, examinando la dinámica de la autonomía económica de las mujeres, expresada en la disposición de ingresos propios, que sin duda es clave para reducir asimetrías de autonomía entre hombres y mujeres. La segunda, considerando la dinámica de la autonomía política (como forma de reconocimiento recíproco), expresada en la progresiva incorporación de mujeres en los principales espacios deliberativos de la política. En el capítulo siguiente, donde se analiza el mundo del trabajo, se vuelven a considerar las diferencias de género.

2. Mujeres, autonomía y disponibilidad de ingresos

El indicador sobre población sin ingresos propios según sexo tiene como objetivo reflejar la falta de autonomía económica de las mujeres en América Latina. Este indicador no está exento de limitaciones, ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando son insuficientes. Realizar un análisis con perspectiva de género a partir de las mediciones tradicionales de pobreza es difícil, ya que se basan en el ingreso per cápita del hogar. Eso implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos dentro de los hogares, ocultando la falta de autonomía de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros (principalmente niños y familiares dependientes). Los ingresos individuales pueden provenir de la actividad laboral remunerada de los trabajadores (asalariados o independientes), de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero³⁰, o bien de otros ingresos, como jubilaciones, pensiones, subsidios o transferencias, sean estas del gobierno hacia hogares y personas o de derivados entre los hogares.

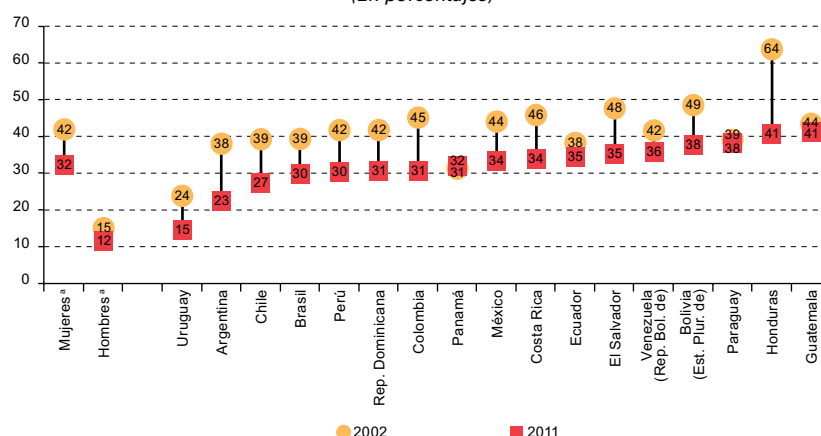
²⁹ Una visión compleja de la igualdad también requiere incorporar medidas de desigualdades de ingresos por género al interior de los hogares, si bien tal medición plantea serios problemas. Lo cierto es que, cuando se toma como medida la distribución del ingreso, habitualmente se supone que el ingreso total del hogar se distribuye de forma equitativa entre sus integrantes, lo que no permite tener información sobre la real situación diferencial de hombres y mujeres.

³⁰ Esta renta no se logra captar adecuadamente en las encuestas, ni en forma general ni con datos desagregados por sexo.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en la región ha bajado desde el 42% en 2002 hasta el 32% en 2011, mientras que la de hombres en la misma situación se redujo desde el 15% hasta el 13% en igual período (véase el gráfico II.21)³¹. Sin embargo, un tercio de las mujeres de 15 años y más que no estudian no logran generar ingresos y son económicamente dependientes, lo que afecta gravemente su autonomía económica y, por ende, sus posibilidades de superación de la pobreza. Es importante comprender la dinámica interna de la variación del indicador, pues una reducción puede provenir de una disminución del número de mujeres sin ingresos propios o de un incremento de la proporción de mujeres de 15 años y más que no estudian.

Diez países presentan un descenso de la proporción de mujeres sin ingresos propios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Para los demás países el descenso del indicador se explica únicamente por el aumento del número de mujeres de 15 años y más que no estudian. La caída de la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que el incremento de la participación laboral femenina (de hecho, la tasa de actividad femenina se mantuvo relativamente estable (véase el capítulo III), lo que implica que una gran parte de la disminución registrada en el indicador se debe a los ingresos provenientes de transferencias del Estado. Tal como se analiza en Cecchini y Madariaga (2011) y en CEPAL (2013c), los programas de transferencias condicionadas puestos en marcha en los países de la región en la primera década del siglo XXI se caracterizan por ser “feminizados”, en el sentido de que son las mujeres quienes principalmente reciben los beneficios. Si bien estos programas han permitido que las mujeres se convirtieran en actores esenciales de la política social, presentan características que dificultan la erradicación de las causas fundamentales de la desigualdad de género: reflejan una visión maternalista que consolida el rol de las mujeres como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado y la familia sin promover mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia. Por otra parte, un efecto que puede considerarse positivo y que se recoge en la literatura es que, dado que estas transferencias se dirigen de preferencia a las madres, pueden modificar la relación de poder en los hogares.

Gráfico II.21
América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, 2002 y 2011
(En porcentajes)



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

3. Reconocimiento y espacios deliberativos

Una manera de analizar la autonomía en la toma de decisiones es a través de los indicadores sobre la presencia de mujeres en los diversos espacios deliberativos de los poderes del Estado (en las esferas ejecutiva, legislativa, judicial y local). Las medidas orientadas a promover la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres, cristalizadas en la agenda política, marcan la voluntad de los sectores políticos y sociales de “asegurar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales”³². El avance de la paridad en América Latina y el Caribe en este ámbito se puede analizar a partir de dos de los indicadores del Observatorio

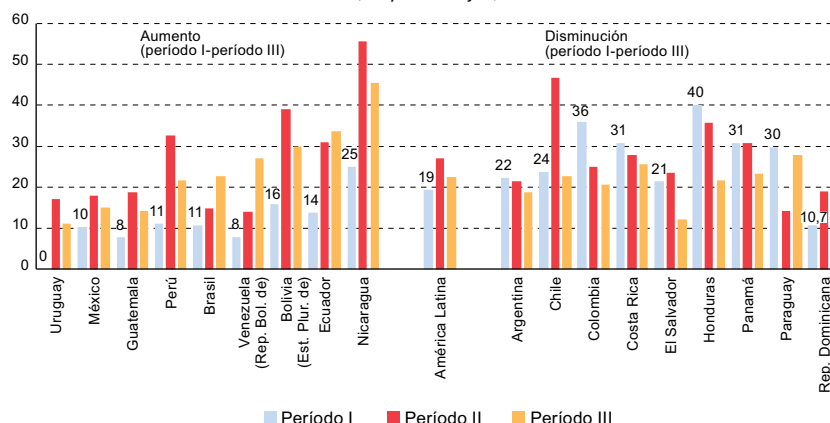
³¹ El indicador se define como la proporción de la población femenina (masculina) de 15 o más años de edad que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 o más años de edad que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

³² Véase el Consenso de Santo Domingo, aprobado en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo, del 15 al 18 de octubre de 2013.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

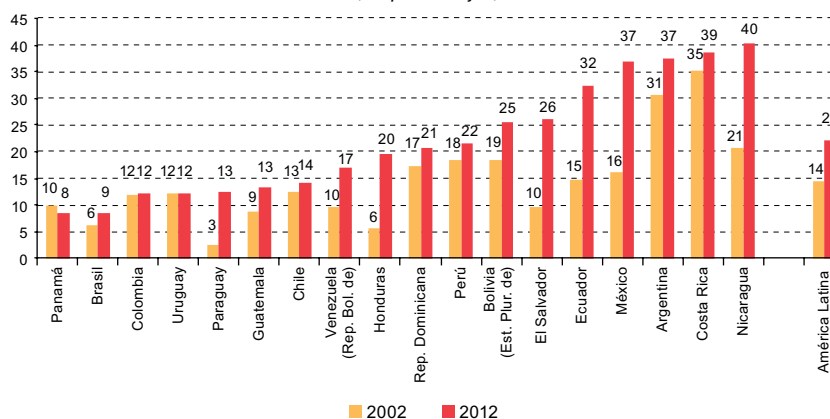
de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales (véase el gráfico II.22) y el porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo nacional (véase el gráfico II.23).

Gráfico II.22
América Latina (18 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, según período presidencial, 2000-2012
(En porcentajes)



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 fuentes oficiales.

Gráfico II.23
América Latina (18 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales, cámara única o baja, 2002^a y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria.
^a Información correspondiente a 2002, salvo en el caso del Ecuador, en que es de 2001.

La agenda sobre la paridad ha tenido un impacto heterogéneo en la composición de los gabinetes ministeriales: el nombramiento de ministras no se ha consolidado como una práctica común, sino que ha dependido de la decisión presidencial. En promedio, la presencia de mujeres en los gabinetes de la región ha aumentado desde un 18% en el período I (en torno al año 2000) hasta un 22% en el período III (en torno al año 2012)³³. En el último período presidencial, los países donde se registró una presencia significativa de mujeres en los gabinetes fueron Nicaragua, con un 55% de ministras; el Ecuador, con un 33%; el Estado Plurinacional de Bolivia, con un 30%; el Paraguay, con un 28%, y Costa Rica, con un 26%. En el caso del Perú la composición del gabinete ministerial ha tendido hacia la paridad, condición alcanzada durante gran parte de 2013. En los tres primeros países la paridad o la igualdad de género se han incluido en las cartas constitucionales como medida para todos los niveles estatales de toma de decisiones. Se observa un aumento de la participación de mujeres en

³³ El indicador mide la evolución en la proporción de mujeres ministras durante los distintos períodos presidenciales. El inicio, la duración y el término de cada período varían, según su definición legal en cada país, existiendo períodos de 4, 5 y 6 años. A modo de referencia, el período I se encuentra en torno a 2000-2006; el período II en torno a 2006-2010 y el período III se inicia en torno a 2010.

los gabinetes ministeriales en diez países y una disminución en ocho países. Las ministras se concentran en el área social y cultural (un 55%), seguidas de las áreas económica (un 23%), política (un 14%) y de medio ambiente (un 4%).

En relación con la representación parlamentaria, la presencia femenina comienza a aumentar a partir de la década de 2000 como resultado de la implementación de las leyes de cuota. En 14 países de América Latina se ha tipificado la cuota o paridad para cargos legislativos de elección popular³⁴. Hasta la fecha la han implementado 11 países; el Uruguay la implementará en 2014, México en 2015 y El Salvador en 2018. Durante la última década, la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países. En el promedio regional, la presencia femenina en los parlamentos ha aumentado desde el 14% en 2002 hasta el 22% en 2012. Los niveles de participación más altos se encuentran mayoritariamente en países que han implementado acciones positivas, como las leyes de cuota. Sin embargo, merecen especial atención países como Nicaragua, que logran un alto porcentaje de parlamentarias, y El Salvador, en que se duplica su proporción en los últimos 10 años. Diversos factores como la compatibilidad con los sistemas electorales, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y las prácticas internas de los partidos políticos siguen constituyendo limitantes para la plena participación femenina³⁵.

E. Desigualdades profundas: el caso de los pueblos indígenas

América Latina y El Caribe es una región de una gran diversidad étnica, lingüística y cultural en la que viven al menos 670 pueblos indígenas (CEPAL, 2006) y que en conjunto representaban, según estimaciones censales de la ronda de censos de 2000, entre 30 y 50 millones de personas (CEPAL, 2006). Sin embargo, en la ronda de censos de 2010, se ha incorporado, con diferentes alcances, la pregunta sobre autoidentificación o autoadscripción. El resultado, en general, ha sido una estimación mayor respecto del peso de la población indígena en países como México, en que esta pasaría de 6,1 a 16,9 millones de personas y, en términos relativos, de representar el 6,3% de la población nacional a poco más del 15% (CEPAL, 2013d).

La desigualdad afecta de maneras múltiples a los pueblos indígenas. A continuación se analizan algunas de estas dimensiones, mientras que en el capítulo siguiente se abordan las relativas al mercado laboral. En términos de igualdad de medios y de acceso al bienestar, sus ingresos son inferiores al promedio, la incidencia de pobreza y extrema pobreza los afecta de manera más intensa que al resto de la población, padecen un mayor nivel de desnutrición y tienen, en general, una expectativa de vida menor. En desarrollo de capacidades, muestran logros educativos por debajo de los promedios nacionales. En materia de reconocimiento y visibilidad, si bien se registran importantes avances, todavía padecen discriminación y el no reconocimiento de sus identidades colectivas. Esto se expresa en el contraste entre las legislaciones nacionales y el sistema internacional de los derechos humanos, por una parte, que reconocen sus derechos como pueblos, y por otra las precarias condiciones de vida en sus territorios, en las ciudades y como migrantes internacionales. Se manifiesta también en la dificultad de conjugar políticas de reconocimiento y de redistribución, con el riesgo de que la defensa de la diferencia cultural termine legitimando la desigualdad social (o inversamente, que la defensa de la igualdad legitime la homogenización cultural). Todo lo anterior permite afirmar que los pueblos indígenas sufren una situación de profunda desigualdad, pues a la magnitud de las brechas se agregan la perdurabilidad y reproducción de estas en múltiples esferas.

Para todos los países analizados, el porcentaje de población indígena por quintiles es decreciente a medida que aumentan los ingresos. Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala son los países de la región que tienen más población indígena, lo que se refleja en todos los quintiles, en contraste con los demás países de la muestra. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el porcentaje de población indígena en el primer quintil duplica al del quinto quintil (un 76% frente a un 36%).

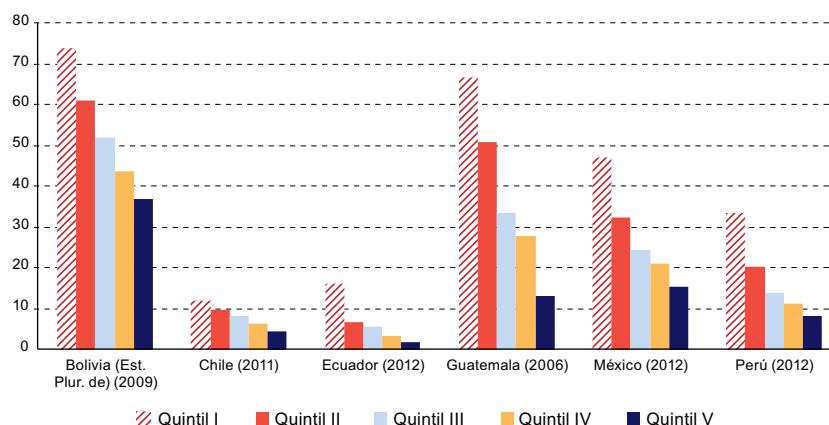
³⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

³⁵ Las investigaciones apuntan que las mujeres tienen mayores posibilidades de ser elegidas en los sistemas de representación proporcional aplicados en circunscripciones plurinominales (los cargos electos se asignan de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido) que en los sistemas de mayoría en distritos uninominales (el partido que recibe el mayor número de votos obtiene todos los cargos en disputa). Esto se debe a que, en los primeros, al tener la posibilidad de obtener más escaños, los partidos intentan incluir diversos sectores sociales para llegar a un electorado más amplio. En los segundos, sin embargo, se busca un candidato con más posibilidades de ganar y en la mayoría de los casos el elegido suele ser un hombre (Llanos y Sample, 2008).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

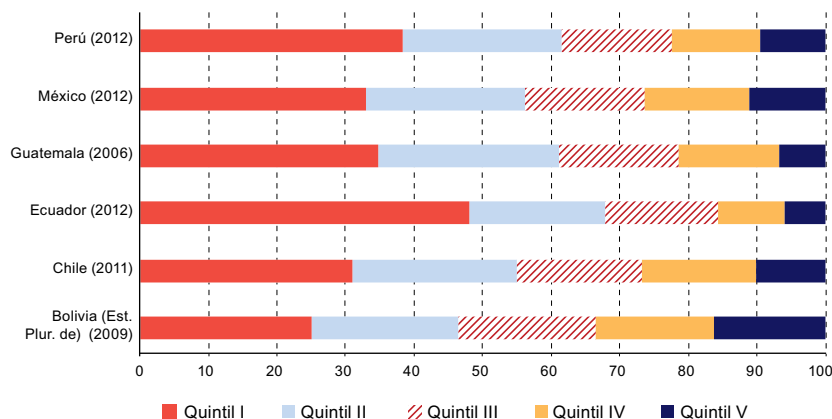
Se registra una alta concentración de población indígena en los quintiles inferiores. En los países analizados, más de la mitad de los indígenas pertenece a los dos primeros quintiles de ingresos. La única excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia, que se caracteriza, además de por un alto porcentaje de población indígena, por una distribución relativamente homogénea entre quintiles. Se destaca por otra parte el caso del Ecuador, donde el 48% de la población indígena pertenece al primer quintil.

Gráfico II.24
América Latina (6 países): población indígena, según quintil de ingresos
(En porcentajes)



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

Gráfico II.25
América Latina (6 países): distribución de la población indígena entre quintiles de ingresos
(En porcentajes)

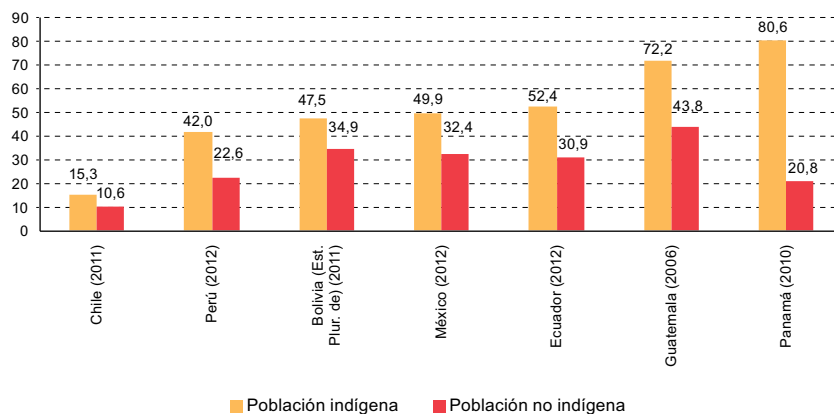


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta desigual distribución por quintiles se refleja en una mayor intensidad de la pobreza e indigencia en la población indígena que en la no indígena. Destacan Guatemala, en el extremo superior, con una tasa que sobrepasa ampliamente la media (un 72% frente al 46,5%) y Chile en el otro extremo, con una tasa del 15,3% de pobreza en la población indígena (véase el gráfico II.26). Por otro lado, la tasa de indigencia de la población indígena es de algo más del doble que la de la no indígena (un 24% frente a un 11%). La mayor diferencia se da en el Perú, donde la tasa de indigencia de los indígenas casi triplica a la de la población no indígena (el 12,7% frente al 4,7%).

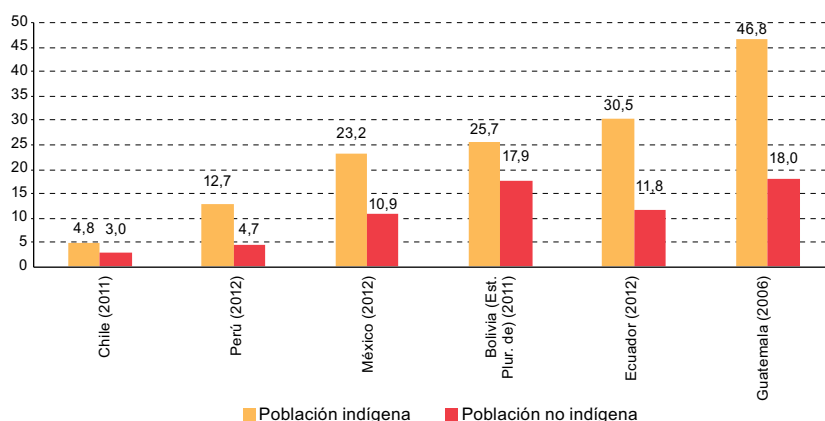
También en las dimensiones de educación y salud se detectan importantes brechas. En el primer caso resultan elocuentes las diferencias en cuanto a la conclusión de ciclos educativos, especialmente en la población adulta. Con respecto a la conclusión del ciclo primario, en todos los países de los que hay datos desagregados de las encuestas de hogares, tanto entre los jóvenes como en la población en edad de trabajar, el porcentaje de población indígena que finaliza el ciclo es menor. Sin embargo, en lo que respecta a los jóvenes se observan diferencias más moderadas entre los indígenas y los no indígenas, salvo en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el contraste es todavía muy significativo.

Gráfico II.26
América Latina (7 países): tasas de pobreza de las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)



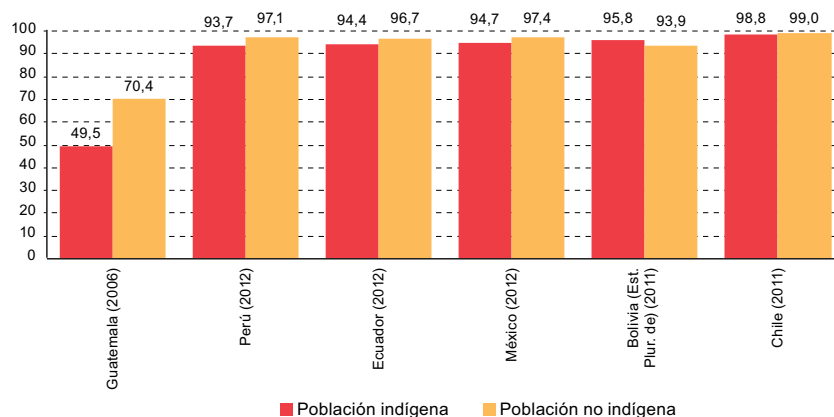
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico II.27
América Latina (6 países): tasas de indigencia de las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)



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

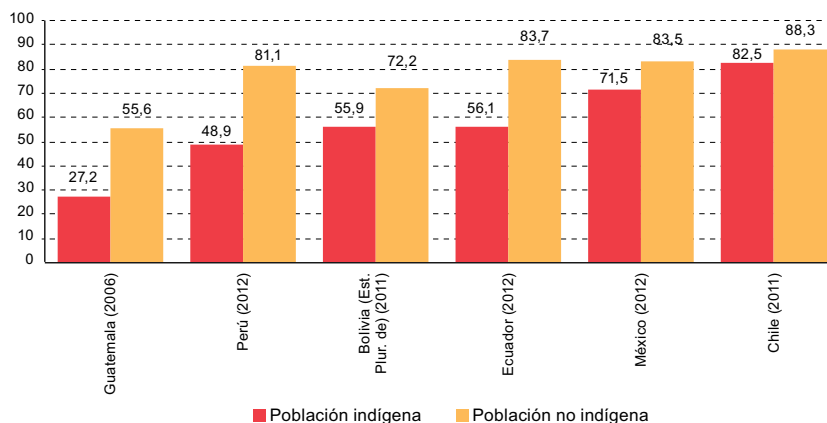
Gráfico II.28
América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 a 19 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)



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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

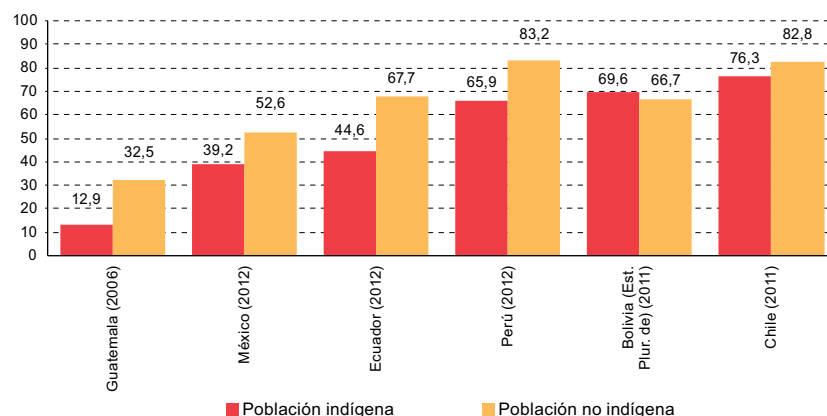
Gráfico II.29
América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)



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

En el caso de la educación secundaria, nuevamente la tasa de conclusión del ciclo es mayor en el caso de los jóvenes: de un 51,4% entre los indígenas y de un 64,2% entre los no indígenas. La proporción es mucho menor y presenta mayores brechas en la población adulta en general, en que los porcentajes disminuyen hasta el 23,5% y el 45,2%, respectivamente.

Gráfico II.30
América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 a 24 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)

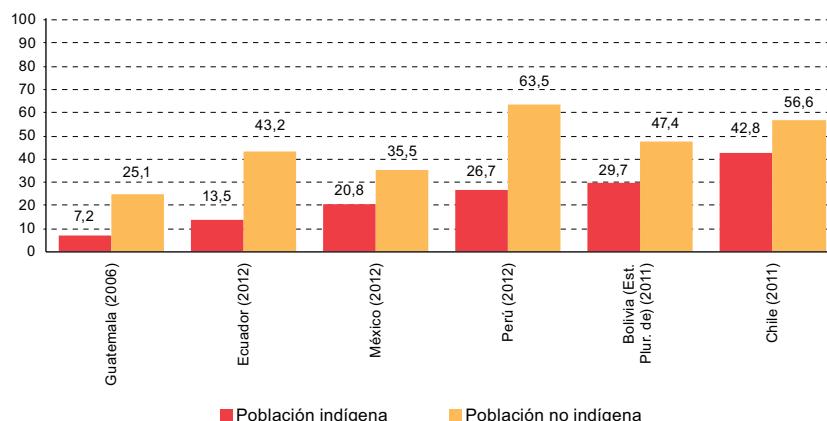


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En materia de salud, la desnutrición crónica —definida como el déficit de talla para la edad (véase la sección B.3)— afecta a aproximadamente al 16% de los niños no indígenas menores de 5 años, en contraste con el 31,5% de los niños de este rango etario pertenecientes a pueblos indígenas. Es decir, la prevalencia de la desnutrición crónica es casi el doble en niños indígenas que en no indígenas. La brecha entre indígenas y no indígenas es aún más llamativa en lo que se refiere a la desnutrición crónica severa: mientras que el 1,1% de los niños no indígenas sufren de desnutrición crónica severa, esta cifra supera el 9% entre los niños indígenas.

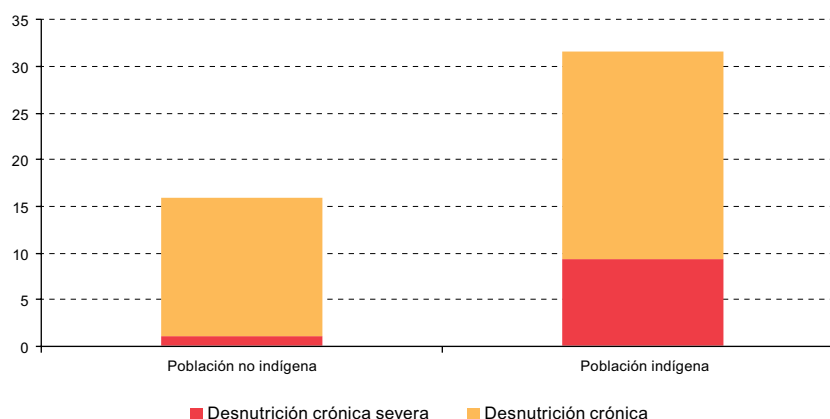
Las diferencias en cuanto a ingresos, incidencia de pobreza e indigencia, logros educativos y condiciones de salud y nutrición plantean la necesidad de conjugar políticas de reconocimiento con políticas redistributivas y de ampliación del acceso al desarrollo de capacidades y al bienestar para los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, para abatir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad que padecen los pueblos indígenas es necesario adecuar las políticas, pues en esa pobreza y desigualdad se combinan factores de discriminación económica, social y cultural.

Gráfico II.31
América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena
(En porcentajes)



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

Gráfico II.32
Bolivia (República Bolivariana de), Colombia, Honduras y Perú: prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, según pertenencia o no a un pueblo indígena^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008; Colombia, 2010; Honduras, 2011-2012, y el Perú, 2012.

^a Promedio ponderado.

En efecto, es necesario adecuar las políticas a los estándares actuales de derechos de pueblos indígenas, como condición inicial para garantizar el bienestar y la participación de los frutos del desarrollo en plena igualdad, lo que significa que no solo se requiere incrementar el acceso al empleo, la educación y los niveles de ingresos. En las políticas pro igualdad deben considerarse las formas de vida, la identidad y los valores de los pueblos indígenas, así como los aportes al desarrollo de la región. Esto supone, por ejemplo, avanzar en la implementación de los derechos territoriales y de integridad cultural —que incluyen el uso y fortalecimiento de los idiomas indígenas— y respetar las formas comunitarias de organización política y distribución de activos, la accesibilidad cultural de los servicios de salud así como el fortalecimiento de la medicina indígena, una nueva gobernanza de los recursos naturales que considere la plena participación de los pueblos indígenas en las acciones que les afectan, así como el deber estatal de consulta y el consentimiento libre, previo e informado.

Entre los progresos logrados en los últimos años se ha constatado un cambio de enfoque en la forma en que los Estados abordan las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Se han superado las perspectivas integracionistas y asistencialistas, centradas exclusivamente en la condición de pobreza, la salud y la educación, y se ha avanzado hacia la creación de instituciones, leyes, políticas y programas que reconocen los derechos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, esos derechos siguen siendo insuficientes y limitados. Para la próxima Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebra en septiembre de 2014, y el proceso de definición de una agenda para el desarrollo después de 2015, es fundamental que los pueblos indígenas se incorporen de manera explícita y que ello constituya una prioridad para los Estados y la comunidad internacional.

F. Igualdad, sociabilidad y conflictividad: cómo lo ve la gente

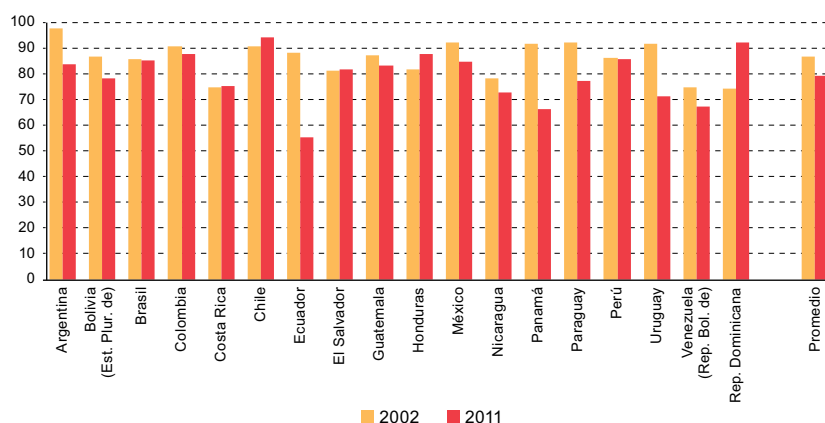
Anteriormente se señalaba que en la concepción de igualdad de la CEPAL se otorga un papel preponderante al reconocimiento recíproco y a la autonomía “en movimiento”, es decir, como ejercicio de capacidades por parte de los sujetos, individuales y colectivos para desarrollar sus potencialidades, ejercer sus libertades y emprender sus proyectos. En esta visión de la igualdad vinculada estrechamente a la autonomía, es importante considerar cómo evalúan el entorno los propios sujetos: ¿perciben la sociedad como favorable a la igualdad, como espacio de confianza para el reconocimiento recíproco y la “autonomía relacional”, como campo de confluencia entre ciudadanos iguales en derechos.

En este apartado se intenta ilustrar la percepción de los individuos acerca de estos aspectos, utilizando información de la encuesta Latinobarómetro. En primer lugar, se discute la percepción de los individuos acerca de la distribución del ingreso y a continuación se analizan indicadores subjetivos de confianza interpersonal y conflictividad social.

1. Percepciones sobre la distribución del ingreso

Un primer aspecto destacable es la opinión negativa que tienen los ciudadanos acerca de la justicia en la distribución del ingreso en la región, lo que concuerda con los altos niveles de desigualdad registrados. En 2011 el 79% de los encuestados consideraba que la distribución de ingresos era injusta o muy injusta (véase el gráfico II.33). Sin embargo, la percepción ha mejorado ligeramente con respecto a 2002, en que la proporción ascendía al 87%. Si se observa este indicador en el marco de la evolución de los indicadores de desigualdad absoluta y relativa, se constata que la mayor parte de la población piensa en términos relativos, ya que percibe una mejora de la distribución acorde con la disminución de la desigualdad relativa.

Gráfico II.33
América Latina (18 países): percepción de que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, 2002-2011^a
(En porcentajes)



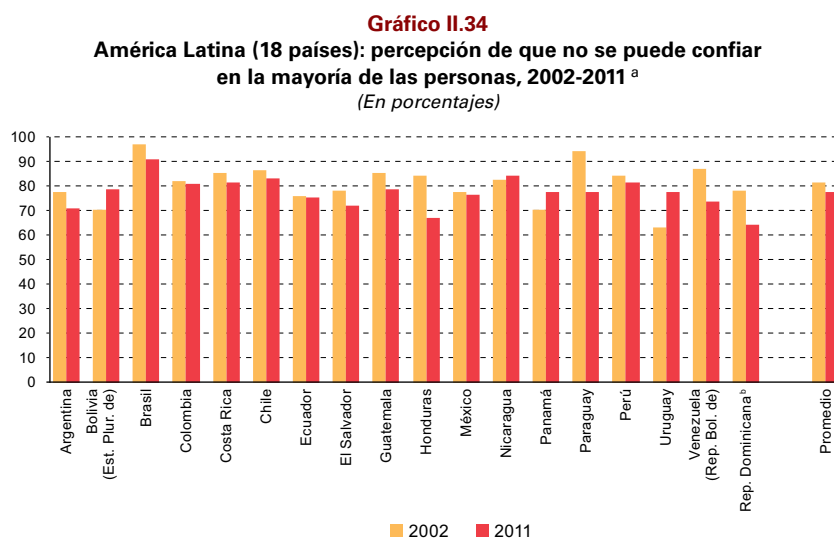
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2002 y 2011.

^a La pregunta fue la siguiente: “¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (país)?”. Los datos para la República Dominicana del año 2002 corresponden a 2007. Las barras representan la suma de las categorías de percepción de una distribución injusta y muy injusta.

Solamente en tres países (Chile, Honduras y la República Dominicana) la valoración con respecto a la justicia de la distribución de ingresos ha empeorado entre 2002 y 2011. Cabe señalar que en la República Dominicana la distribución del ingreso no mejoró en el período. Se destaca también el caso del Ecuador por la notoria variación de la percepción negativa sobre la distribución, que también resulta coherente con la considerable reducción de la desigualdad relativa. Es decir que, en términos generales, los cambios de la percepción de los individuos han estado alineados con los cambios en el índice de Gini. Las excepciones son El Salvador y Honduras. En el primer caso el índice de Gini pasó de 52,5 a 45,4 entre 2002 y 2011, mientras que la percepción de una distribución de ingresos injusta o muy injusta aumentó. En Honduras, la percepción de una distribución injusta aumentó 6 puntos porcentuales, mientras que el índice de Gini disminuyó levemente (de 58,8 a 56,7). Al analizar las percepciones por terciles socioeconómicos o por nivel educativo no se detectan patrones claros de asociación.

2. Confianza interpersonal

El porcentaje de personas que expresa desconfianza hacia otras personas es elevado en todos los países de la región. Sin embargo, al igual que lo que ocurre con la percepción sobre justicia distributiva, el resultado es más positivo en 2011 que en 2002, ya que la proporción de personas que expresan desconfianza desciende del 81% al 77%³⁶. Las excepciones se encuentran en el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y Nicaragua, países en que el porcentaje de desconfianza evidenció un aumento. En términos de percepciones por terciles socioeconómicos o por nivel educativo no se detectan patrones de asociación claros.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2002 y 2011.

^a En respuesta a la pregunta: "Hablando en general, ¿diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?"

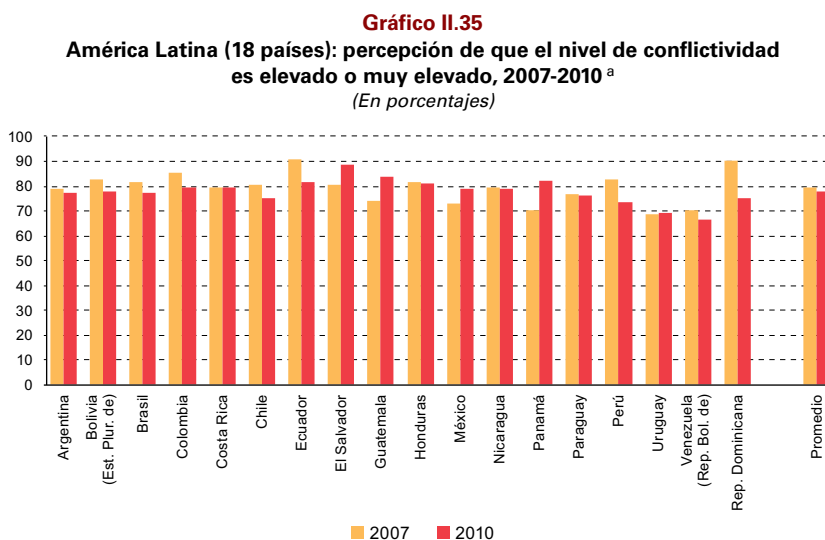
^b Los datos de 2002 corresponden a 2007.

3. Percepción de conflictividad social entre ricos y pobres

Los ciudadanos de la región perciben que el grado de conflictividad social entre ricos y pobres es muy alto. En este caso, solamente es posible analizar la información de 2007 y 2010. En ambos años, casi el 80% de los encuestados señalan que el nivel de conflictividad social es elevado o muy elevado. Destaca el hecho de que en el período considerado la percepción solo empeoró en 5 países y en otros 12 se incrementó el porcentaje de personas que no consideraban que la conflictividad es elevada ni muy elevada en sus respectivos países. No obstante, en el promedio agregado este descenso de la percepción de conflictividad es muy moderado.

³⁶ Se refiere al porcentaje de la población de la región que opinaba en esos años que "uno nunca es cuidadoso en el trato con los demás" frente a aquellos que señalaban que "se puede confiar en la mayoría de las personas".

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2007 y 2010.

^a En respuesta a la pregunta: "En todos los países hay diferencias o incluso conflictos entre diferentes grupos sociales. En su opinión, ¿cuán fuerte es el conflicto entre los diferentes grupos que le voy a mencionar, o no existe conflicto? ¿Diría Ud. que el conflicto entre ricos y pobres es muy fuerte (1), fuerte (2), débil (3), o no existe conflicto (4)?"

Los datos de las encuestas demoscópicas resultan sintomáticos, si bien deben considerarse con cautela, dado que recogen opiniones y juicios que pueden a su vez depender de condiciones anímicas, interpretaciones erróneas de las preguntas o determinaciones culturales que trascienden la circunstancia en que se sitúa la encuesta. Con todo, constituyen una referencia oportuna. Al respecto destaca en la información presentada una percepción crítica de la ciudadanía latinoamericana respecto de la igualdad distributiva vigente, la interacción social y la conflictividad por la desigualdad de ingresos. En general, estas percepciones son menos negativas en países europeos donde existen encuestas análogas.

La buena noticia, en contrapartida, es la evolución positiva registrada durante la última década y, en el caso de la conflictividad, en el período 2007-2010. Esto puede asociarse a la dinámica positiva a lo largo de ese tiempo en todos los indicadores sociales, incluida la distribución del ingreso. Por otra parte, sorprende un descenso, aunque menor, en la percepción crítica de la conflictividad y la confianza interpersonal, en un período en que una de las principales preocupaciones de la ciudadanía ha sido la inseguridad y se ha experimentado un alto nivel de conflictividad política en varios países. Esta tendencia no se da en Mesoamérica: en El Salvador, Guatemala y México la percepción sobre la conflictividad aumentó entre 2007 y 2010.

Desde la perspectiva de las políticas, las encuestas demoscópicas aportan información significativa e invitan a recoger las visiones de la ciudadanía más allá de la oferta en la competencia electoral. Las percepciones críticas sobre la igualdad, la confianza y el conflicto debieran inducir, precisamente, a realizar esfuerzos adicionales para generar espacios de mayor comunicación y cohesión social. Probablemente la segregación educativa y territorial analizadas en el apartado anterior o la persistencia de importantes brechas en diversas dimensiones poco ayudan a promover la confianza entre los ciudadanos y a mejorar la percepción sobre las dinámicas distributivas.

G. Algunos desafíos para la medición de la igualdad

El análisis de la desigualdad en América Latina y el Caribe debe enfrentar diversas complejidades relacionadas sobre todo con la disponibilidad de información. Pese a los avances de la región durante las últimas dos décadas en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos —en particular en lo que atañe a indicadores sociales— son aún muchos los desafíos por enfrentar, incluso para el estudio de la desigualdad de medios. La opción planteada en esta propuesta, que implica comprender la igualdad en sus diversos sentidos y extenderla al reconocimiento recíproco y la autonomía "relacional", añade complejidad a estos desafíos. En efecto, estamos todavía lejos de poder construir métricas capaces

de capturar adecuadamente estas dimensiones más complejas, y más aún de contar con la información necesaria para cuantificarlas. A continuación se discuten sintéticamente algunas de las dificultades que enfrenta la región en lo que respecta a la métrica de la desigualdad.

1. Riqueza

La riqueza es probablemente un mejor indicador del acceso que tienen los hogares a recursos que el ingreso, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado³⁷. Se trata de una variable de existencia que es a la vez generadora de flujos de ingresos. A través de las herencias, la riqueza es también un poderoso medio de transmisión intergeneracional. Los países en desarrollo han realizado notables esfuerzos por cuantificar la desigualdad en la riqueza, a partir de información de registros tributarios o de encuestas especiales donde se releva la tenencia de activos y deudas (encuestas financieras)³⁸. En los países de los que existe información, los estudios señalan que la desigualdad en la distribución de la riqueza es considerablemente mayor que en la distribución de los ingresos (Davies y Shorrocks, 2000). Lamentablemente, en la región no hay disponible en forma generalizada información que permita analizar la distribución de la riqueza. Avanzar hacia la recolección de datos sobre riqueza en la región es, por tanto, una agenda pendiente.

2. Captación de los altos ingresos a través de las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares, principal fuente de información para la estimación del ingreso de los hogares y de la desigualdad del ingreso, presentan algunas limitaciones en lo que se refiere a la captación del ingreso. Probablemente la más importante sean los problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución, lo que puede deberse a un truncamiento —al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento— o a la subdeclaración de ingresos. Esta subdeclaración puede obedecer a que los hogares más ricos no quieran notificar su ingreso o a que cometan errores al hacerlo, por derivarse de una variedad de activos con rendimientos variables. En cualquier caso, el resultado es que los altos ingresos se encuentran subestimados en las encuestas de hogares, lo que afecta las medidas de desigualdad del ingreso obtenidas. En particular, si se producen variaciones en el patrón de subestimación de los altos ingresos o cambios significativos —y no captados por las encuestas— de los ingresos superiores, podría repercutir en la medición de la desigualdad.

Desafortunadamente, no hay una solución satisfactoria para resolver estos problemas. Un intento por mejorar la estimación del ingreso de los hogares consiste en realizar un ajuste entre los datos de las encuestas de hogares y los del Sistema de Cuentas Nacionales. La CEPAL ha recorrido este camino en las últimas décadas, de acuerdo con la propuesta de Altimir (1987).

Una alternativa que se ha utilizado progresivamente en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, en particular sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias, que permiten analizar la concentración en los grupos de altos ingresos (véanse Piketty, 2003, Atkinson y Piketty 2007, 2010)³⁹. Este tipo de estudios se ha realizado para algunos países de la región (Alvaredo, 2010a; Alvaredo y Londoño, 2013; Burdín, Esponda y Vigorito, 2013). Alrededor de 2005, el 1% superior captaba un 19,7% del total del ingreso en Colombia y un 15,8 % en la Argentina. En el Uruguay, la captación del 1% superior es considerablemente menor, ubicándose en el 14% del ingreso total en 2009. En general, el nivel de captación es relativamente alto, similar por ejemplo al de los Estados Unidos (véase el gráfico II.36).

Estos estudios para la región muestran que el índice de Gini corregido, incorporando la información del 1% superior a partir de datos tributarios, es siempre superior al que surge de las encuestas de hogares. Sin embargo, la evolución de ambos índices (el original procedente de las encuestas de hogares y el corregido con registros tributarios) resulta similar. El resultado reviste importancia, ya que nos indica que la debilidad para captar los ingresos superiores en las encuestas de hogares no es la razón que explica el reciente descenso de la desigualdad.

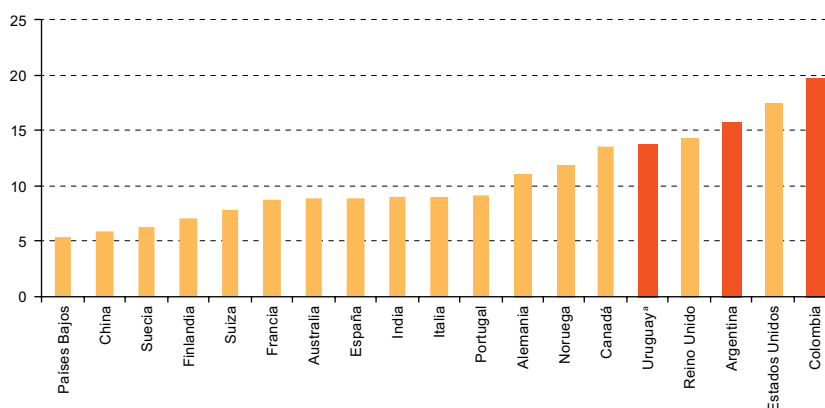
³⁷ Las definiciones usuales de riqueza incluyen los activos que pueden venderse en el mercado y excluyen las deudas. En algunos casos comprenden los derechos de pensiones.

³⁸ En la mayoría de los casos, en las muestras de estas encuestas se opta por sobrerrepresentar los hogares más ricos. Véase el recuadro IV.2 del capítulo IV.

³⁹ Véase <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/> para obtener información sobre este proyecto.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.36
Mundo (países seleccionados): participación en el ingreso total del 1% de la población que acumula mayor riqueza, alrededor de 2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Atkinson, T. Piketty y E. Saez, "Top Incomes in the Long Run of History," *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1, 2011; F. Alverdo y J. Londoño, "Ingresos altos y tributación personal en una economía en desarrollo: Colombia 1993-2010", 2013, inédito; F. Alverdo, "The rich in Argentina over the Twentieth Century," *Top Incomes: A Global Perspective*, Anthony Atkinson y Thomas Piketty (eds.), Oxford University Press, 2010; y G. Burdín, F. Esponda y A. Vigorito, "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011", <http://www.cef.org.uy/images/TallerDesigualdad2013/desigualdadyaltosingresos.pdf>.

^a Los datos del Uruguay corresponden a 2009.

3. Información sobre movilidad intergeneracional y a lo largo del ciclo de vida

Otra limitación importante para realizar un análisis de la desigualdad desde una perspectiva más amplia es la escasez de datos de panel de largo alcance que permitan observar la trayectoria de los individuos y los hogares en un período suficientemente prolongado. En el primer caso se analizan los movimientos considerando dos momentos de la vida del individuo, mientras que en el segundo se tienen en cuenta los movimientos entre generaciones (padres e hijos). Tradicionalmente, en la literatura sociológica se ha tratado la movilidad tomando como referencia las clases sociales o los grupos ocupacionales, mientras que los economistas suelen analizar la movilidad en términos de ingreso (o educación). Para analizar la movilidad tanto entre generaciones como a lo largo del ciclo de vida de los individuos, es deseable contar con información longitudinal. Los datos de panel disponibles en la región son escasos y, en la mayoría de ocasiones proceden de paneles rotatorios de las encuestas de hogares, que se caracterizan por un número reducido de rondas o no se recogen sistemáticamente⁴⁰. Ejemplos de esta clase de información son las encuestas de panel rotatorio de la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (Amarante, 2013). Este tipo de datos es útil para analizar la movilidad laboral, pero no la transmisión intergeneracional. También en esta área hay un desafío importante para mejorar la investigación sobre mecanismos de transmisión de la desigualdad en la región.

4. Limitaciones de información en el Caribe

Durante casi 20 años, la pobreza y la desigualdad se han medido en el Caribe a través de los estudios de evaluación de la pobreza (*Country Poverty Assessments* (CPA)), coordinados fundamentalmente por el Banco de Desarrollo del Caribe. Estos estudios se han basado en encuestas de gastos o de condiciones de vida de los hogares. Más recientemente, en los estudios se han comenzado a incluir métodos cualitativos para incorporar las visiones de las personas en situación de pobreza (estudios de pobreza participativos). Se pretende así elaborar planes de acción que contribuyan a la identificación de políticas, estrategias, programas y proyectos para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. Desde mediados de los años noventa, se han llevado a cabo aproximadamente 30 estudios de evaluación de la pobreza en los países de habla inglesa del Caribe. Para la mayoría hay al menos dos CPA, y uno para gran parte de los territorios. El único país que dispone actualmente de estadísticas de pobreza y desigualdad es Jamaica, donde el Instituto de Planificación realiza desde 1989 una encuesta anual sobre las condiciones de vida.

⁴⁰ En diversos estudios sobre movilidad en la región se ha intentado resolver esta limitación mediante otras aproximaciones metodológicas. Véase en Azevedo y Bouillon (2009) una síntesis de la evidencia sobre este tema.

Aun cuando se registran variaciones en los contenidos de las encuestas de un país a otro, así como algunas diferencias de metodología, las encuestas presentan un enfoque común y consistente para todos los países. Las estadísticas que permiten obtener son una valiosa fuente de información sobre la subregión caribeña que se debe seguir fortaleciendo y expandiendo en los próximos años. Por otro lado, esta información podría aprovecharse mejor y contribuir a progresar más en los diagnósticos y la discusión sobre políticas si estuviera disponible con fines de investigación (obviamente, respetando la confidencialidad de los datos). No es una práctica generalizada poner los datos a disposición de los usuarios, aunque hay diferencias según el país. Si los datos estuvieran disponibles y hubiera una mayor armonización, se lograrían importantes avances en la discusión sobre diversos aspectos socioeconómicos. También podrían mejorar las estadísticas de pobreza y su comparabilidad si se consiguiera una mayor armonización de los criterios, por ejemplo para el cálculo de las líneas de pobreza.

La mayor debilidad en el caso del Caribe es la casi completa inexistencia de estadísticas sobre ingresos del hogar, que dificulta la comparación de las mediciones de pobreza y desigualdad de esta subregión con los países de América Latina, por ejemplo. La ausencia de esta información tampoco permite calibrar los efectos que pueden tener en el bienestar de los hogares las políticas públicas de transferencias o de impuestos, ni analizar los ingresos laborales.

5. Más allá de la igualdad de medios

La operacionalización de las distintas concepciones de igualdad y el cálculo de indicadores que permitan apreciar su evolución resultan tareas difíciles cuando se amplía la visión más allá de la igualdad de medios. La discusión sobre las capacidades relevantes y la manera de medir la igualdad con respecto a estas capacidades es profusa (véanse Nussbaum, 2001 y Robeyns, 2005, entre otros), aunque se trata de un debate abierto. Nociones más complejas, como la agencia y la autonomía, resultan aún más difíciles de cuantificar y el avance en esta dirección es mucho más reciente. Con la medición presentada en este capítulo sobre autonomía económica femenina se intenta progresar en esa línea. Otros ejemplos de este tipo de iniciativas, en este caso en relación con la agencia, pueden encontrarse en Alkire (2005) e Ibrahim y Alkire (2007). Falta mucho camino por recorrer aún para que se puedan introducir métricas capaces de capturar las relaciones de reconocimiento recíproco. Todas estas dificultades deben servir de estímulo para redoblar esfuerzos con el fin de concretar una métrica adecuada para concepciones más amplias de igualdad, evitando caer en el reduccionismo que implicaría confinar la noción de igualdad a los aspectos estrictamente cuantificables (en la actualidad los medios, sobre todo). Los desafíos abarcan tanto la creación de nuevos indicadores como la generación de nueva información estadística que permitan calcularlos. Probablemente, esa tarea deberá provenir sobre todo de las iniciativas de la investigación de ámbito regional.

H. Comentarios finales

¿De qué hablamos cuando hablamos de la igualdad? En este capítulo se pretende abordar esa pregunta en toda su potencial exhaustividad. Entendiendo, desde el lado conceptual, que la igualdad alude a medios, capacidades, agencia, autonomía, protección frente a vulnerabilidades y reconocimiento recíproco, nos ha parecido necesario construir, en la lectura de la realidad, un diagnóstico que pudiera guardar cierta correspondencia con este concepto de igualdad compleja. Ya en CEPAL (2010) planteamos la igualdad en términos de ciudadanía, vale decir, como igualdad de derechos. Ahora se ha querido dar un paso más, porque es precisamente en el valor complejo de la igualdad donde se juega la riqueza del desarrollo.

La comprensión de las distintas facetas de la desigualdad en la región y de su evolución requiere una mirada amplia que incorpore diferentes dimensiones e indicadores. Es conocida la reducción de la desigualdad del ingreso experimentada en la última década en los países de la región, aun cuando todavía no sean claros los principales determinantes. Esa reducción es una buena noticia, pero permanece rodeada de interrogantes. En términos de sostenibilidad, son altas las probabilidades de que esté vinculada sobre todo al ciclo económico y por lo tanto sea susceptible de revertirse fácilmente en el corto plazo. En cuanto al indicador mismo, es necesario matizarlo con otros en que los diagnósticos no son tan auspiciosos. Así, por ejemplo, la distribución funcional del ingreso, así como la desigualdad del ingreso en términos absolutos, no muestran la misma evolución favorable durante la década. Esto obliga a ampliar la perspectiva para ver qué está ocurriendo con la concentración de la riqueza y la apropiación de los frutos del crecimiento.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Lo anterior no desmerece los logros alcanzados recientemente en varios frentes. En las páginas precedentes se muestra que disminuye el hacinamiento, se acortan las distancias entre grupos socioeconómicos y se distribuyen más igualitariamente los ingresos. También mejora el acceso a bienes duraderos y se aminora la desigualdad en la distribución de este acceso, aunque las brechas absolutas entre grupos socioeconómicos no se reducen. Aumenta el número de años de educación de la población adulta y se acortan distancias en ese terreno, así como en conectividad, aunque persisten fuertes desigualdades absolutas. Mejoran los indicadores nutricionales de los niños menores de 5 años, pero en algunos de los países considerados la desnutrición se concentra en la población pobre en mayor medida que antes. La probabilidad de ser madre adolescente sigue siendo alta, pero desciende de manera incipiente, aunque las brechas absolutas en este ámbito se incrementan.

Junto a esta perspectiva pormenorizada de los avances y brechas de igualdad en el desarrollo de capacidades, la dimensión más “relacional” de la igualdad muestra sus perfiles críticos y también auspiciosos. Hemos visto que la segregación en el sistema educativo se incrementa en la mayoría de los países cuando se considera el quintil más pobre de la población como minoría. Por otra parte, respecto de la segregación residencial se observan algunas mejoras, sobre todo si se toma como referencia el caso del Brasil. La autonomía y el reconocimiento recíproco, claves de la igualdad, no son fáciles de medir. En este capítulo se ha procurado hacerlo a partir de dimensiones de igualdad de género, como son la autonomía económica —considerando la disposición de ingresos propios— y la autonomía o reconocimiento en instancias de poder —como es la presencia de mujeres en instancias consagradas de deliberación—. En ambos casos se observan progresos a lo largo de la última década, si bien todavía es clara la asimetría entre sexos, en desmedro de las mujeres.

Especial consideración merece, desde una perspectiva ampliada de la igualdad, la situación de los pueblos indígenas, pues muestra, de manera inequívoca, cómo se vincula la falta de reconocimiento de su identidad colectiva con la falta de acceso a activos que permitan a esos pueblos una mayor participación en los frutos del desarrollo. Destaca, pues, la importancia de articular políticas de reconocimiento con políticas redistributivas, sobre todo cuando se define la igualdad, como aquí se ha hecho, en términos de autonomía y de interdependencia.

Todos estos matices de la igualdad y la desigualdad componen el mosaico que la ciudadanía vive, internaliza y cuestiona. Así, la percepción ciudadana es también de luces y sombras. Según las encuestas comparables en el tiempo se observa una evolución positiva, aunque incipiente, a lo largo de la década pasada, respecto de cómo la gente ve la desigualdad, la interacción social y la conflictividad. Pero todavía es muy alto el porcentaje de la población que considera que vive en sociedades muy desiguales, de interacción social difícil y alta conflictividad.

Sin duda esta perspectiva multidimensional reclama, a su vez, un correlato en materia de políticas a fin de progresar hacia una mayor igualdad para desarrollar capacidades y utilizarlas en la esfera productiva y en proyectos de vida, tanto personales como colectivos. A la interrelación en los hechos debe corresponder un enfoque integrado de políticas que permita potenciar sinergias y mitigar círculos viciosos. Así, por ejemplo, las políticas habitacionales para prevenir el hacinamiento pueden redundar en una mayor igualdad de logros y aprendizajes en educación; las políticas de infraestructura en las escuelas pueden llevar a una mayor difusión de acceso a las TIC para niños y jóvenes de familias de escasos recursos; las políticas para el pleno ejercicio de los derechos reproductivos pueden prevenir la deserción escolar de adolescentes e, inversamente, las políticas de retención y progresión escolar amplían las posibilidades en cuanto a proyectos de vida de las y los adolescentes; la extensión de servicios de guarderías y de educación inicial puede acompañarse de programas nutricionales para niños en situación de riesgo, mientras que los programas de control nutricional en el primer año influyen, más adelante, en el aprendizaje escolar.

Ante el panorama aquí planteado resulta pertinente volver a formular las preguntas planteadas ya en el prólogo y en el primer capítulo de este documento, respecto de la igualdad y sostenibilidad con miras al futuro en América Latina y el Caribe, así como la necesidad de emprender transformaciones profundas para armonizar ambos imperativos de manera sinérgica. Esas transformaciones deben conjugar un patrón productivo con un mayor nivel de inclusión social y sostenibilidad ambiental, en un Estado con capacidad redistributiva que amplíe el acceso al bienestar, promueva el desarrollo de capacidades y acompañe con señales positivas la igualdad por el reconocimiento recíproco y el ejercicio difundido de la autonomía, tanto individual como colectiva.

Bibliografía

- Abeles, Martín, Verónica Amarante y Daniel Vega (2013), "La distribución funcional del ingreso en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Alkire, S. (2005), "Subjective quantitative studies of human agency", *Social Indicators Research*, vol. 74, N° 1.
- Altimir, Oscar (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2.
- Alvaredo, Facundo (2010a), "A note on the relationship between top income shares and the Gini Coefficient", *C.E.P.R. Discussion Papers*, N° 8071.
- (2010b), "The rich in Argentina over the Twentieth Century", *Top Incomes: A Global Perspective*, Anthony Atkinson y Thomas Piketty (eds.), Oxford University Press.
- Alvaredo, Facundo y Juliana Londoño (2013), "Ingresos altos y tributación personal en una economía en desarrollo: Colombia 1993-2010", inédito.
- Amarante, Verónica (2013), *Income inequality in Latin America. Data challenges and availability from a comparative perspective* (LC/L.3695), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, Anthony B. y Andrea Brandolini (2004), "I cambiamenti di lungo periodo nelle disuguaglianze di reddito nei paesi industrializzati", *Rivista Italiana degli Economisti*, N° 3.
- Atkinson, Anthony B. y Thomas Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press.
- (eds.) (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: a contrast between continental European and English-Speaking countries*, Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty y Emmanuel Saez (2011), "Top incomes in the long run of History", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1.
- Attanasio, Orazio, Pinelopi K. Goldberg y Nina Pavcnik (2004), "Trade reforms and wage inequality in Colombia", *Journal of Development Economics*, vol. 74, N° 2, agosto.
- Azevedo, Viviane y Cesar Bouillon (2009), "Social mobility in Latin America: a review of existing evidence", *Research Department Working Paper*, N° 4634, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Azevedo, Joao Pedro y otros (2013), "Fifteen years of inequality in Latin America : how have labor markets helped ?", *Policy Research Working Paper*, N° 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berman, E. y S. Machin (2000), "Skill-biased technology transfer around the world", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, N° 3, 1 de septiembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), "Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe", Washington, D.C. [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786040>.
- Bosmans, Kristof y Frank A. Cowell (2010), "The class of absolute decomposable inequality measures", *Economics Letters*, vol. 109, N° 3.
- Burdin, Gabriel, Fernando Esponda y Andrea Vigorito (2013), "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011" [en línea] <http://www.cef.org.uy/images/TallerDesigualdad2013/desigualdadyaltosingresos.pdf>
- Casacuberta, Carlos y Marcel Vaillant (2002), "Trade and wages in Uruguay in the 1990's", *Economic Papers*, N° 0902.
- Cecchini, Simone y Aldo 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 de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile.
- (2013b), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago de Chile.
- (2013c), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2013d), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(S.E.33/3)), Santiago de Chile.
- (2006), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Chakravarty, Satya y Swami Tyagarupananda (2009), "The subgroup decomposable intermediate indices of inequality", *Spanish Economic Review*, vol. 11, N° 2.
- Checchi, Daniele y Cecilia García-Peñalosa (2004), "Risk and the distribution of human capital", *Economics Letters*, vol. 82, N° 1.
- Cornia, Giovanni Andrea (2014) (ed.), *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, Oxford, Oxford University Press.
- (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Cornia, Giovanni y Bruno Martorano (2012), "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Cruces G., C. Domenech y L. Gasparini (2014), "Inequality in education: evidence for Latin America", *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, Giovanni Andrea Cornia (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Davies, James B. y Anthony F. Shorrocks (2000), "The distribution of wealth", *Handbook of Income Distribution*, Anthony B. Atkinson y François Bourguignon (eds.), Elsevier.
- De la Torre, Augusto, Julian Messina y Samuel Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, LAC Semiannual Report, N° 11884, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dureau, Françoise y otros (eds.) (2002), *Metrópolis en movimiento una comparación internacional*, Bogotá, Alfaomega.
- Filmer, Deon y Lant H. Pritchett (2001), "Estimating wealth effects without expenditure data-or tears: an application to educational enrollments in States of India", *Demography*, vol. 38, N° 1.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Galiani, Sebastian y Pablo Sanguinetti (2003), "The impact of trade liberalization on wage inequality: Evidence from Argentina", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2.
- Gasparini, Leonardo (2003), "Different lives: inequality in Latin America and the Caribbean", *Inequality in Latin America and the Caribbean Breaking with History?*, David M. De Ferranti y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gasparini, Leonardo y otros (2013), "La segregación escolar público privada en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2012), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework, 1990-2010", *IZA Discussion Papers*, N° 6244, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- (2011), "La segregación escolar en Argentina. Reconstruyendo la evidencia", *Documento de Trabajo*, N° 0123, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Gindling, T. H. y Donald Robbins (2001), "Patterns and sources of changing wage inequality in Chile and Costa Rica during structural adjustment", *World Development*, vol. 29, N° 4.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou y Nina Pavcnik (2007), "Distributional effects of globalization in developing countries", *Journal of Economic Literature*, vol. 45, N° 1.
- Ibrahim, S. y S. Alkire (2007), "Agency and empowerment: a proposal for internationally comparable indicators", *Oxford Development Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 35, N° 4.
- Kakwani, N., A. Wagstaff y E. van Doorslaer (1997), "Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference", *Journal of Econometrics*, vol. 77, N° 1.
- Katzman R. (2011), "Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto*, N° 431 (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Kolm, S-Ch. (1974), "Rectifications et dominances integrales de tous degrés", *Technical Report*, París, CEPREMAP.
- Llanos, Beatriz y Kristen Sample (2008), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Lima, Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press.
- Mackenzie, C. y N. Stoljar (eds.) (2000), *Relational Autonomy. Feminist Perspectives on Autonomy, Agency and the Social Self*, Nueva York, Oxford University Press.
- Morley, Samuel A (2001), "The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean", *Libros de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2127-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.20.

- Nussbaum, M. (2001), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Nueva York, Cambridge University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe Mundial sobre Salarios 2012/13: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- Pérez-Campuzano, Enrique (2011), "Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 26, N° 2.
- Piketty, Thomas (2003), "Income inequality in France, 1901-1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Ravallion, Martin (2004), "Competing concepts of inequality in the globalization debate", *Policy Research Working Paper*, N° 3243, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Revenge, Ana (1997), "Employment and wage effects of trade liberalization: the case of Mexican manufacturing", *Journal of Labor Economics*, vol. 15, N° S3.
- Rivera-Dommarco, Juan Ángel y otros (2013), "Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales", *Salud Pública de México*, vol. 55, N° 2.
- Roberts, Kenneth M. (2014), "The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment era", *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, G.A. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- Roberts, Bryan y Robert H. Wilson (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Robeyns, Ingrid (2005), "The capability approach: a theoretical survey", *Journal of Human Development*, vol. 6, N° 1.
- Rodríguez, J. (2009), "Dinámica demográfica y asuntos de la agenda urbana en América Latina: ¿Qué aporta el procesamiento de microdatos censales?", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.09.
- Rutstein, S.O. y K. Johnson (2004), "The DHS Wealth Index", *DHS Comparative Reports*, N° 6.
- Székely Pardo, Miguel (2001), "The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty", *Working Paper*, N° 454, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Taylor, L. (2005), "External liberalization, economic performance and distribution in Latin America and elsewhere", G.A. Cornia (ed.), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Thomas, Vinod, Yan Wang y Xibo Fan (2000), "Measuring education inequality: Gini coefficients of education", Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2525>.
- Tinbergen, Jan (1975), "Substitution of academically trained by other manpower", *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, vol. 111, N° 3.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *UNICEF Annual Report. 2010 Guatemala* [en línea] http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/informes/Unicef%20Annual%20Report%202010%20Guatemala.pdf.
- Varela Petito, C. (1999), "La fecundidad adolescente: una expresión del cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay", *Revista Salud Problema – Nueva Época*, N° 6, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM).
- Watson, Tara (2009), "Inequality and the measurement of residential segregation by income in American neighborhoods", *NBER Working Paper*, N° 14908, National Bureau of Economic Research.

Anexo

Cuadro II.A.1
América Latina (17 países): índice de Gini de la distribución del ingreso, 1990, 2002 y 2011

	1990	2002	2011
Argentina	0,501	0,578	0,492
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,537	0,614	0,508
Brasil	0,627	0,639	0,559
Chile	0,554	0,552	0,516
Colombia	0,601	0,567	0,545
Costa Rica	0,438	0,488	0,501
Ecuador	0,461	0,513	0,434
El Salvador	0,507	0,525	0,454
Honduras	0,615	0,588	0,567
México	0,536	0,514	0,481
Nicaragua	0,582	0,579	0,478
Panamá	0,53	0,567	0,531
Paraguay	0,447	0,558	0,546
Perú	...	0,525	0,452
República Dominicana	...	0,537	0,558
Uruguay ^a	0,416	0,455	0,402
Venezuela (República Bolivariana de)	0,471	0,5	0,397

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

^a Los datos corresponden a 1992.

Cuadro II.A.2
El Caribe (17 países y territorios): índice de Gini de la distribución del gasto, 1996-2004 y 2005-2011

	1996-2004	2005-2011
Anguila	0,31	0,39
Antigua y Barbuda	...	0,48
Bahamas ^a	0,57	0,46 ^b
Barbados ^a	0,39	0,47
Belice	0,40	0,42
Dominica	0,35	0,44
Granada	0,45	...
Islas Caimán	...	0,40
Islas Turcas y Caicos	0,37	...
Islas Vírgenes Británicas	0,23	...
Jamaica	0,38	0,37
Montserrat	...	0,39
Nevis	0,37	0,38
Saint Kitts	0,39	0,38
San Vicente y las Granadinas	0,56	0,40
Santa Lucía	0,50	0,42
Suriname	0,47	0,44
Trinidad y Tabago	0,39	0,39
Promedio ^c (simple)	0,42	0,41

Fuente: Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) Strategic Plan 2010-2014; Country Poverty Assessments; Survey of Living Conditions Reports (Bahamas 2001, Barbados, Jamaica and Trinidad and Tobago); MDG Progress Reports (Guyana y Suriname); Labour Force and Household Income Survey (Bahamas, 2011).

^a Debido a diferencias metodológicas, las mediciones en estos dos momentos no son estrictamente comparables.

^b Coeficiente de Gini del ingreso del hogar.

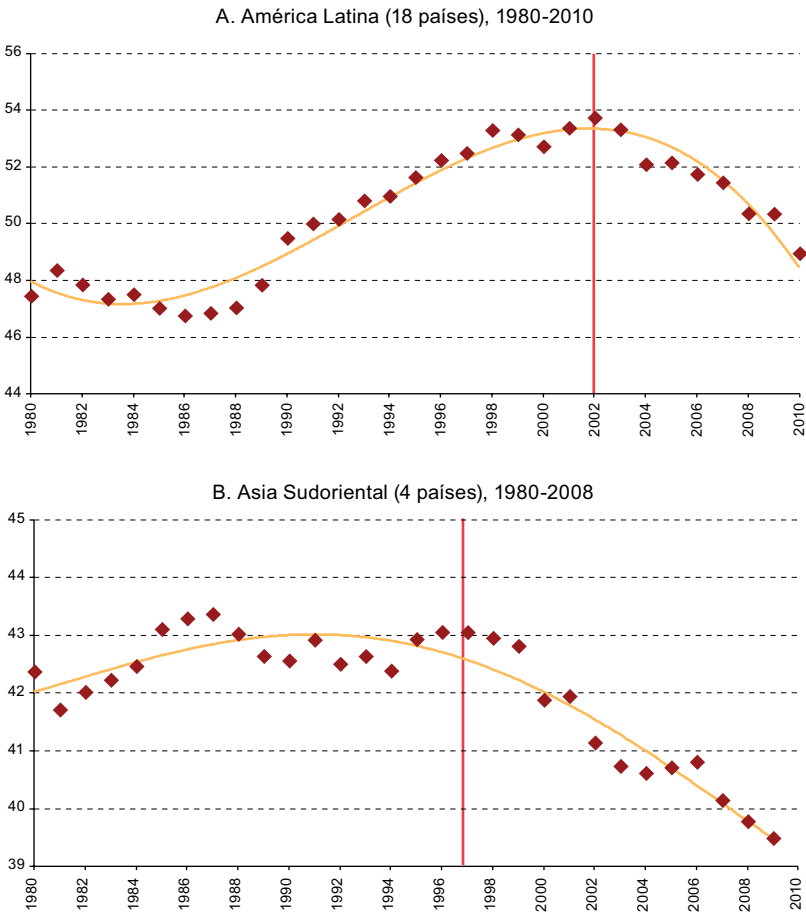
^c Promedio de países de los que hay estimaciones en dos momentos del tiempo.

Cuadro II.A.3
América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011

		ARG	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	SLV	HND	MEX	NIC	PER	PRY	URY
Índice de disimilitud	1992	0,215		0,209	0,143		0,158	0,152	0,173		0,123	0,112	0,116	0,184	0,184
	2000	0,216	0,15	0,289	0,147	0,094	0,201	0,173	0,194	0,101	0,106	0,109	0,149	0,167	0,171
	2011	0,284	0,152	0,243	0,154	0,095	0,17	0,16	0,145	0,097	0,086	0,145	0,218	0,166	0,223
Índice de aislamiento	1992	0,274		0,291	0,217		0,246	0,244	0,214		0,229	0,164	0,236	0,229	0,332
	2000	0,313	0,308	0,319	0,239	0,265	0,274	0,257	0,253	0,224	0,265	0,213	0,269	0,235	0,339
	2011	0,391	0,351	0,309	0,318	0,302	0,309	0,301	0,263	0,228	0,26	0,229	0,338	0,274	0,382
Índice de brechas de centiles	1992	0,078		0,065	0,052		0,076	0,05	0,096		0,082	0,051	0,085	0,085	0,106
	2000	0,097	0,101	0,09	0,069	0,074	0,077	0,071	0,106	0,08	0,074	0,063	0,092	0,078	0,128
	2011	0,105	0,088	0,075	0,093	0,079	0,079	0,077	0,097	0,06	0,072	0,081	0,136	0,081	0,166

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

Gráfico II.A.1
Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini sobre la distribución del ingreso disponible per cápita



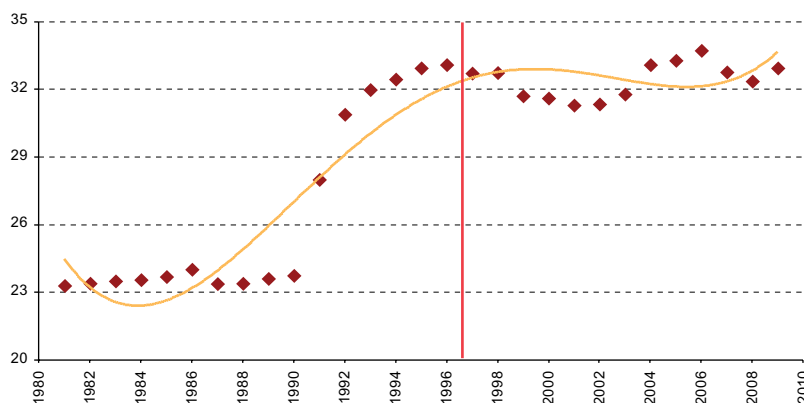
Fuente: Giovanni Cornia y Bruno Martorano, "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010," *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2012.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

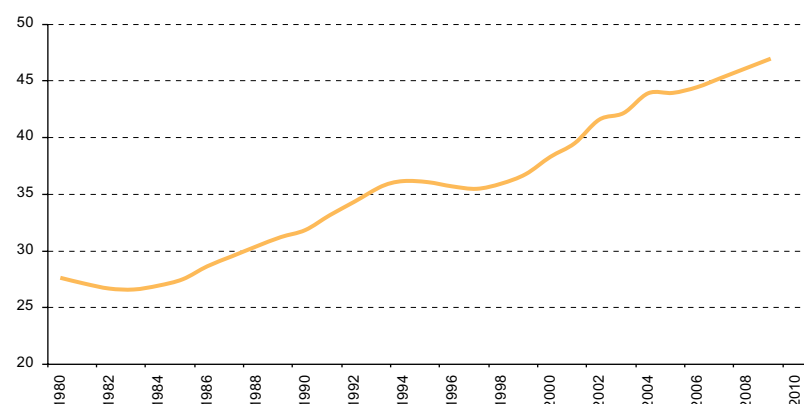
Gráfico II.A.2

Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini en promedio sobre la distribución del ingreso per cápita

A. Economías de transición de Europa Oriental y la ex Unión Soviética (21 países), 1980-2009



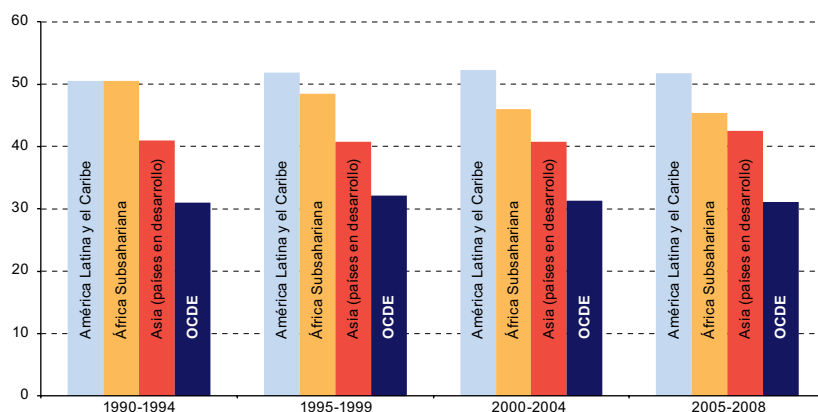
B. China, 1980-2009



Fuente: Giovanni Cornia y Bruno Martorano, "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010," *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2012.

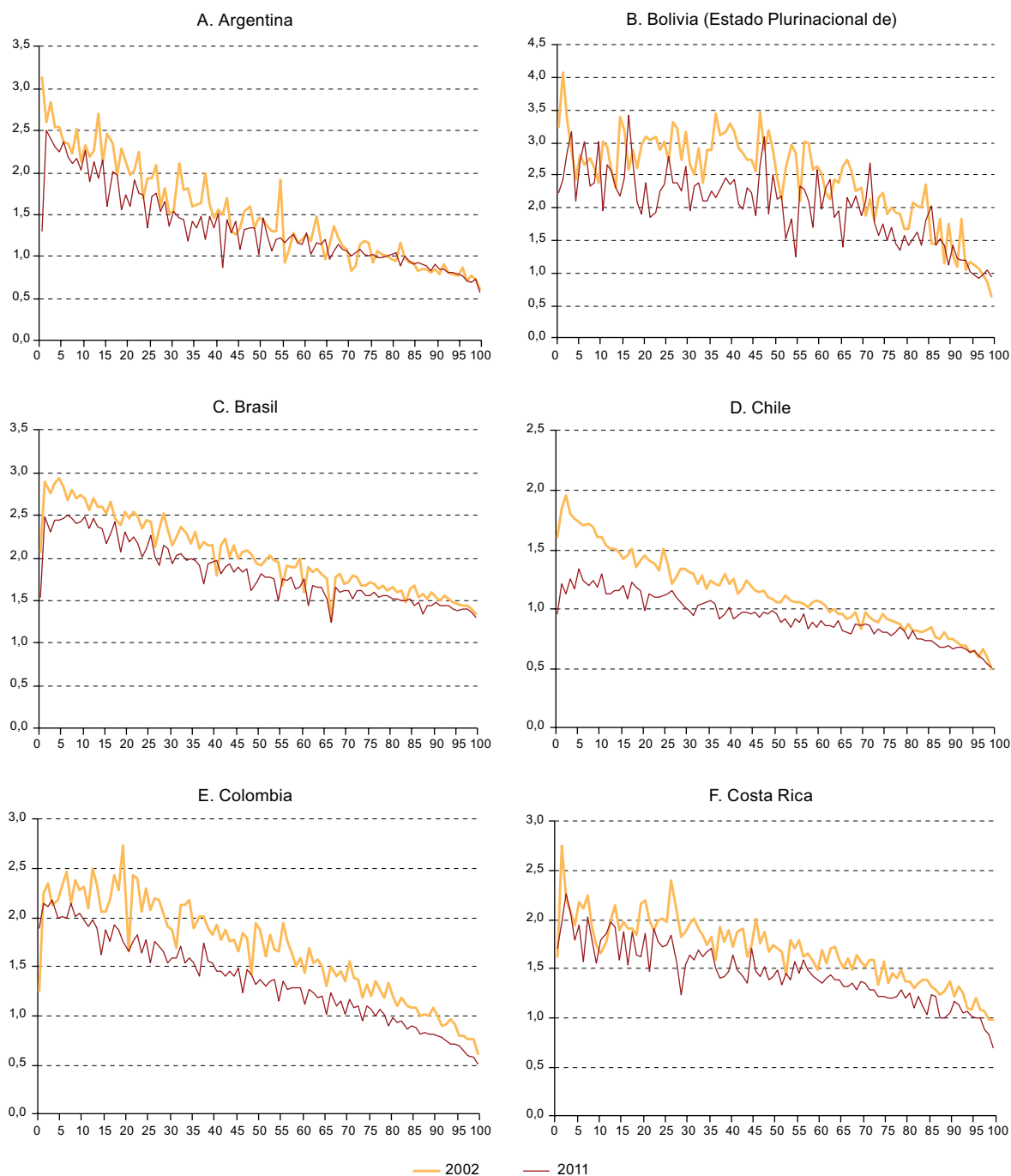
Gráfico II.A.3

Mundo (regiones y agrupaciones de países seleccionadas): desigualdad del ingreso según el índice de Gini, 1990-2008



Fuente: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo/Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), World Income Inequality Database, [base de datos en línea] http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/, 2013.

Gráfico II.A.4
América Latina (18 países): tasa de hacinamiento por percentiles de ingreso, 2002-2011
(En personas por habitación)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.A.4 (continuación)

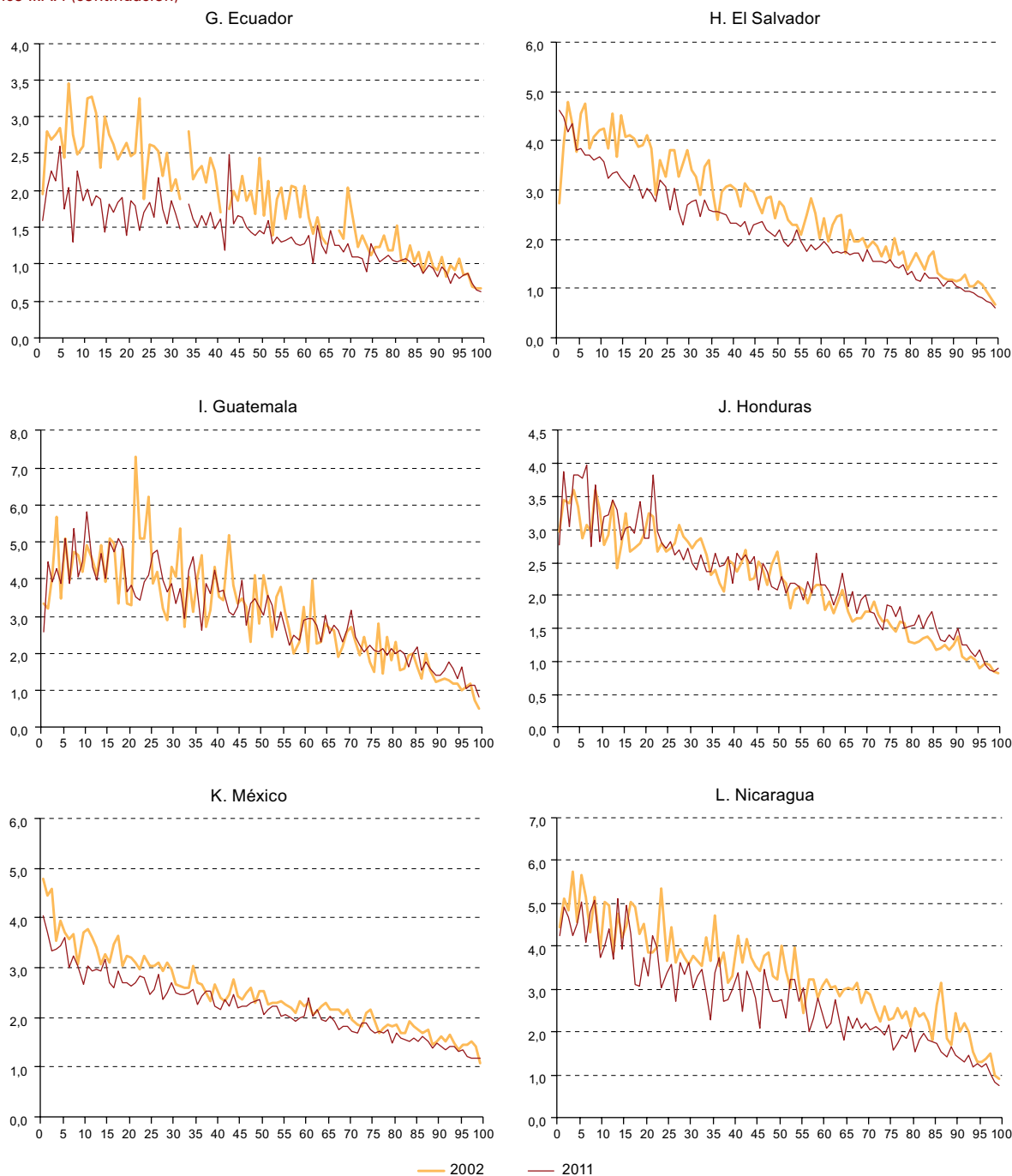
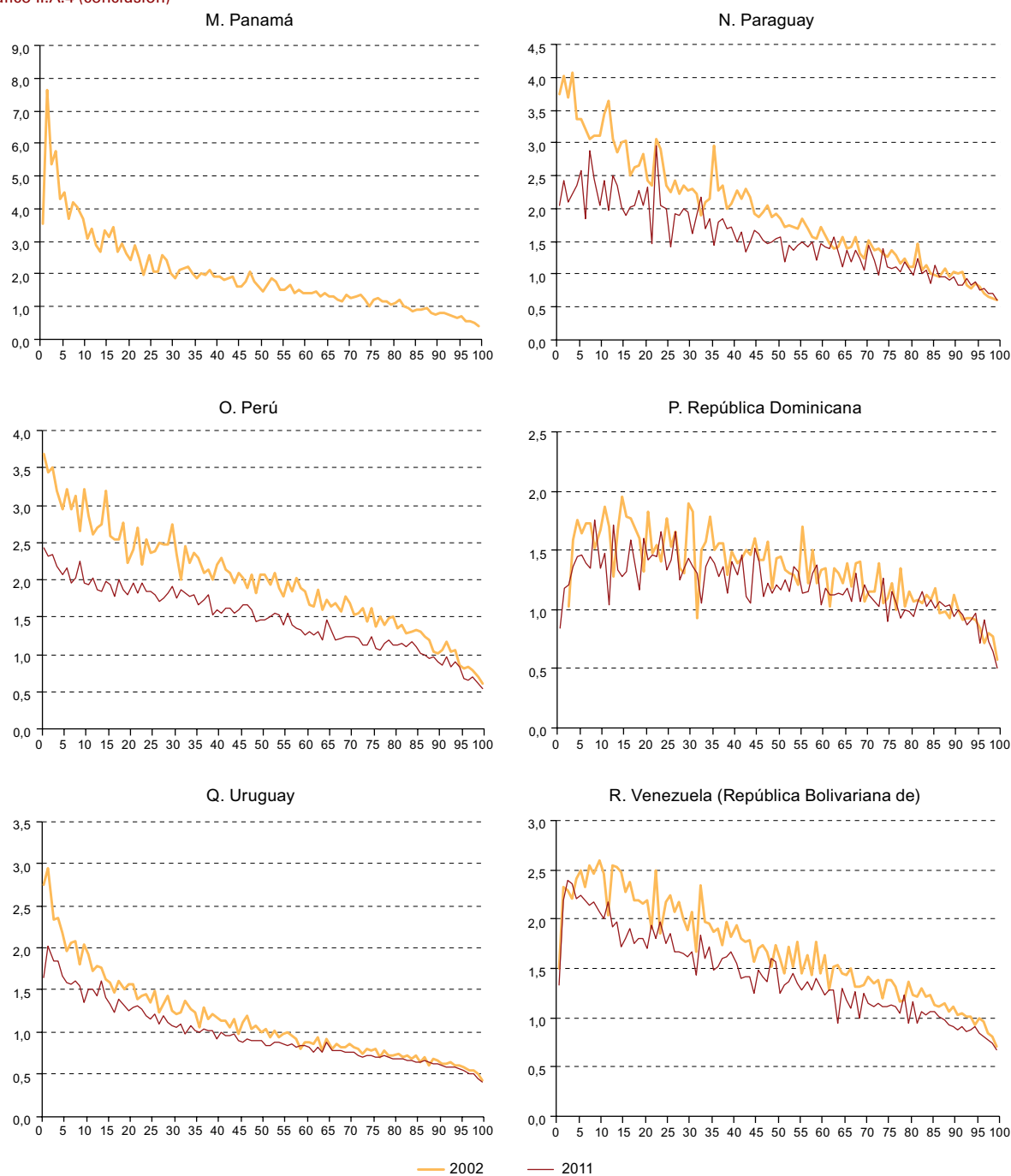


Gráfico II.A.4 (conclusión)



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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.A.5
América Latina (14 países): índice de bienes duraderos por percentiles de ingreso, 2002-2011

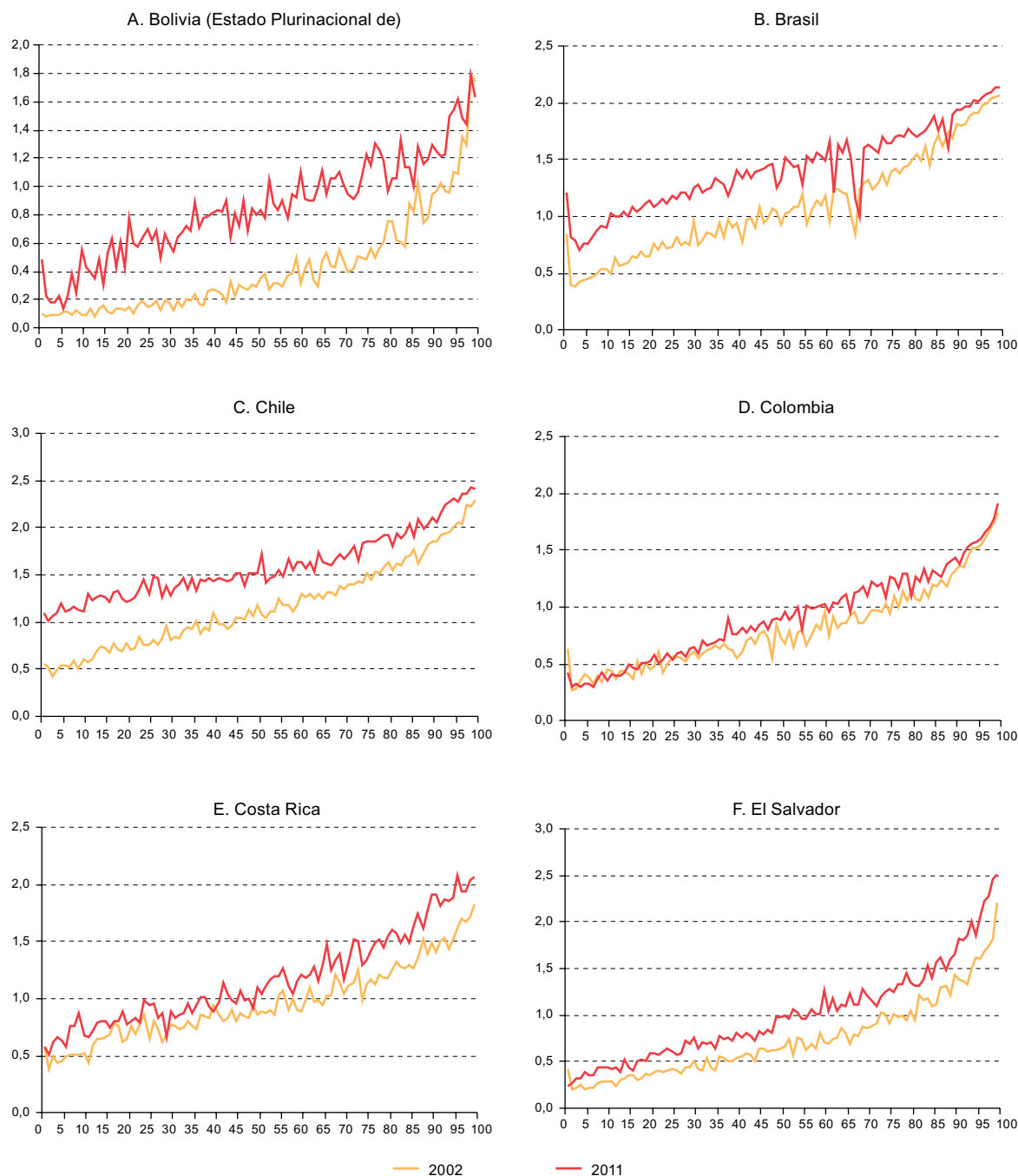
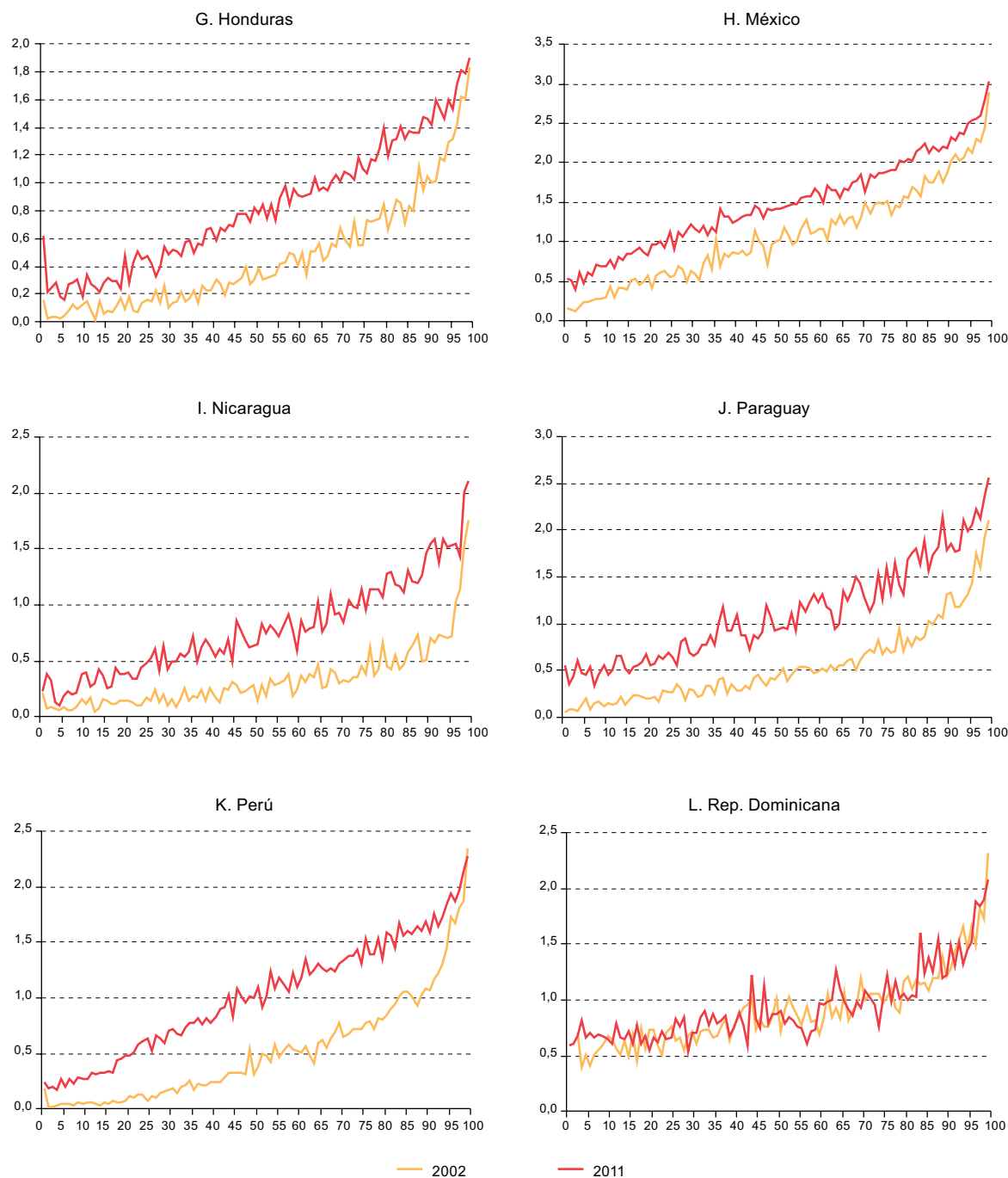
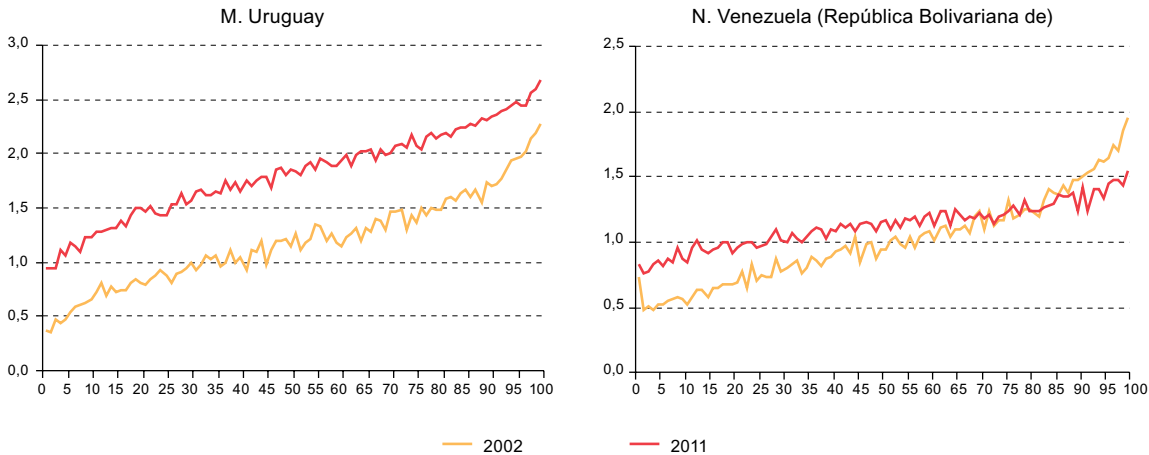


Gráfico II.A.5 (continuación)



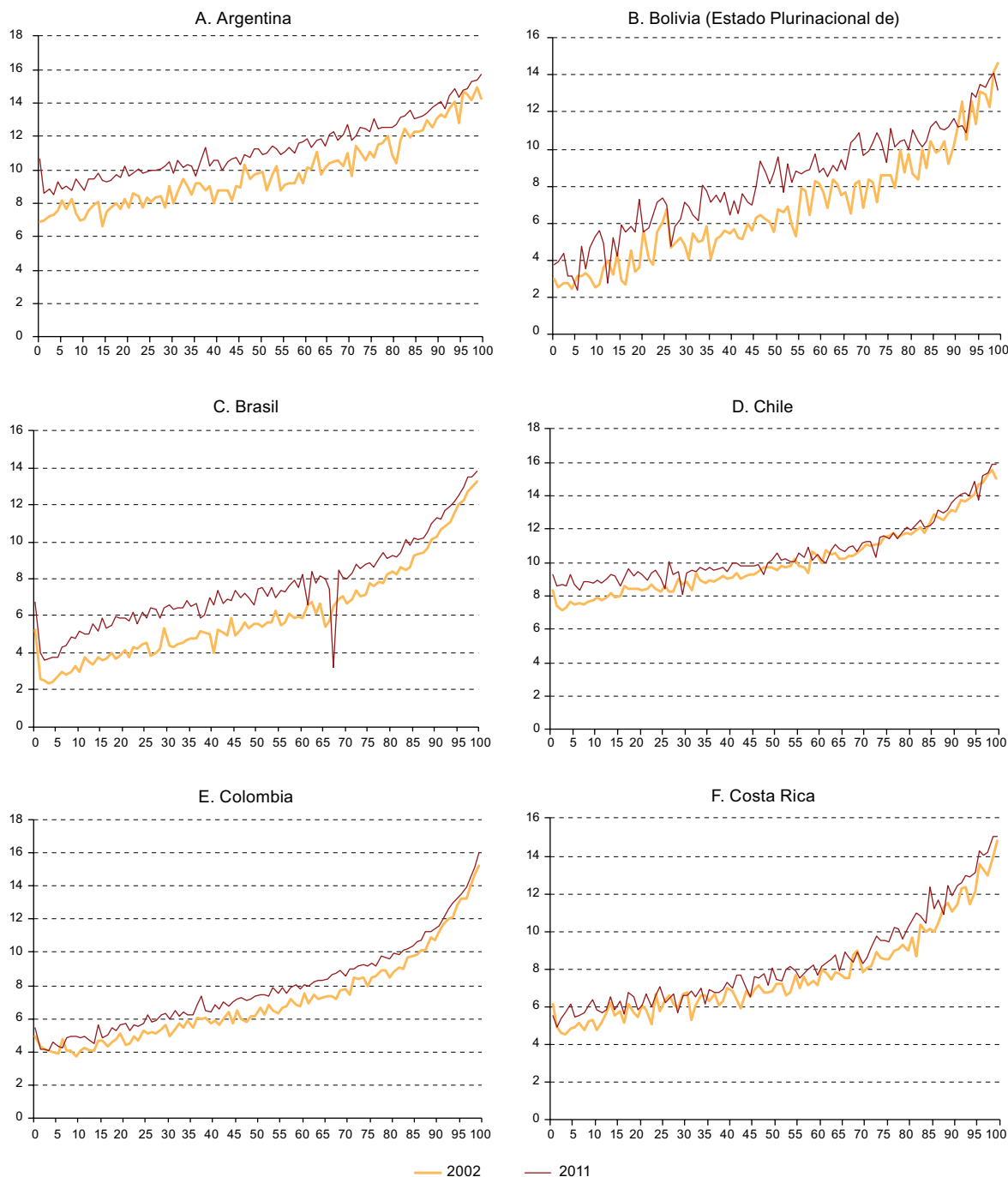
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.A.5 (conclusión)



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

Grafico II.A.6
América Latina (18 países): años de educación formal de la población de 25 a 65 años
por percentiles de ingreso, 2002-2011
(En años)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico II.A.6 (continuación)

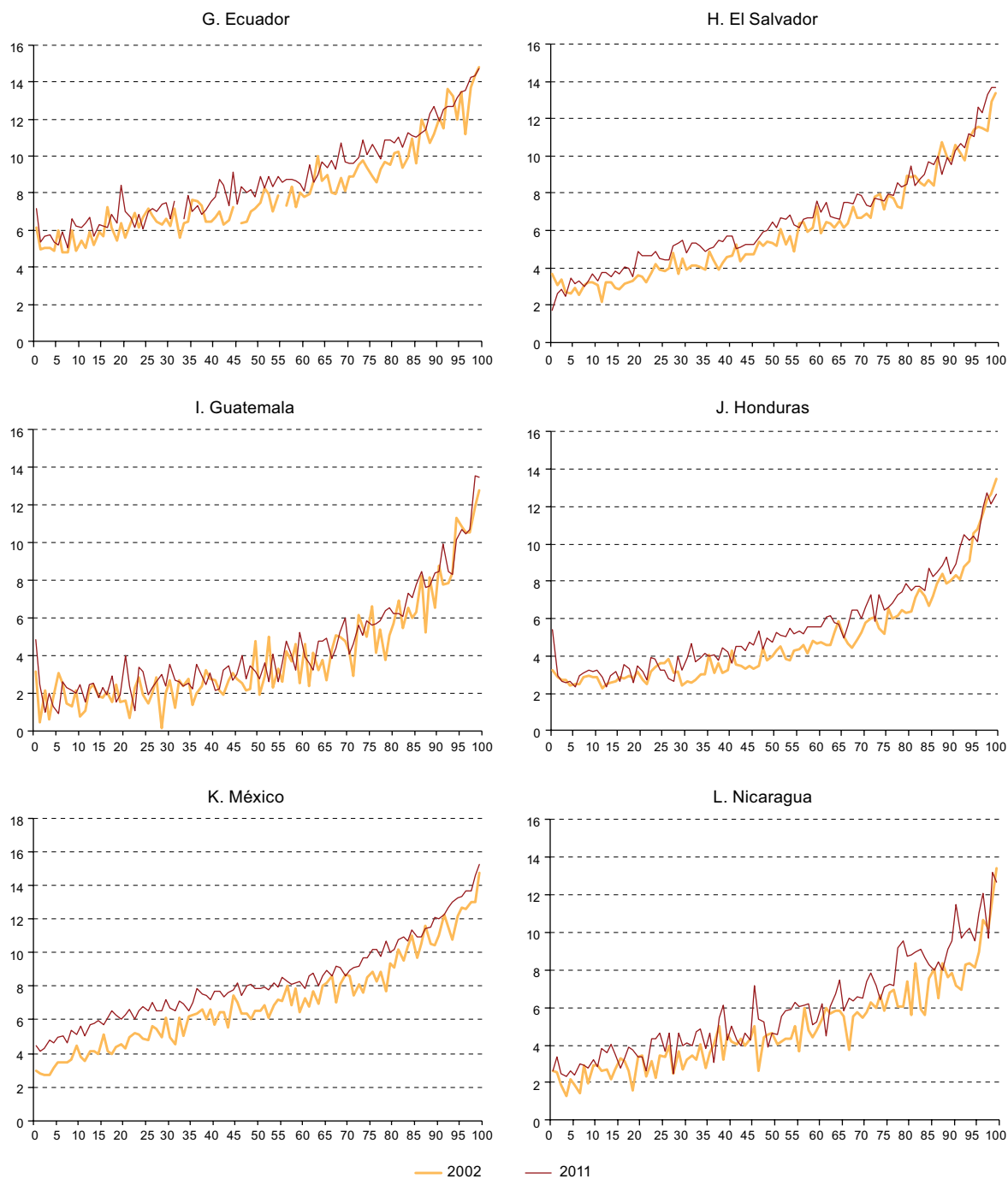
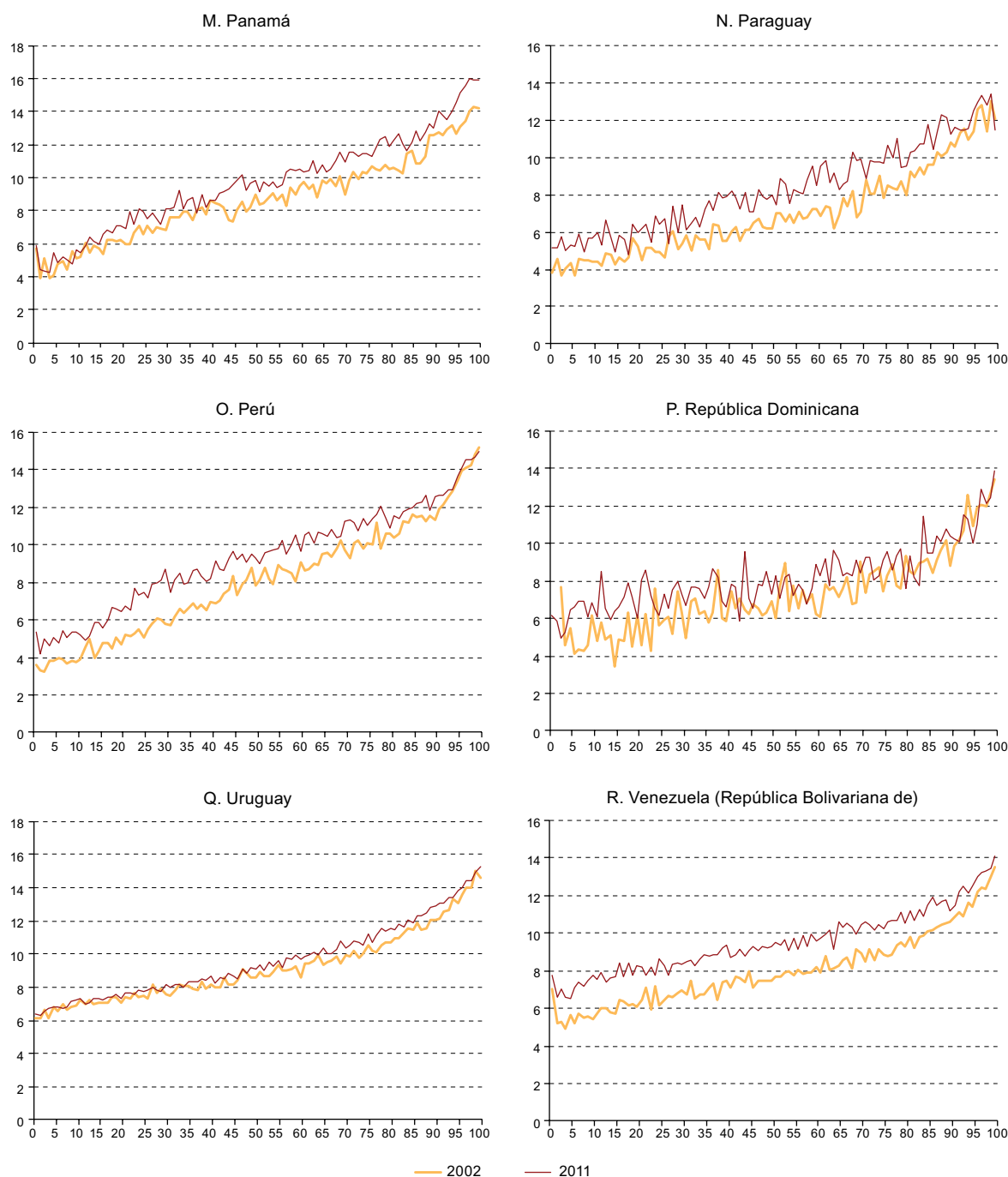


Gráfico II.A.6 (conclusión)

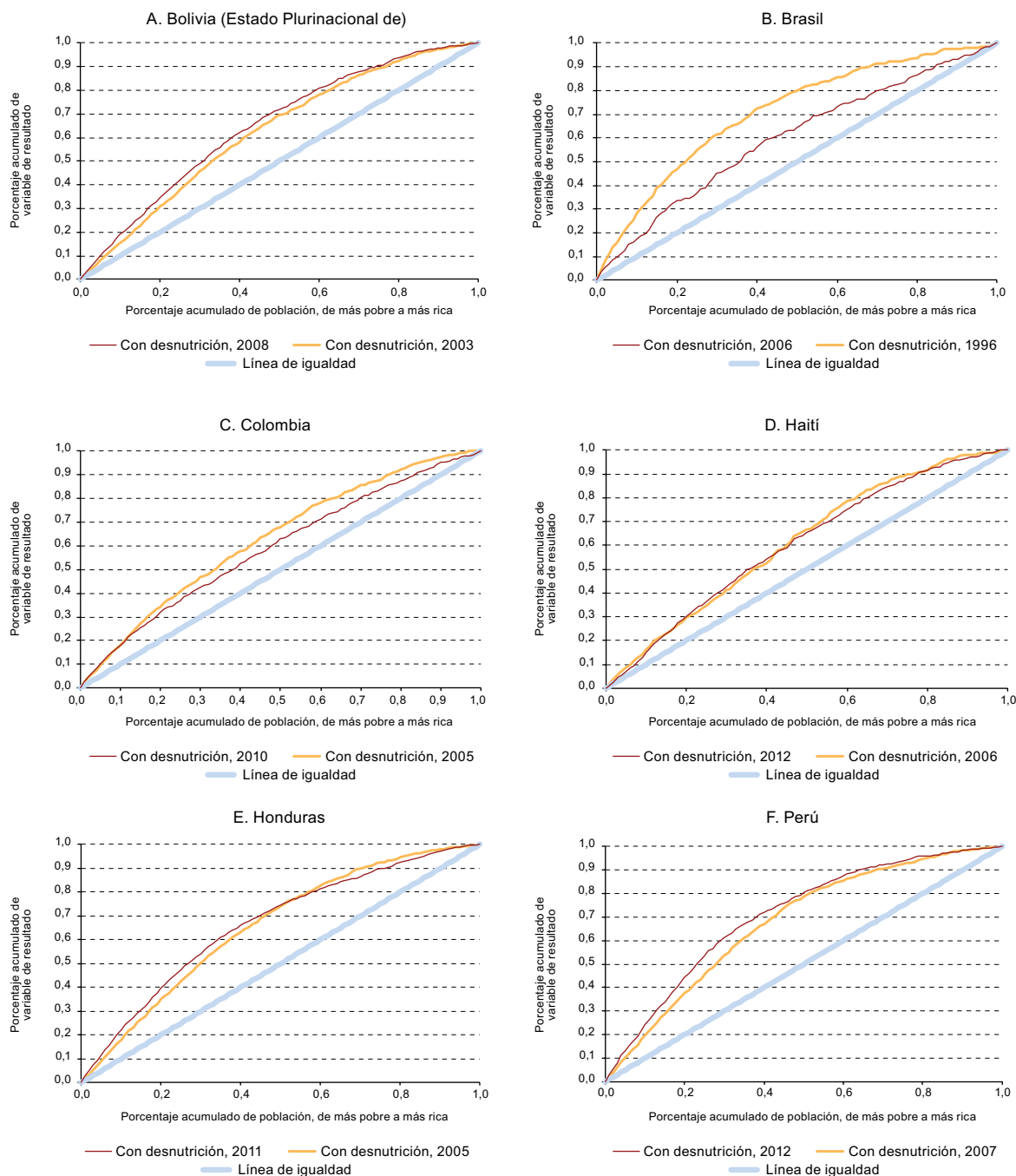


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Grafico II.A.7

América Latina (6 países): curvas de concentración de desnutrición crónica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS).

Anexo metodológico

1. Índice de Duncan

El índice de disimilitud o índice de Duncan se define como:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left| \frac{x_{1i}}{X_1} - \frac{x_{2i}}{X_2} \right|,$$

donde i indexa en este caso el tipo de establecimiento escolar (público o privado), x_{1i} representa el número de alumnos pobres en el tipo de establecimiento i , X_1 el total de alumnos pobres, x_{2i} el número de alumnos no pobres en el tipo de establecimiento i y X_2 el total de alumnos no pobres. Este índice se utiliza además para medir la segregación en términos residenciales o de ocupaciones (en el capítulo III se presentan cálculos de segregación ocupacional).

2. Índice de aislamiento

El índice de aislamiento se define como:

$$A = \sum_{i=1}^k \frac{x_{1i}}{X_1} \frac{x_{1i}}{T_i},$$

donde T_i es el total de alumnos en el tipo de establecimiento i . Este índice puede interpretarse como la probabilidad de que un miembro del grupo minoritario (alumnos pobres, en este caso) se encuentre en un establecimiento con otro miembro de su grupo. Al captarse el grado de contacto potencial de los alumnos pobres con otros alumnos pobres en lugar de alumnos no pobres, el resultado se ve afectado por la participación relativa del grupo minoritario en la población total de alumnos. Al igual que D , este índice varía en el rango $[0,1]$, siendo 1 la segregación máxima posible.

3. Índice de brecha por centiles (CGI)

Se define como:

$$CGI = \frac{0,25 - \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N |p_j - p_{medj}|}{0,25},$$

donde p_j es el percentil al que pertenece el alumno j y p_{medj} es el percentil al que pertenece el alumno mediano en la unidad organizacional a la que asiste el alumno j , escuela pública o privada. Si los alumnos estuvieran perfectamente integrados por su ingreso entre escuelas públicas y privadas, cada unidad reproduciría la distribución general (percentiles de 0 a 1), la diferencia promedio entre una familia y la mediana en su unidad sería 0,25, con lo que el índice tomaría el valor 0. En el otro extremo, si los alumnos estuvieran perfectamente segregados, cada unidad contendría en el límite individuos con el mismo ingreso y en el mismo percentil, por lo que el índice asumiría en este caso el valor 1.

4. Índice de tenencia de bienes de Filmer y Pritchet (2001)

La propuesta de Filmer y Pritchet (2001) consiste en construir un índice de tenencia de bienes mediante la implementación de un análisis de componentes principales. Este índice guarda una alta correlación con el nivel de ingresos de los hogares. Se puede representar mediante la fórmula que se presenta a continuación:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

donde

$$A_j = \sum_{i=1}^n f_i \frac{(x_{ji} - \bar{x}_i)}{s_i}$$

A_j es el índice de bienes duraderos para cada uno de los hogares

\bar{x}_i es el promedio del bien i que compone el índice

s_i es la desviación típica del bien i que compone el índice

x_{ji} es el promedio del bien i para todos los hogares de la muestra

f_i representa el peso determinado por el primer componente principal de cada bien en el índice

Es decir, el índice se representa por la sumatoria del producto entre el peso del bien en el índice y la puntuación Z de los hogares respecto a la tenencia de cada uno de los bienes. La ventaja de este método es que permite determinar el peso de cada bien en el indicador con criterios estadísticos que dan coherencia interna y robustez al índice. De esta manera, permite la extracción desde un conjunto de variables de una combinación lineal ortogonal que captura la mayor información común entre las variables. La información del peso de cada bien en el índice se extrae desde el primer componente principal que resulta del análisis estadístico y que en ocasiones se denomina ponderador o *scoring factor*.

Capítulo III

El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad

El mundo del trabajo cumple un rol fundamental en la generación y perpetuación de las desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. En este espacio se generan la mayor parte del ingreso de los hogares de la región y las desigualdades inherentes a su distribución. Pero es además el origen de otras desigualdades igualmente relevantes, que van mucho más allá de los ingresos, y que tienen que ver con la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género y etnia son muy significativas. El mundo del trabajo resulta además un espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL, que prioriza las relaciones sociales y el reconocimiento recíproco. En este espacio se produce una mediación de reconocimiento entre los individuos y los actores colectivos, por ejemplo, cuando una persona es reconocida por el Estado al garantizársele un salario mínimo o al ser incorporada al sistema de seguridad social.

Este mundo del trabajo no solo está constituido por el trabajo remunerado, sino que incluye también el trabajo no remunerado, y las decisiones y posibilidades de participación en estas dos esferas están estrechamente vinculadas. Por lo mismo, una mirada comprehensiva sobre la desigualdad, como la que se adopta aquí, debe incluir las desigualdades en el trabajo no remunerado, que remiten al ámbito doméstico, donde también los aspectos relacionales y de reconocimiento recíproco tienen un papel relevante.

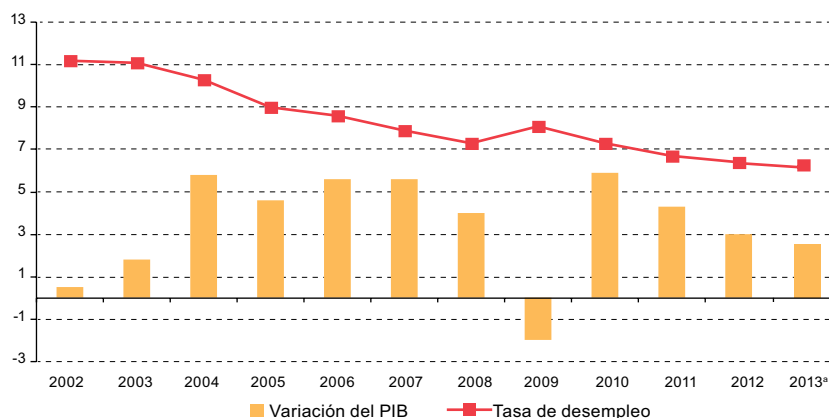
En este capítulo se presenta un análisis detallado de la evolución del mundo del trabajo en la última década. En primer lugar, se sintetiza la evolución reciente de los principales indicadores del mercado laboral (ocupación, desempleo, ingresos y productividad). Se profundiza luego en la vinculación entre el mercado laboral y la estructura productiva, analizando lo sucedido en la última década. Se aborda más adelante el análisis del salario mínimo y sus posibles efectos sobre la desigualdad laboral, sobre la base de datos novedosos de cuatro países de la región. Seguidamente, se profundiza el análisis de las desigualdades en el mercado laboral, desde el punto de vista de género, de etnia y de acceso a la seguridad social. A continuación, se consideran las desigualdades en el trabajo no remunerado y, por último, se exponen los comentarios finales. Al igual que en el capítulo anterior, se identifican los avances de la última década pero también las luces de alerta. Estas se relacionan con desigualdades que persisten en los componentes estructurales del mundo del trabajo.

A. Evolución reciente del mercado de trabajo: empleo, ingresos y productividad

La última década se ha caracterizado en la región por un crecimiento sostenido del PIB per cápita (con excepción de 2009), que se ha reflejado en una evolución muy favorable de los principales indicadores del mercado laboral. La tasa de desempleo de los países de la región cayó del 11,2% al 6,3% entre 2002 y 2013 (véase el gráfico III.1), mientras que la tasa global de ocupación pasó del 52% a 57% en ese período.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe: evolución del desempleo y el PIB, 2002-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.
 * Cifras preliminares.

El crecimiento del empleo total en la región se ha traducido en un aumento de la participación de los trabajadores asalariados y de los empleadores en la composición total del empleo y, en contrapartida, en un descenso del porcentaje de trabajadores por cuenta propia (véase el cuadro III.1). En efecto, un hecho estilizado de los mercados laborales de la región consiste en la evolución procíclica del empleo asalariado. En cambio, el trabajo por cuenta propia presenta dinámicas menos nítidas y, en la mayoría de los países, guarda una correlación negativa con el crecimiento económico, operando como una estrategia de supervivencia ante situaciones críticas y adoptando dinámicas contracíclicas (Weller y Kaldewei, 2013).

Cuadro III.1
América Latina: composición del empleo por categoría ocupacional, 2002 y 2011
(En porcentajes)

	2002	2011
Asalariados	54,6	58,9
Trabajadores por cuenta propia	28,7	26,5
Servicio doméstico	5,5	5,0
Empleadores	4,5	5,0
Otros	6,7	4,6
Total	100,0	100,0

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

El dinamismo del mercado laboral de la región en la última década, así como las importantes diferencias existentes por país, se ilustran en el cuadro III.2 y el cuadro III.A.1 del anexo. En términos generales, el crecimiento del empleo y la caída del desempleo han tenido lugar simultáneamente con el aumento de los ingresos laborales en general y del salario en particular. Se destaca también el marcado crecimiento del salario mínimo en la mayoría de los países, aspecto sobre el que se profundiza más adelante.

Una de las características distintivas de la evolución de los ingresos laborales ha sido la caída de la desigualdad. Como se señaló en los capítulos anteriores, el reciente descenso de la desigualdad del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe se debe fundamentalmente a lo sucedido con los ingresos laborales. En casi todos los países de la región se verifica una evolución similar en el índice de Gini de ambas variables (las excepciones son Honduras y la República Dominicana (véase el gráfico III.2).

Durante el período analizado, el promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo de la región continuó con su tendencia creciente. Al mismo tiempo, los retornos a la educación entre los ocupados, medidos como diferenciales en relación con el grupo sin educación, disminuyeron en los países de la región (véase el gráfico III.3). Si bien la evolución de estos diferenciales salariales muestra patrones claros y similares para los países, que se producen conjuntamente con un aumento de los niveles educativos de la población (y de los ocupados), resulta difícil comprender si la evolución de esos retornos obedece principalmente a cambios en la demanda relativa de trabajadores

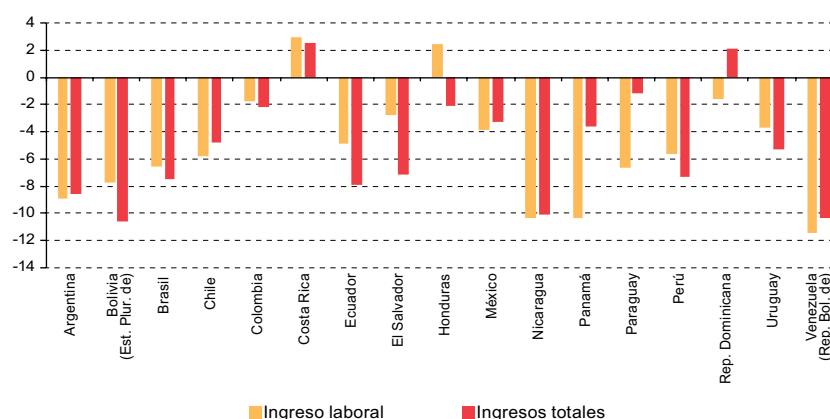
calificados o en su oferta relativa. Las múltiples experiencias nacionales en términos de políticas implementadas y de impactos diferenciales del contexto internacional tornan el análisis aún más complejo¹. Como se discute en el capítulo II, una interpretación posible, que enciende una luz de alerta, es que la caída de los diferenciales de ingreso haya sido causada, al menos en alguna medida, por el aumento de la demanda relativa de trabajo no calificado. Dicho de otro modo, la alerta giraría en torno a la falta de cambio estructural.

Cuadro III.2
América Latina y el Caribe (23 países): variación del PIB y los principales indicadores del mercado laboral, 2002-2011
(En porcentajes)

	PIB	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de participación	Salario real	Salario mínimo
Argentina	95	18	-60	5		
Bahamas	3	-14	50	-6	...	-19
Barbados	12	-2	9	-1	...	...
Belice ^a	46	8	53	15	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	47	1	-25	-1	-15	13
Brasil	41	2	-28	-1	4	59
Chile	34	3	-26	0	20	22
Colombia	53	8	-30	2	10	10
Costa Rica	54	0	20	2	12	8
Ecuador	48	-2	-44	-6		51
El Salvador	18	1	1	1	-10	7
Guatemala	36	-16	16	-16	-8	20
Honduras	46	2	4	2		104
Jamaica	6	-4	-12	-5	...	-16
México	22	-3	93	0	8	-5
Nicaragua	37	0	-39	-5	3	73
Panamá	99	9	-67	-1	2	1
Paraguay	48	1	-27	-1	13	2
Perú	76	7	-23	6	8	20
República Dominicana	63	3	-9	1		-10
Trinidad y Tabago	50	7	-51	1	...	-5
Uruguay	71	23	-63	9	19	157
Venezuela (República Bolivariana de)	50	3	-52	-6	-22	-2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares y base de datos CEPALSTAT.
^a Los datos de Belice refieren al período 2002-2012.

Gráfico III.2
América Latina (17 países): variación del índice de Gini del ingreso total y del ingreso laboral, alrededor de 2002-2011
(En porcentajes)



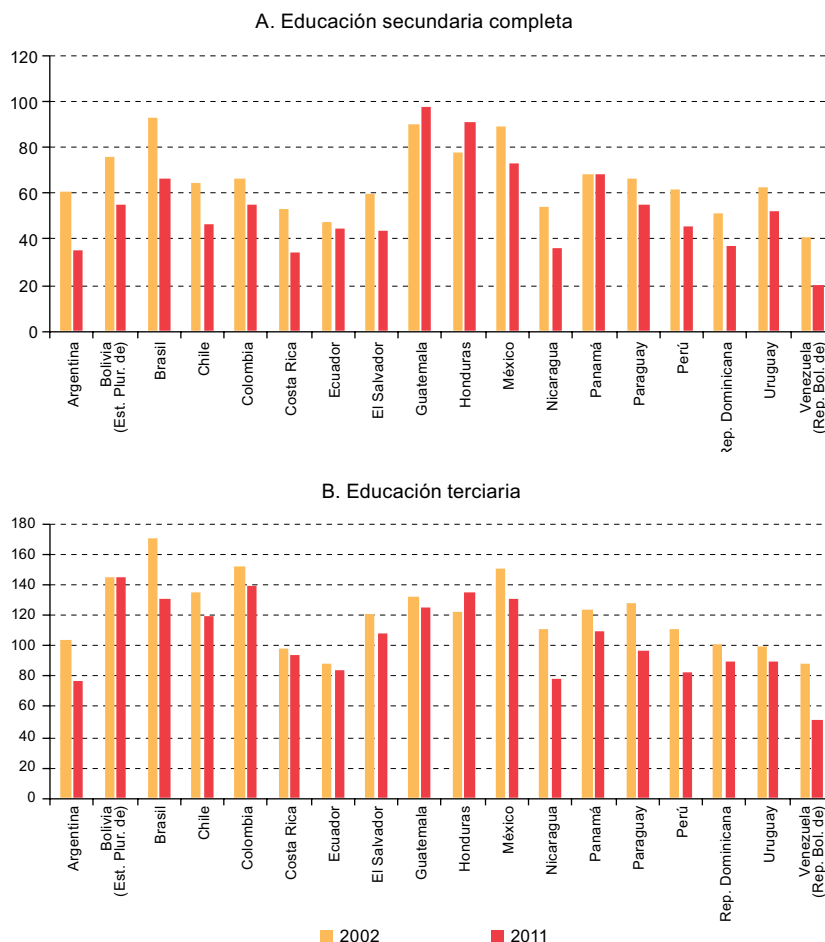
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

¹ La discusión sobre estos aspectos puede encontrarse en CEPAL (2011); Azevedo y otros (2013); Cornia (2013); De la Torre, Messina y Pienknagura (2012); Gasparini y otros (2011); López-Calva y Lustig (2010), y Lustig y otros (2013).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico III.3

América Latina (18 países): evolución de la prima laboral por calificación en relación con el grupo sin educación, 2002 y 2011
(En porcentajes)



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

En síntesis, el dinamismo del mercado laboral en la última década tuvo lugar conjuntamente con una tendencia igualadora de ingresos, que ha contribuido de manera fundamental al descenso de la desigualdad del ingreso analizada en el capítulo II. Aún no hay total claridad sobre los factores que ocasionan este fenómeno. Más adelante se analiza un factor que podría haber contribuido a la caída de la desigualdad de los ingresos laborales: los importantes cambios del salario mínimo.

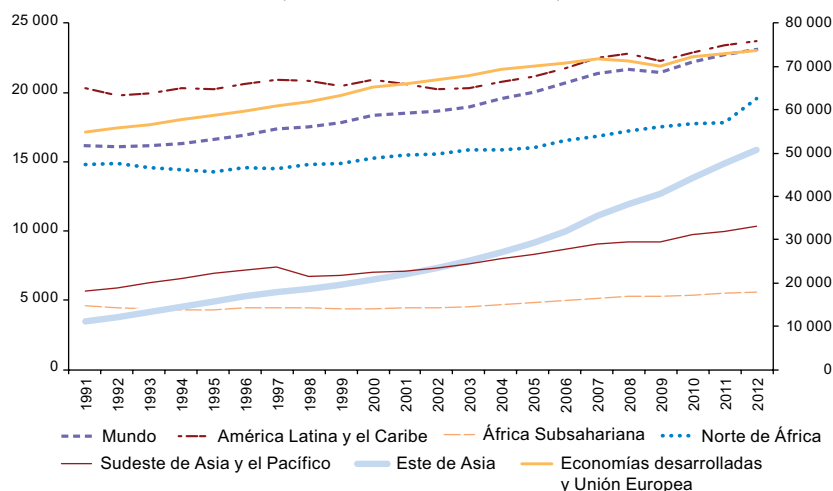
La productividad del trabajo también muestra una evolución favorable en el período, como se analiza a continuación sobre la base de Weller y Kaldewei (2013). La productividad aparente del trabajo (PIB por ocupado) de la región en conjunto creció un 1,6% por año entre 2002 y 2012, una evolución algo más favorable que durante el período 1990-2002 (-0,1% por año). Sin embargo, el avance regional del último decenio fue menor, sobre todo si se compara con el de los países asiáticos (véase el gráfico III.4). Tampoco se cerró la brecha respecto de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), lo que implica que se redujo la productividad laboral relativa de la región, en comparación con el promedio mundial.

Este mayor dinamismo de la productividad regional en relación con la década anterior fue diferenciado entre los países y subregiones². En efecto, la productividad laboral creció de manera más pronunciada en los países sudamericanos: en el promedio simple la subregión acumula un crecimiento del 22% (véase el gráfico III.5). Por otra parte, en los cinco países del norte de la región (México y Centroamérica) se observa un crecimiento de la productividad laboral más tenue: la subregión acumula un aumento del 17%. Por último, los cuatro países del Caribe con información destacan

² Véase al respecto Weller y Kaldewei (2013). Sin embargo, como era esperable, la crisis de 2008-2009 incidió negativamente en el nivel de la productividad puntual en la mayoría de los países.

por su heterogeneidad. Trinidad y Tabago registró un fuerte crecimiento hasta 2007, pero el nivel de productividad se ha estancado en los años siguientes. Barbados y la República Dominicana han tenido un desempeño intermedio, mientras que el nivel de productividad laboral de Jamaica en 2012 estuvo por debajo de lo alcanzado en 2002.

Gráfico III.4
América Latina y el Caribe y otras regiones: PIB por ocupado, por región, 1991-2012^a
(En dólares constantes de 2000)

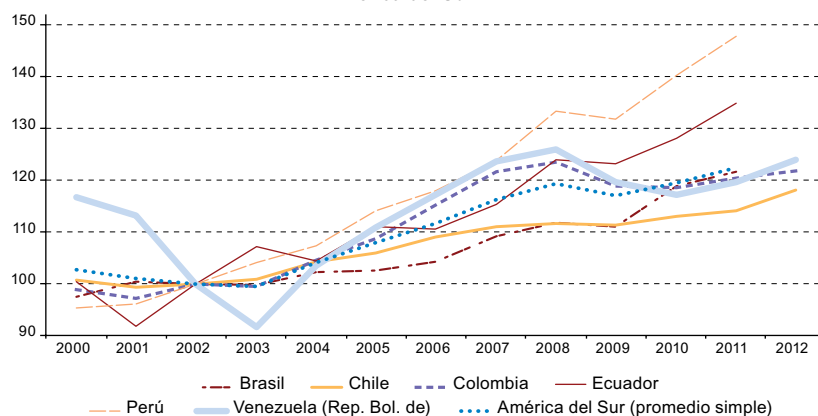


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Key Indicators of the Labour Market (KILM).

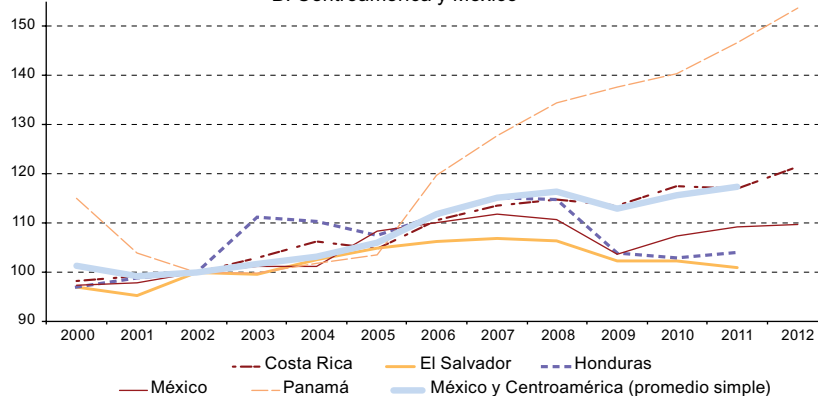
^a El eje derecho aplica a las economías desarrolladas y a la Unión Europea, mientras el izquierdo a todas las demás.

Gráfico III.5
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del PIB por ocupado, 2000-2012^a
(Índice 2002=100)

A. América del Sur

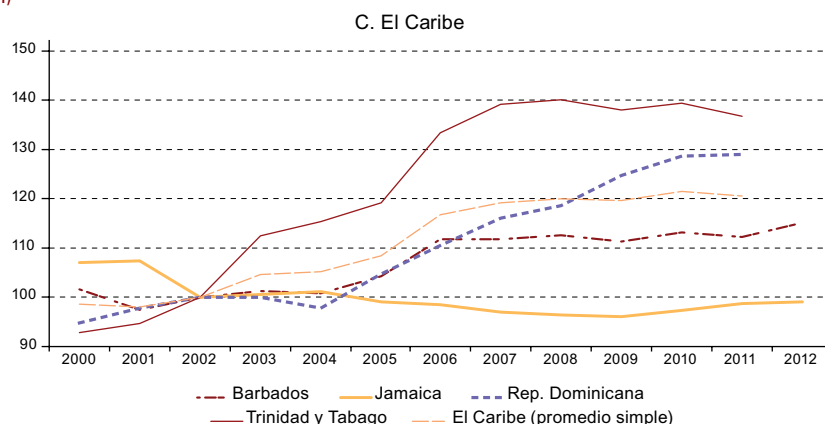


B. Centroamérica y México



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico III.5 (conclusión)

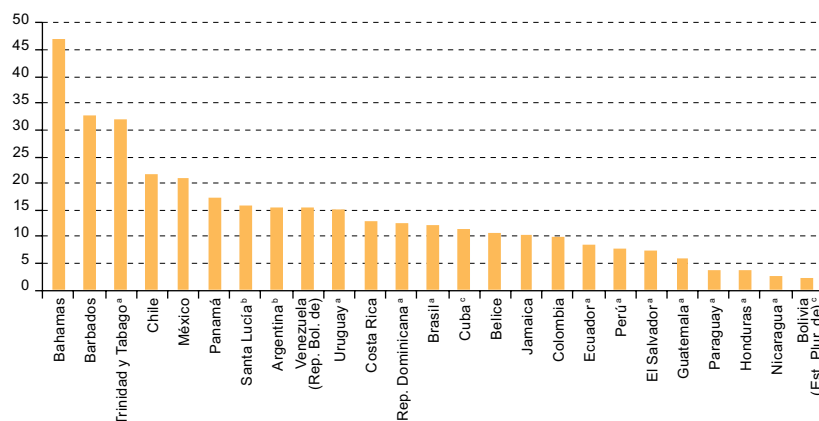


Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

^a Se incluye a los países sobre los cuales se dispone de series a nivel nacional.

Más allá de estos cambios recientes, en la región se han mantenido las grandes diferencias de productividad de un país a otro (véase el gráfico III.6). Entre los países con mayores niveles de productividad laboral, destacan algunos del Caribe con economías basadas en los servicios (Bahamas y Barbados), mientras que en el otro extremo se ubican Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua.

Gráfico III.6
América Latina y el Caribe (25 países): productividad laboral media, 2012
 (En miles de dólares de 2005)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

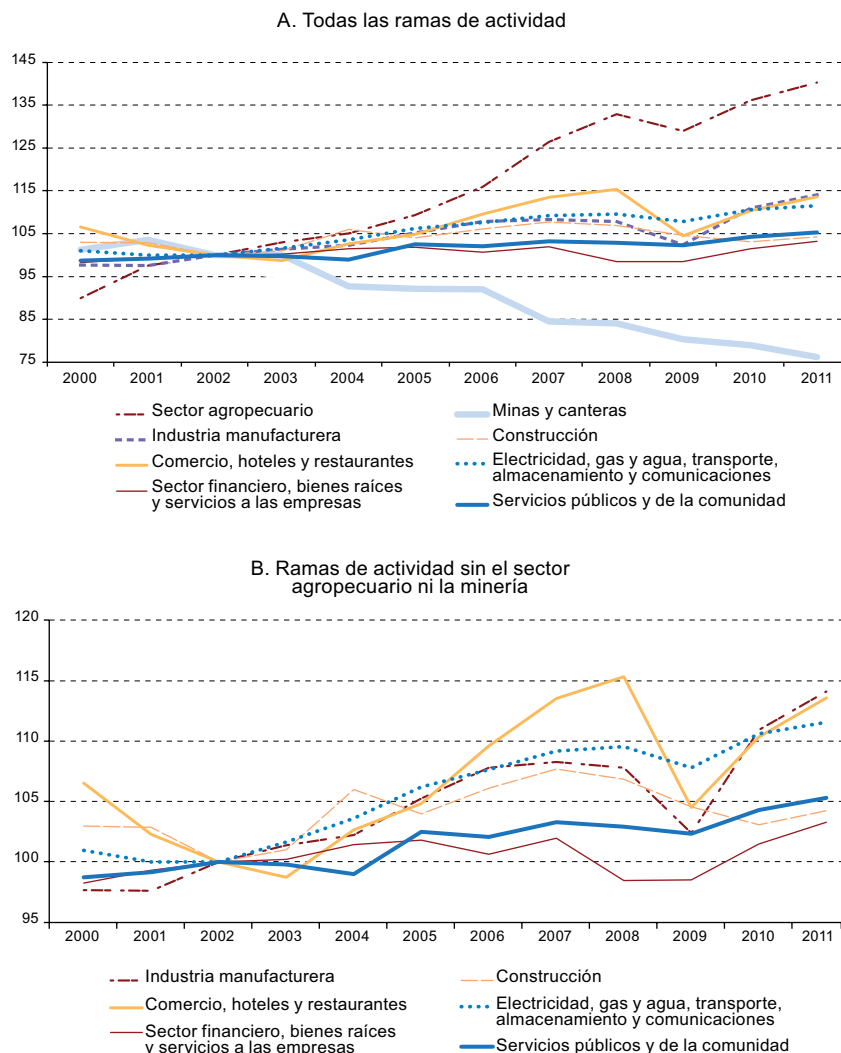
^a Datos de 2011.

^b Datos de 2010.

^c Datos de 2009.

Respecto de la evolución sectorial de la productividad laboral, llama la atención el comportamiento opuesto de dos ramas de actividad —la agricultura y la minería— en el agregado regional (véase el gráfico III.7). La agricultura registra los mayores incrementos del producto por ocupado, como resultado de un estancamiento o, en muchos años, de una caída del número absoluto de sus ocupados. La causa de ello sería la contracción relativa de la economía campesina que enfrenta restricciones en el acceso a los recursos productivos, lo que incentiva la emigración, sobre todo de los jóvenes, a otras actividades económicas. Además, en varios países se llevaron a cabo transformaciones de la agricultura empresarial que contribuyeron a importantes aumentos de la producción, frecuentemente orientada a la exportación, lo que incidió en un incremento del producto por ocupado. Por otra parte, el producto por ocupado de la minería sufrió una caída significativa, como resultado del pronunciado incremento del número de ocupados en esta rama de actividad. El motivo de esta evolución podría relacionarse con los elevados precios de los minerales observados en los últimos años, que habrían inducido al inicio de la explotación de yacimientos marginales que a precios más bajos no resultaban rentables. La menor productividad de este tipo de minería habría afectado el promedio de la productividad laboral del sector.

Gráfico III.7
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011
(Índice 2002=100)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

En la mayoría de las otras ramas de actividad se registraron incrementos moderados de la producción por ocupado, los cuales se interrumpieron en 2009 y se reanudaron en 2010 y, en el caso de la construcción, en 2011. En el período completo, destacan los aumentos de la productividad de los servicios básicos (ramas de electricidad, gas y agua, y transporte, almacenamiento y comunicaciones); el comercio, los restaurantes y hoteles, y la industria manufacturera. En cambio, los avances fueron modestos en los servicios comunales, sociales y personales; los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, y la construcción³.

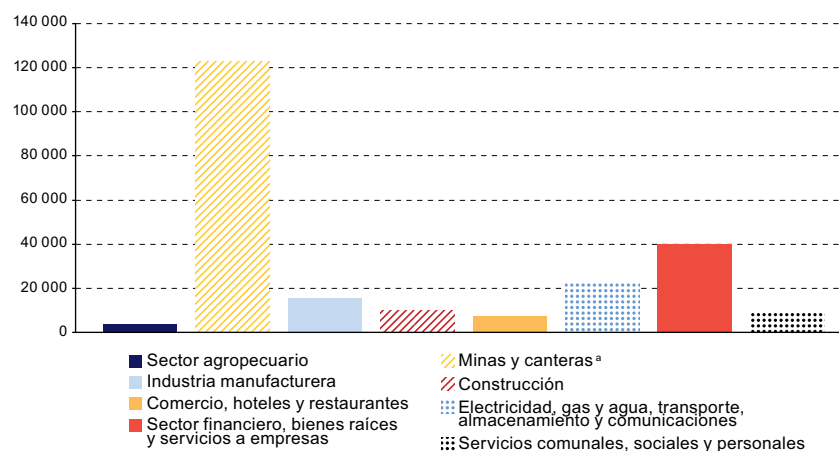
Hay indicios de alguna convergencia en productividad entre los distintos sectores de actividad ya que la agricultura, el sector con el mayor avance durante los últimos años, es también el que presenta la productividad media más baja (véase el gráfico III.8). Al mismo tiempo, la minería, el sector que muestra por lejos la productividad media más elevada, ha mostrado la mayor caída. Los resultados del comercio (segundo nivel más bajo de la

³ Cabe recordar que la medición de la productividad laboral en el sector de servicios está limitada por las dificultades metodológicas de determinar el producto sectorial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

productividad media, pero con un aumento reciente significativo) y los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas (segundo nivel más alto, con estancamiento reciente) siguen la misma dirección. En cambio, los servicios básicos tienen el tercer nivel más alto, y también últimamente mostraron un elevado incremento de la productividad.

Gráfico III.8
América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011
(En dólares constantes de 2005)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

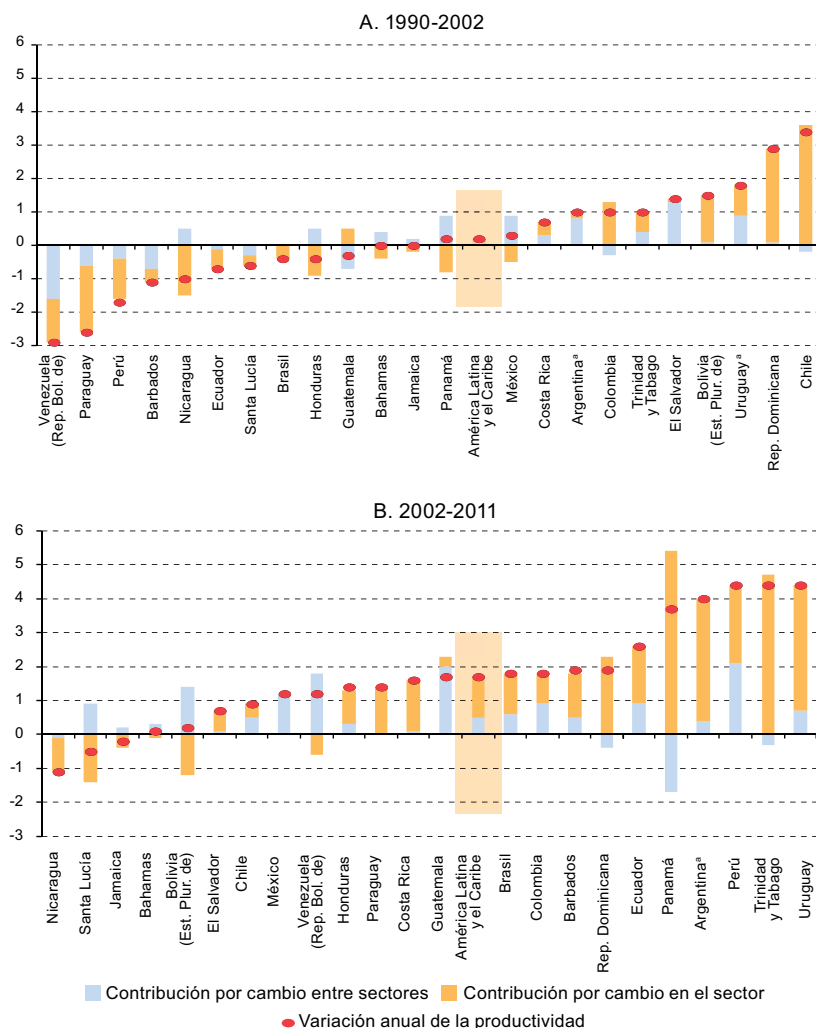
^a Excluye Barbados.

Las variaciones de productividad pueden dividirse en cambios intrasectoriales, por ejemplo, por la incorporación de nuevas tecnologías, y cambios intersectoriales, que se reflejan en la migración de trabajadores desde sectores de baja productividad a otros sectores y que en el caso de un proceso de cambio estructural positivo tendrían niveles de productividad más altos. Mientras en el período 1990-2002 ambos procesos fueron débiles en la región en conjunto, entre 2002 y 2011 ambos contribuyeron positivamente al incremento de la productividad laboral media. Sin embargo, en términos generales, los aportes del cambio intersectorial fueron modestos, equivalentes a alrededor de un tercio de la variación total de la productividad en promedio (véase el gráfico III.9).

La evolución de la productividad laboral media está vinculada a lo sucedido con la formación bruta de capital. A partir de 2003, el crecimiento de la formación bruta de capital fijo se aceleró en los sectores no transables, mientras que su incremento fue menor en los sectores transables⁴. El análisis de la situación de algunos países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) indica que este comportamiento es causado por la apreciación real del tipo de cambio, que ha favorecido más a la inversión en los sectores no transables que en los transables (excepto en el Brasil) (CEPAL, 2013a). La mayor parte de la inversión ha estado dirigida a estos sectores no transables y a sectores transables primarios (minería y agricultura). Esto sugiere la existencia de síntomas de la enfermedad holandesa, con insuficiente inversión dirigida a la diversificación de la producción transable. En consecuencia, pese al aumento de la inversión, el aporte al cambio estructural, entendido como la reasignación de recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, ha sido positivo pero relativamente limitado en estos países. La alta heterogeneidad estructural y sus efectos sobre el mercado de trabajo continúan caracterizando a las economías de América Latina y el Caribe, como se muestra a continuación.

⁴ Entre los sectores transables se incluyeron la minería, la agricultura y la industria; en los no transables se incluyeron los demás. Esta manera de conformar ambos sectores no refleja el hecho de que algunos servicios se han vuelto transables, aunque todavía predominan fuertemente los componentes no transables dentro del sector terciario en general.

Gráfico III.9
América Latina y el Caribe (23 países): contribución de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación anual de la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2011
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013*, (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, 2013, gráfico III.9, pág.143.

^a Zonas urbanas.

B. Una mirada estructural a las brechas de productividad

La CEPAL ha postulado que la característica distintiva de las economías de la región es la alta heterogeneidad de su estructura productiva, que se manifiesta en grandes diferencias en la productividad de los trabajadores. Esas diferencias en productividad se traducen en brechas salariales —mediadas, por supuesto, por la acción de las instituciones del mercado de trabajo—, y son estas las que determinan, en gran medida, las desigualdades del ingreso de los hogares (CEPAL, 2012a).

Se pueden distinguir dos enfoques para abordar la heterogeneidad estructural (Infante, Chacaltana e Higa, 2014). El enfoque sectorial enfatiza en las diferencias de productividad entre los sectores o ramas de actividad de la economía, mientras que el enfoque de la estructura empresarial considera el tamaño de las empresas como el factor determinante del funcionamiento de la estructura económica. De esta manera, el enfoque empresarial o por unidad

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

productiva se centra en el carácter intrasectorial de la estructura económica, señalando que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con profundas diferencias de productividad entre las empresas grandes y un amplio y variado espectro de unidades pequeñas, en las que se concentra el grueso del empleo. Ambas perspectivas de la heterogeneidad resultan complementarias e ilustrativas para comprender el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la región. La perspectiva empresarial o de tipo de unidad productiva requiere la utilización de información sobre producción y empleo por tamaño de empresa, la que no está disponible en todos los países de la región a lo largo del tiempo. Es por eso que en este apartado se aborda solo la heterogeneidad sectorial, presentando información sobre el aporte al PIB y al empleo que realizan distintos sectores de la economía, diferenciados de acuerdo con su grado de productividad⁵.

A efectos del análisis, se diferenciaron los sectores de actividad en tres grupos, considerando su productividad laboral media (en dólares a paridad del poder adquisitivo (PPA)): el sector de baja productividad, donde se agrupa la agricultura, el comercio y los servicios; el sector de productividad media, que abarca la construcción, la manufactura y el transporte, y el sector de alta productividad, que incluye la actividad financiera, la electricidad y la minería (véase el cuadro III.3). Entre 2002 y 2011, la productividad de los sectores de baja productividad creció un 30%, mientras que el aumento en los de alta productividad fue del 18%. Las variaciones fueron de menor magnitud en los sectores de productividad media.

Cuadro III.3
América Latina: productividad laboral media por rama de actividad económica, 2002 y 2011
(En dólares PPA y porcentajes)

		2002	2011	Variación porcentual
Baja	Agricultura	6 395	9 390	47
	Comercio	15 430	17 043	10
	Servicios	13 493	18 041	34
	Subtotal	12 045	15 625	30
Media	Construcción	20 459	20 947	2
	Manufactura	28 066	30 591	9
	Transporte	36 465	38 119	5
	Subtotal	27 737	29 508	6
Alta	Actividad financiera	58 091	72 648	25
	Electricidad	82 684	162 369	96
	Minería	329 452	223 201	-32
	Subtotal	76 907	91 029	18
Total		20 616	24 969	21

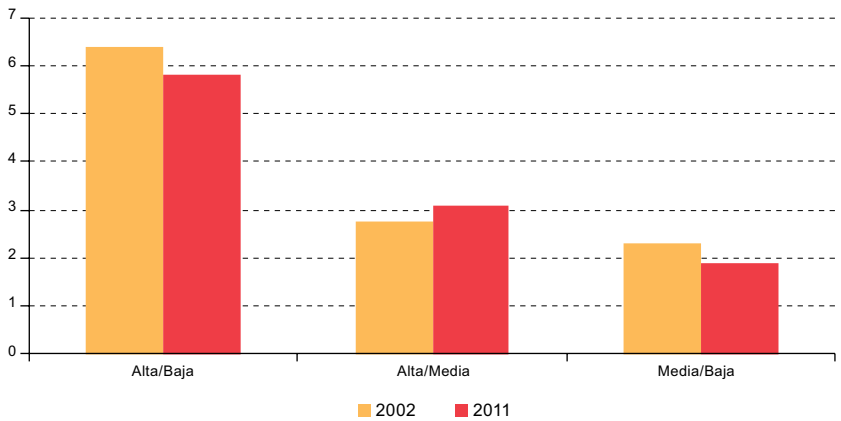
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

El producto por ocupado del sector de alta productividad equivalía en 2002 a 6,4 veces el del sector de baja productividad, pero la brecha disminuyó en 2011 a 5,8 veces (véase el gráfico III.10). Si comparamos el producto por ocupado del sector de alta productividad con el del sector de productividad media, la proporción pasa de 2,8 a 3,1 entre 2002 y 2011. Finalmente, la proporción del producto por ocupado del sector medio respecto del sector de baja productividad pasó de 2,3 en 2002 a alrededor de 2,0 en 2011. Estas cifras muestran la alta diferenciación de productividad por sector de actividad en la región, aunque también confirman la tendencia a la convergencia sectorial señalada en el apartado anterior.

En términos de generación del PIB y del empleo, el sector de baja productividad generaba un 40% del PIB en 2002, y concentraba un 69% del empleo, mientras que en 2011 su participación en el PIB y en el empleo ascendió al 41% y al 65%, respectivamente (véase el gráfico III.11). Estas estructuras son muy similares a las que se evidenciaban en 2002. En el otro extremo, el sector de alta productividad genera un 28% del PIB, y concentra solamente un 7% del empleo. Aun cuando, a nivel de ramas de actividad, las diferencias en productividad han disminuido levemente, el grado de heterogeneidad de la economía continua siendo elevado al final del período. Si en el análisis se aplica un enfoque intrasectorial, que permite identificar en cada sector de actividad las diferencias de productividad según el tamaño de las empresas, la heterogeneidad se hace más evidente (véase el recuadro III.1).

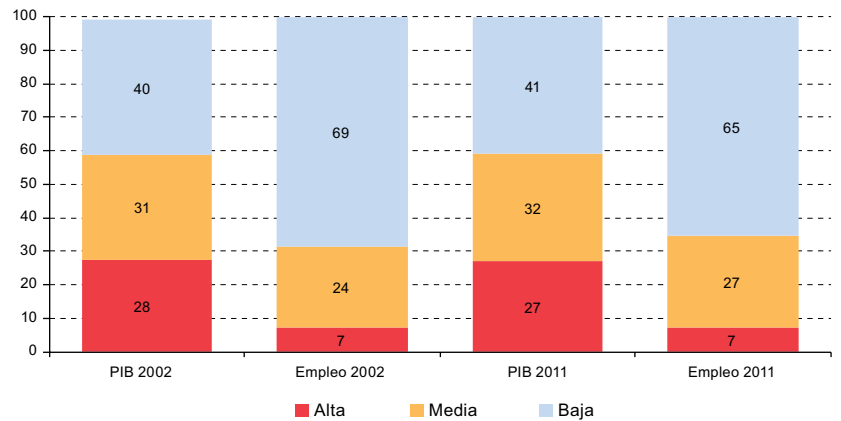
⁵ El enfoque empresarial se abordó en CEPAL (2012a) y, para el caso específico del Perú, se retoma en el recuadro III.1.

Gráfico III.10
América Latina (18 países): productividad relativa de distintos sectores, 2002 y 2011
(En proporciones)



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

Gráfico III.11
América Latina (18 países): composición del PIB y el empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, 2002 y 2011
(En porcentajes)



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

El porcentaje de asalariados aumenta según el nivel de productividad del sector considerado (véase el cuadro III.4). En 2011, las ramas de actividad del sector de alta productividad están compuestas por casi un 80% de trabajadores asalariados. En las ramas de productividad media, los asalariados representan el 67% del total de ocupados, mientras que en las ramas de productividad baja, casi la mitad de los trabajadores no perciben salario.

Cuadro III.4
América Latina (18 países): asalariados como proporción del total de ocupados, según nivel de productividad, 2002 y 2011
(En porcentajes)

	2002	2011
Alta	78,0	79,4
Media	67,7	67,2
Baja	47,5	52,2

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

Recuadro III.1
Heterogeneidad estructural y empleo en el Perú

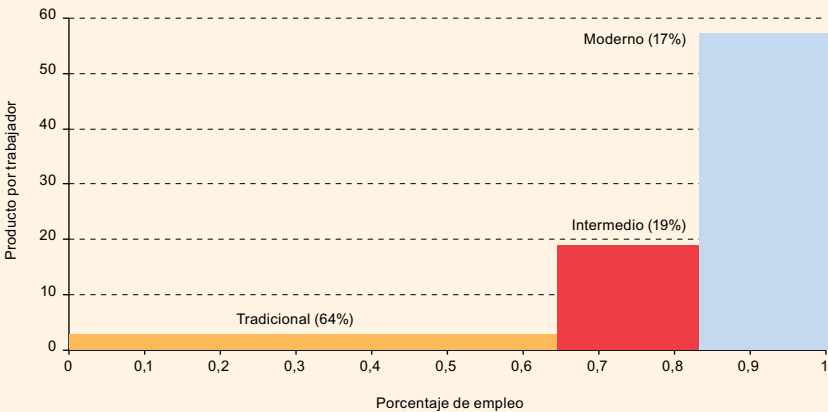
En los recientes trabajos de Infante, Chacaltana e Higa (2014), y Távora, Olarte y Del Pozo (2014), se presenta un análisis detallado de la heterogeneidad estructural en el Perú.

En el primer caso, los autores postulan que la estructura económica está formada por tres estratos de productividad con diverso acceso a la tecnología y a los mercados. El estrato moderno incluye a las empresas con 200 o más trabajadores, nacionales y extranjeras, de gran escala operativa y niveles tecnológicos y de dotación de capital por persona ocupada relativamente altos, que muchas veces tienen un grado de productividad cercano al de la frontera internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones.

En 2011, este estrato está representado por aproximadamente 794 empresas (un 0,1 % del universo empresarial) que generan un 62,4 % del PIB con un escaso 16,6 % del empleo. Su nivel de productividad supera 3,8 veces el promedio y 17,6 veces la del estrato tradicional de baja productividad. El estrato intermedio está

integrado por las empresas medianas (de 51 a 199 trabajadores) y pequeñas (de 5 a 50 trabajadores) que tienen dificultades para acceder a los recursos necesarios, especialmente tecnológicos y financieros, y a determinados mercados de factores. En 2011, este estrato con alrededor de 236.861 empresas genera un 23,8 % del PIB con un 18,9 % del empleo y tiene, por tanto, una productividad que es casi un 30 % superior al promedio de la economía. El estrato tradicional, asociado al sector informal, estaba constituido en 2011 por aproximadamente 574.457 microempresas (de 2 a 4 empleados), 5,4 millones de trabajadores por cuenta propia y, también, trabajadores familiares auxiliares y servicio doméstico. Este estrato presenta la productividad relativa más baja, opera casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una densidad muy baja de capital y tecnologías extraordinariamente atrasadas. Incluye a la gran mayoría de los ocupados (64,5 %) y su contribución al PIB es reducida (8,8 %). De allí que su productividad equivalga apenas a un quinto del promedio y a un dieciochoavo de la registrada por el estrato moderno.

Gráfico 1
Perú: producto por trabajador según estrato productivo, 2011
(En porcentajes y miles de soles de 1994)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2013 e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio Estadístico*, Lima, 2012.

Al analizar con este enfoque el crecimiento económico del Perú, que alcanzó el 5,8 % anual en el período reciente (2000-2011), se observa una marcada diferenciación en las tasas de crecimiento del producto de los estratos (véase el gráfico siguiente). El aumento del producto del estrato de grandes empresas (7,8 %) lidera el crecimiento económico, es más elevado que el del estrato intermedio (5,2 %) y supera significativamente el del tradicional (0,5 %). Como resultado, cambia la composición del producto en favor del estrato moderno, cuya participación en el PIB aumenta del 50,8 % en 2000 al 62,4 % en 2011 (11,6 puntos porcentuales), en tanto que la de los estratos intermedio y tradicional disminuye 1,3 y 10,4 puntos porcentuales, respectivamente. Por otra parte, el crecimiento del empleo total en el período (2,4 % anual) es impulsado por el gran dinamismo de la ocupación en los estratos moderno (5,5 %) e intermedio (5,1 %), en tanto el estrato tradicional permanece casi estancado (1,2 %). Este patrón de crecimiento, con un rápido aumento tanto del producto como de la demanda de empleo de los estratos moderno e intermedio, posibilita que “migre”

a estos estratos una parte de los trabajadores ocupados en el estrato tradicional, elevando así la productividad del conjunto de la economía.

Si bien el crecimiento del PIB alcanzó el 5,8 % anual entre 2000 y 2011, la masa de ingresos laborales aumentó a un ritmo menor (4,4 %). En este período se produjo una caída de la participación del trabajo en el producto cuya contracara fue el aumento de la proporción del excedente de explotación, lo que evidencia un proceso de redistribución de ingresos desde el trabajo hacia el capital.

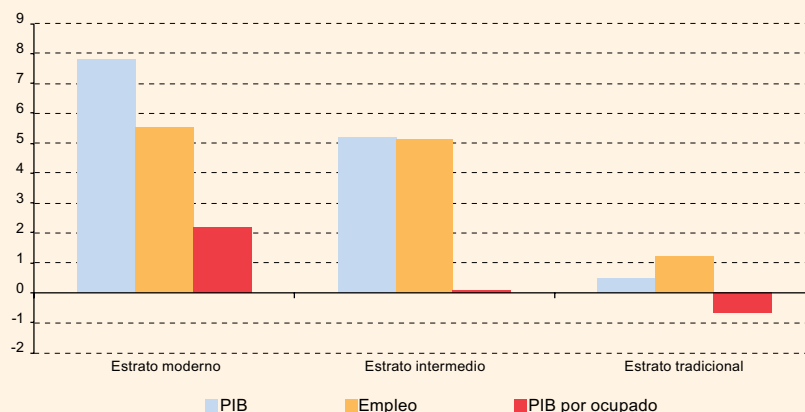
En suma, los autores concluyen que el rápido crecimiento de la economía peruana en la última década se ha sustentado fundamentalmente en la elevada expansión del producto del estrato moderno el que, incluso contribuyendo a la generación de nuevos empleos, aumenta su productividad a un ritmo muy superior al del resto de los estratos de la economía, lo que amplía la brecha de productividad. En consecuencia, el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó elevándose durante esos años. El hecho

Recuadro III.1 (continuación)

de que el crecimiento económico fuera liderado por el estrato de las grandes empresas, con escasos vínculos con el resto de la estructura económica, limitó el desarrollo de la producción de los estratos intermedio y tradicional, y en consecuencia afectó la utilización de la capacidad productiva y la generación de empleos de calidad. Al mismo tiempo, dado que el estrato moderno ocupa una reducida proporción del empleo total, solo

unos pocos trabajadores se beneficiaron del aumento de la productividad y los salarios. En definitiva, la persistencia de la heterogeneidad productiva a que está conduciendo este patrón de crecimiento económico, al limitar tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad, podría constituir un obstáculo para alcanzar un desarrollo dinámico e inclusivo en el futuro.

Gráfico 2
Perú: crecimiento del PIB, el empleo y la productividad por estratos productivos, 2000-2011
 (En porcentajes)

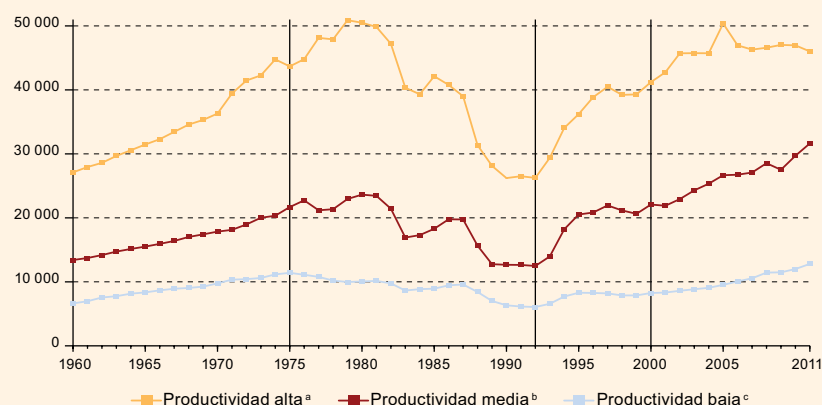


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú, 2013; Encuesta Nacional de Hogares, 2013 y Ministerio de la Producción del Perú, 2011.

El trabajo de Távara, Olarte y Del Pozo (2014) se basa en el enfoque sectorial para analizar la productividad de la economía peruana. Los sectores de actividad económica se dividen en tres grupos, según su productividad sea alta, media o baja. Los autores muestran que durante la fase de expansión de la economía peruana (1960-1975), e incluso hasta 1980, las brechas de productividad entre estos sectores se ensancharon. Luego, durante la etapa de estancamiento y de crisis, las brechas se redujeron debido a que el grupo de

sectores con mayor productividad registró una disminución más marcada, seguido del grupo de productividad media. Posteriormente, al empezar la fase de expansión en 1992, las brechas volvieron a aumentar. Considerando las tres etapas en su conjunto (1960-2011), la curva inferior del gráfico muestra que la productividad más baja correspondiente al tercer grupo —comercio mayorista y minorista; servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura— se mantiene virtualmente estancada.

Gráfico 3
Perú: evolución de la productividad por grupos de sectores, 1960-2011, valor agregado por trabajador
 (En soles de 1994)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, Encuestas nacionales de hogares, 2004 a 2011; y Groningen Growth and Development Centre, "GGDC 10-Sector Database".

^a Incluye minería y extracción; electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmobiliarias.

^b Incluye construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicación.

^c Incluye agricultura, pesca y silvicultura; servicios sociales, personales y de gobierno, y comercio mayorista y minorista, incluidos hoteles y restaurantes.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Recuadro III.1 (conclusión)

Durante el primer período analizado (1960-1975), los sectores de alta productividad solamente contribuyeron con un 10% al crecimiento de la productividad agregada, mientras que los de media y baja productividad aportaron un 42% y un 48%, respectivamente. En cambio, entre 1992 y 2011 la contribución de los sectores de alta productividad al crecimiento de la productividad agregada casi se duplicó, en desmedro de

la contribución de los sectores de media y baja productividad. Por último, cabe destacar que más de la mitad de la contracción de la productividad agregada, registrada entre 1975 y 1992, se originó en los sectores de baja productividad, que son los que sufren con mayor intensidad el impacto del estancamiento y la crisis económica, y al mismo tiempo son los que generan más empleo.

Perú: contribución de los diferentes grupos de sectores al crecimiento total, 1960-2011
(En porcentajes)

	Período			
	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta ^a	10,2	9,2	20,5	21,4
Productividad media ^b	41,6	34,4	36,8	41,3
Productividad baja ^c	48,2	56,4	42,7	37,3
Crecimiento total	100	100	100	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, Encuestas nacionales de hogares, 2004 a 2011; y Groningen Growth and Development Centre, "GGDC 10-Sector Database".

^aIncluye electricidad y agua, minería y finanzas.

^bIncluye construcción, manufactura y transporte y comunicaciones.

^cIncluye comercio mayorista y minorista; servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura.

Sin embargo, a pesar del aumento de la heterogeneidad intersectorial, la estructura o distribución del empleo en la economía peruana muestra una notable estabilidad durante todo el período de análisis, considerando los mismos grupos de alta, media y baja productividad. En efecto, los sectores de alta productividad generan menos del 10% del empleo total,

mientras que los de baja productividad dan cuenta del 70% al 80%. Si bien la participación de los sectores de baja productividad en el empleo se ha reducido 5 puntos porcentuales durante los últimos siete años, Távara, Olarte y Del Pozo (2014) señalan que aún no se advierte un cambio significativo en la estructura del empleo desde una perspectiva de largo plazo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, Juan Chacaltana y Minoru Higa, "Perú: aspectos estructurales del desempeño macroeconómico. Situación actual, perspectivas y políticas", *Hacia un desarrollo Inclusivo. El caso del Perú*, Santiago de Chile, CEPAL/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014; y J. Távara, E. González de Olarte y J. M. Del Pozo (2014), "Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias", *Hacia un desarrollo Inclusivo. El caso del Perú*, Santiago de Chile, CEPAL/OIT, 2014.

C. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos

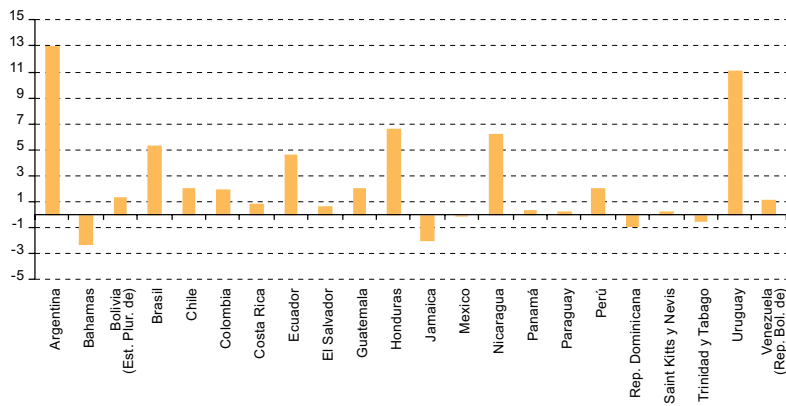
En varios países de la región el salario mínimo ha sufrido un importante aumento real (véase el gráfico III.12). En la última década, creció significativamente en la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Honduras, Nicaragua y el Uruguay⁶. En los otros países, las variaciones son menores, e incluso se producen descensos en las Bahamas, Jamaica, México, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) (con relación a México, véase el recuadro III.2). En los países del Caribe de habla inglesa, el aumento de los niveles del desempleo desde 2007-2008 ha dificultado el aumento del salario mínimo. En Jamaica y Trinidad y Tabago, el valor real del salario mínimo se redujo drásticamente en la segunda mitad de la década pasada, antes de los aumentos de 2011. Con respecto a las Bahamas, el salario mínimo no ha aumentado desde su introducción en 2002.

Para algunos países, estas variaciones implican un cambio relevante en el manejo de este instrumento. Como señalan Marinakis y Velasco (2006), durante los años ochenta, en numerosos países el salario mínimo fue utilizado como una herramienta de la política macroeconómica, en contextos de alta inflación, para dar señales al mercado mediante incrementos salariales moderados y contribuir así a la desindexación de las economías. En los países en que el salario mínimo estaba relacionado con las prestaciones sociales, su manejo también se orientaba a reducir el déficit fiscal. Durante los años noventa, en el marco de las políticas de liberalización y apertura de mercados, muchos países optaron por debilitar el salario mínimo como piso de la escala salarial. En esta última década, en algunos países de la región el salario mínimo ha vuelto a ser una institución relevante para el mercado laboral⁷.

⁶ En este documento, las variaciones reales de las cifras de la Argentina se calculan utilizando un índice ponderado de los índices de precios de cinco provincias a partir de 2007.

⁷ La indexación de diversas prestaciones (e inclusive del resto de los salarios) sobre la base del salario mínimo está vigente en el Brasil y México, pero fue eliminada en la Argentina en 1991 y en el Uruguay en 2004. En este último país, esta decisión facilitó el posterior proceso de recuperación del salario mínimo real.

Gráfico III.12
América Latina y el Caribe (22 países): variación media anual del salario mínimo en términos reales, 2002-2010
(En porcentajes)



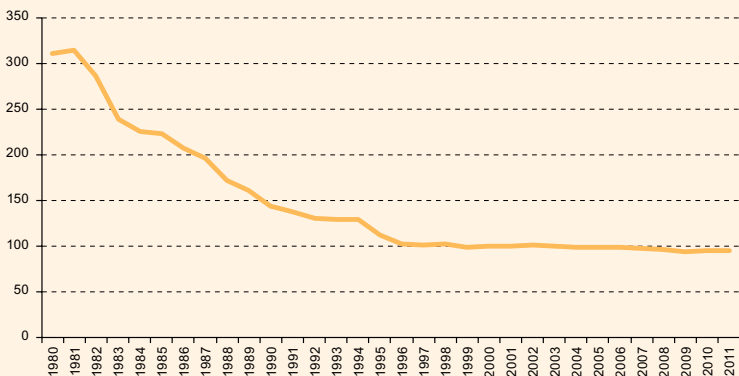
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recuadro III.2
El salario mínimo en México

México es uno de los países de la región donde el salario mínimo no muestra una recuperación en la última década. Si bien a mediados de los años noventa se detuvo el sostenido descenso que venía experimentado desde los años ochenta, la última década está pautada por su relativa estabilidad

(véase el gráfico siguiente). La última información disponible muestra que casi un 14% de los ocupados reciben un ingreso inferior al salario mínimo, mientras que alrededor de 2 de cada 5 ocupados percibe hasta dos salarios mínimos (véase el cuadro inferior)^a.

México: evolución del salario mínimo real, 1980-2011
(Índice anual medio 2000=100)



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

México: distribución de los ocupados por niveles de ingreso con relación al salario mínimo, segundo trimestre de 2013
(En porcentajes)

	Porcentaje del total de ocupados	Porcentaje de ocupados con ingresos ^a
Hasta 1 sueldo mínimo	13,6	14,7
1 a 2 sueldos mínimos	24,7	26,8
2 a 3 sueldos mínimos	20,1	21,8
3 a 5 sueldos mínimos	15,5	16,8
Más de 5 sueldos mínimos	7,5	8,1
Sin ingresos	7,9	...
Ingreso no especificado	10,7	11,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013.

^a No incluye a los trabajadores dependientes no remunerados ni a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades agrícolas de subsistencia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Recuadro III.2 (conclusión)

El salario mínimo tiene una importante función de ancla nominal para el mercado de trabajo y para la economía en general, dado que algunos beneficios sociales, las pensiones y las becas, entre otros, se expresan con relación al valor del salario mínimo. También influye en la determinación de los salarios a lo largo de toda la distribución, ya que suelen fijarse como múltiplos del salario mínimo (véase Fairris, Popli y Zepeda, 2006; Kaplan y Pérez Arce, 2006)^b. En un estudio reciente sobre los efectos del salario

mínimo en México, en el que se explora la variación de su valor en las diferentes municipalidades, se descubrió que una parte significativa del incremento de la desigualdad en México entre fines de los años ochenta y comienzos de la década de 2000 se debe a la fuerte caída del salario mínimo real en ese período (Bosch y Manacorda, 2010). Más aún, esta evolución explica prácticamente todo el incremento de la desigualdad en los quintiles inferiores de la distribución de ingresos durante los años noventa.

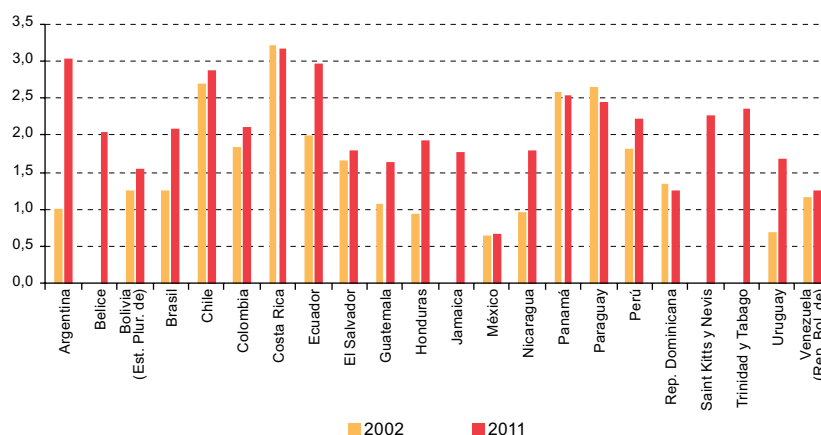
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013; D. Fairris, G. Popli y E. Zepeda, "Minimum wages and wage structure in Mexico", N° 400, University Library of Munich, 2006; D. Kaplan y F. Pérez Arce Novaro, "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (1), N° 289, 2006; y M. Bosch y M. Manacorda, "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, N° 4, 2010.

^a En México coexisten los salarios mínimos diferenciados por municipalidad y los salarios mínimos profesionales, que se aplican a una ocupación o trabajo especial. Los trabajadores deben recibir el monto máximo entre ambos.

^b En diversos países de América Latina la evidencia sugiere que los salarios mínimos sirven como unidad de referencia para la fijación de salarios a lo largo de toda la distribución salarial, tanto en el sector formal como en el informal (Maloney y Nuñez, 2003).

La relación entre el salario mínimo y el valor de la línea de pobreza per cápita demuestra la capacidad de compra del salario mínimo⁸. Esta relación presenta una gran variación entre países, desde 0,66 en México hasta 3,18 en Costa Rica en 2011. Dado que este salario debe cubrir las necesidades del trabajador y su familia, para que un hogar de cuatro miembros, dos de ellos perceptores de ingresos, logre superar el umbral de pobreza, la relación debe ser superior a dos. Esto sucede en 8 de los 17 países considerados en 2011, mientras que en 2002 solamente ocurría en 5. México es el único país, al final de la década analizada, donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de pobreza per cápita. La relación se ha incrementado significativamente en el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Uruguay. En los países del Caribe sobre los cuales existen datos, los salarios mínimos superan alrededor de dos o más veces la línea de pobreza anual para adultos, excepto en el caso de Jamaica, donde en 2009 la proporción fue de 1,8 (véase el gráfico III.13).

Gráfico III.13
América Latina y el Caribe (22 países): relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza per cápita, 2002-2011^a



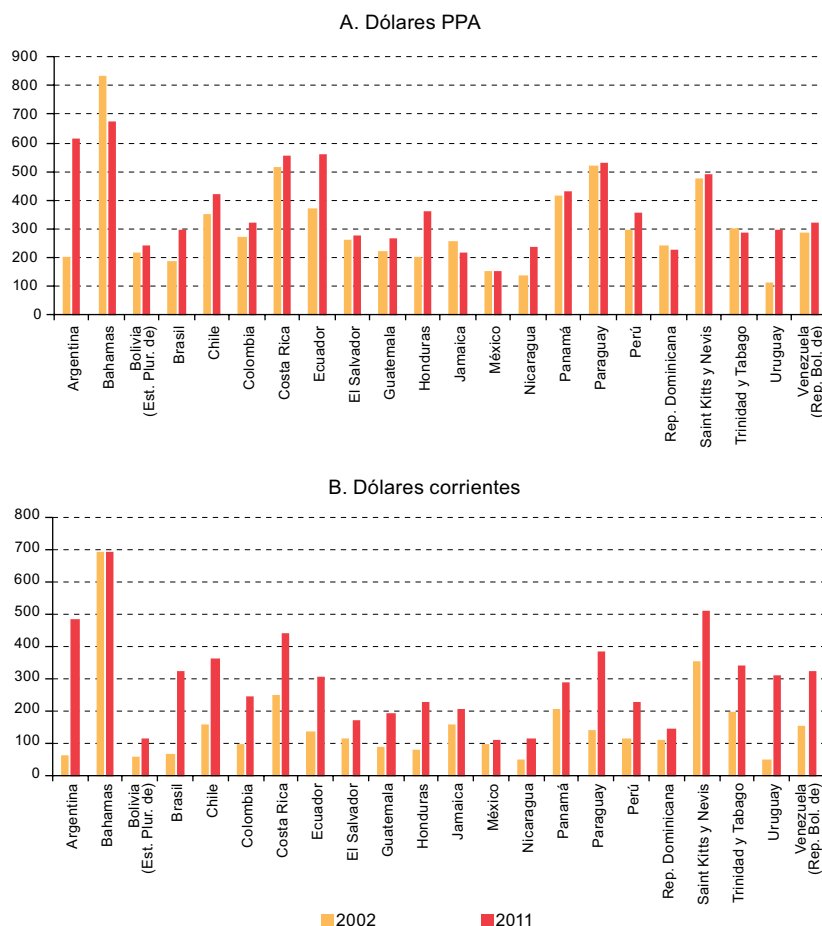
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Los datos para los países del Caribe corresponden a los años siguientes: 2009 (Belice y Jamaica), 2008 (Saint Kitts y Nevis) y 2005 (Trinidad y Tabago).

En el período analizado (2002-2011), hubo una tendencia general a la apreciación cambiaria en la región, con el consecuente incremento de los salarios en dólares (véase el gráfico III.14). El promedio simple de los salarios mínimos pasó de 158 a 298 dólares, alcanzando el valor máximo para el final del período en Bahamas (693 dólares) y el mínimo en México (112 dólares). La consideración del salario mínimo expresado en dólares corregidos por PPA muestra un ordenamiento de países similar al que surge al considerar el poder adquisitivo en relación con la línea de pobreza. Se destacan las Bahamas, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay como los países donde el salario mínimo tiene mayor poder adquisitivo en términos de dólares PPA, y México como el caso opuesto (véase el gráfico III.14).

⁸ Se utiliza el valor de la línea en la que la CEPAL basa sus cálculos de pobreza.

Gráfico III.14
América Latina y el Caribe (22 países): salarios mínimos, 2002-2011
(En dólares PPA y corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT y Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos.

Los potenciales efectos de los incrementos del salario mínimo sobre distintas variables del mercado laboral son controvertidos (véase el recuadro III.3). Es por ello que resulta importante contar con evaluaciones de los impactos de esta política. Como se discutió antes, en distintos países se produjo simultáneamente un incremento de los salarios mínimos y una disminución de la desigualdad salarial, en un contexto de crecimiento del empleo. Se presenta a continuación un análisis en profundidad de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, donde la recuperación de este instrumento ha sido particularmente notoria, y de Chile, donde el crecimiento ha sido menos intenso⁹.

En la Argentina, tras mantenerse el salario mínimo en el mismo y reducido valor nominal y real desde 1993 y sufrir una caída significativa en 2002, a partir de 2003 se llevó a cabo una intensa política de actualización que implicó un fuerte incremento real superior al 200% entre ese año y 2012. Sin embargo, esta tendencia positiva comenzó a debilitarse en gran medida a partir de 2007, cuando la aceleración de la inflación redujo la capacidad que tenía esta herramienta para incrementar su poder adquisitivo (véase el gráfico III.15)¹⁰. En el caso del Brasil, si bien la recuperación comenzó hacia mediados de la década de 1990, tomó mayor impulso durante la década de 2000, incrementándose en términos reales alrededor del 100% entre 2000 y 2012. Una dinámica similar, aunque de menor intensidad, se observó en Chile, donde el salario mínimo creció alrededor del 40% en igual período. Por último, como sucedió en

⁹ Esta sección se basa en Maurizio (2013). Es necesario advertir que este análisis cubre países de informalidad relativamente baja en la región. En países de alta informalidad el salario mínimo como precio puede afectar más los ingresos de informales y tender a mantener barreras de segmentación.

¹⁰ Esta variación real se calcula utilizando un índice ponderado de los índices de precios de las provincias.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

materia distributiva, el Uruguay ha sido el país que comenzó más tardíamente el fortalecimiento del salario mínimo: el valor real de este instrumento venía cayendo de manera sostenida en las últimas décadas, pero a partir de fines de 2004 se inició un proceso de marcado incremento de su poder adquisitivo, que creció un 180% entre 2005 y 2012.

Recuadro III.3
Salario mínimo, desigualdad y empleo

Los efectos del salario mínimo sobre el empleo y la desigualdad salarial son ambiguos en términos teóricos, por ello resulta de suma importancia contar con evidencia empírica al respecto. Bajo el modelo estándar de competencia perfecta en el mercado de trabajo, el establecimiento del mínimo por encima del salario de equilibrio generará una reducción del empleo, que afectará negativamente a aquellos individuos para los cuales el salario mínimo resulta operativo (jóvenes y trabajadores poco calificados). Sin embargo, en modelos de competencia imperfecta, el salario está por debajo de la productividad marginal del trabajo, por lo que un aumento del valor del mínimo no necesariamente implica una disminución del empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento (Dickens, Machin y Manning, 1999; Manning, 2003; Eyraud y Saget, 2008).

En relación con la desigualdad salarial, puede ocurrir que aquellos trabajadores que en ausencia del salario mínimo obtendrían un salario inferior a este, bajo su vigencia perciban un monto cercano al salario mínimo, lo que producirá una compresión de la distribución salarial (hipótesis de efecto de censura). Pero los impactos sobre la desigualdad pueden ser más bajos si el salario mínimo funciona como unidad de referencia para fijar el resto de los salarios, dando lugar a impactos proporcionales a lo largo de la distribución salarial y manteniendo básicamente inalterable la desigualdad salarial. Finalmente, si el salario mínimo tuviera efectos negativos sobre el empleo, la pérdida de empleos de baja remuneración también podría, de hecho, hacer más igualitaria la distribución (hipótesis de efecto de truncamiento).

Cuando se incorpora al análisis el sector informal, aparecen otros potenciales resultados. Si el salario mínimo afecta solamente a los trabajadores formales, los incrementos de su valor generarán

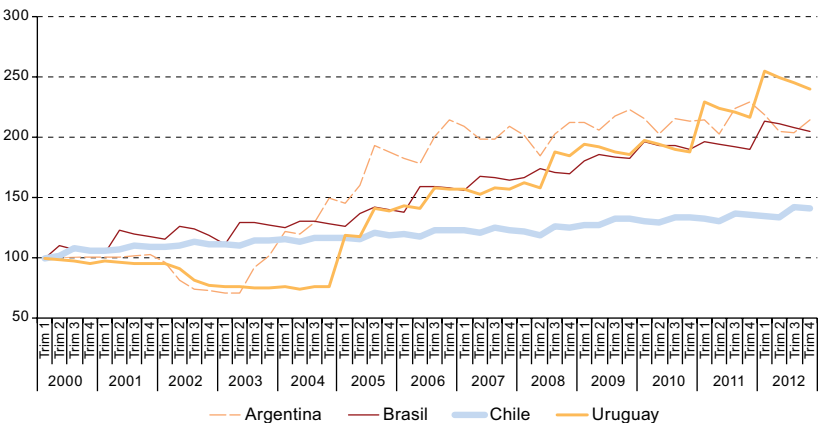
una compresión salarial dentro de este conjunto, pero a la vez podrían ampliar la brecha salarial entre ambos grupos, con resultados netos a priori ambiguos. Si, por el contrario, los impactos de esta institución se extienden hacia la porción informal del mercado de trabajo, los resultados distributivos podrían ser superiores. Por otra parte, un aumento del salario mínimo podría afectar negativamente los salarios del sector no cubierto por esta legislación, como consecuencia de los flujos de trabajadores que pierden su empleo en el sector protegido y se trasladan hacia el no protegido, con lo que se incrementaría la oferta laboral en este sector y se reducirían los salarios.

Como ya se indicó, debido a estas ambigüedades teóricas, es de suma relevancia contar con evidencia empírica. En relación con el empleo, diversos autores encuentran que las repercusiones del salario mínimo en la generación de puestos de trabajo son nulas o incluso positivas, mientras otros encuentran una relación negativa entre ambas variables. Sin embargo, aun en los casos en que se encuentran resultados negativos, en general estos suelen ser de baja magnitud. Entre los estudios sobre los impactos distributivos del salario mínimo en los países desarrollados, la evidencia no es tan controvertida y, en general, la recuperación del salario mínimo ha estado asociada con disminuciones de la desigualdad salarial.

Contrariamente a lo que se observa en el mundo desarrollado, en América Latina existen escasos estudios sobre el impacto distributivo del salario mínimo, especialmente en los años recientes. La evidencia existente indica que los salarios mínimos tienen impacto a lo largo de toda la distribución (efecto de faro) y también que los aumentos reales han tenido efectos distributivos igualadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Maurizio, "Instituciones laborales y desigualdad: el impacto distributivo del salario mínimo en América Latina en el nuevo milenio", Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013; R. Dickens, S. Machin y A. Manning, "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1, 1999; A. Manning, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press, 2003; F. Eyraud y C. Saget, "The revival of minimum wage setting institutions", *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan, 2008.

Gráfico III.15
América Latina (países seleccionados): evolución del salario mínimo real, 2000-2012
(En moneda de cada país, a precios de la última observación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los salarios mínimos y el índice de precios al consumidor (IPC) de los países.

Las posibilidades de los gobiernos de utilizar el salario mínimo como instrumento de política laboral dependen del grado en que la economía esté indexada según el valor de aquel. Dos casos en que el salario mínimo ha estado vinculado a la determinación de beneficios y prestaciones sociales son el Brasil y el Uruguay. En el primer caso, la Constitución de 1988 estableció que el salario mínimo constituye el piso de los beneficios sociales. En el Uruguay, hasta 2004, servía de referencia para definir el otorgamiento y el valor de un conjunto extenso de prestaciones sociales, con sus consecuentes efectos fiscales, y el proceso de incremento de su valor real solo pudo producirse a partir de esta desindexación. Por el contrario, en la Argentina y Chile, el salario mínimo no es utilizado en la fijación de otros niveles salariales o prestaciones sociales, por lo que sus incrementos no redundan de manera directa en mayores costos fiscales.

La relación entre el salario mínimo y los salarios efectivamente pagados en cada economía y su evolución se presentan en el cuadro III.5, mediante el cociente entre el salario mínimo y diversas medidas de la distribución (el salario medio, la mediana —índice de Kaitz— y los percentiles más bajos de la distribución salarial). En los países analizados, el salario mínimo representa alrededor del 50% de la mediana en el año más reciente, excepto en el Uruguay, donde la proporción es menor. En todos los países, la recuperación del salario mínimo se verificó con mayor intensidad que la exhibida por los otros indicadores de la escala salarial, llevando al incremento de las relaciones. Esto indica que este instrumento se ha vuelto más operativo para todos los países. En términos relativos, el mayor salario mínimo corresponde a la Argentina —ya que equivale al salario del décimo percentil— y el menor al Uruguay (el 74% del salario del décimo percentil).

Cuadro III.5
América Latina (4 países): evolución del salario mínimo con relación a la distribución salarial
(En proporciones)

		Salario mínimo/salario medio	Salario mínimo/mediana	Salario mínimo/percentil 10	Salario mínimo/percentil 20
Argentina	2003	0,30	0,39	0,79	0,61
	2012	0,47	0,53	1,06	0,81
Brasil	2003	0,25	0,44	0,88	0,65
	2011	0,30	0,50	0,86	0,72
Chile	2000	0,31	0,49	0,92	0,82
	2011	0,37	0,60	0,84	0,82
Uruguay	2004	0,13	0,18	0,43	0,31
	2012	0,30	0,37	0,74	0,59

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

Para que el salario mínimo efectivamente cumpla su rol no alcanza con registrar valores adecuados en relación con la distribución salarial, sino que se debe asegurar su cumplimiento efectivo. Esto se demuestra al analizar la composición del empleo según tramos del salario mínimo, considerando los años que se utilizarán para la simulación que se presenta más adelante¹¹. Alrededor del 8% del total de asalariados de la Argentina obtenía un salario inferior al mínimo legal en 2012 y un porcentaje similar se situaba en el entorno de su valor. El restante 84% obtenía un salario superior al establecido por la legislación. Dentro de los afiliados al sistema de pensiones, que se denominarán trabajadores formales, solo el 2% se encontraba por debajo del mínimo, y la cifra alcanzaba al 27% entre los informales. El porcentaje de trabajadores formales cuyo salario se ubicaba en el entorno del mínimo era muy bajo (4%) mientras que el 20% de los trabajadores informales se encontraba en este tramo. Ello implica que en 2012, el 94% de los asalariados registrados obtenían un salario superior al mínimo legal. Esta cifra era de casi el 100% en 2003 debido al muy bajo valor del salario mínimo, que lo volvía totalmente inoperativo.

En el caso del Brasil, el cumplimiento de esta normativa parece ser superior al observado en los tres casos restantes. En efecto, en 2011 solo el 1,3% de los asalariados obtenía un salario inferior al mínimo, mientras que el 8% percibía un monto cercano a este. Por lo tanto, el 90% de los trabajadores tenía ingresos superiores al salario mínimo. El porcentaje de asalariados no registrados con ingresos inferiores al mínimo también es muy reducido (8,3%), significativamente más bajo que el registrado, por ejemplo, en la Argentina (27%). Además, en el Brasil la

¹¹ Para determinar si los trabajadores se ubican por encima, en el mismo valor o por debajo del salario mínimo, se establecieron los siguientes criterios: i) se considera que un determinado valor salarial es inferior al mínimo si es menor del 90% del valor legal; ii) se considera que coincide con el salario mínimo si se encuentra entre el 90% y el 110% de su valor, y iii) se considera superior al salario mínimo si es igual o mayor del 110% de su valor.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

distribución de los trabajadores, asalariados y no asalariados, con relación al valor del salario mínimo no se ha modificado sustancialmente, aun en un período de fortalecimiento de esta herramienta. Ello sugiere que en este país el salario mínimo es un valor de referencia en la fijación del salario de los trabajadores informales, por lo que sus incrementos se traducen en aumentos salariales efectivos para ellos, confirmando la evidencia previa del efecto de faro¹². En Chile alrededor del 3% de la fuerza de trabajo asalariada obtiene un salario inferior al mínimo legal, mientras que un porcentaje similar se ubica en torno a dicho valor. Junto con el Brasil, registra los porcentajes más bajos de asalariados informales que perciben salarios inferiores al mínimo. Sin embargo, en Chile también un reducido porcentaje de estos trabajadores (alrededor del 7,5%) percibe un monto cercano.

Por último, el Uruguay registra los porcentajes más elevados de asalariados con ingresos superiores al salario mínimo (95%) mientras que solo el 3% obtiene ingresos inferiores. Ello refleja el hecho de que casi la totalidad de asalariados registrados se encuentra en la primera situación. Sin embargo, en lo que se refiere a los trabajadores informales, el Uruguay se ubica en una situación intermedia, con un porcentaje de alrededor del 20% por debajo del mínimo, el doble del valor de Chile y el Brasil y siete puntos porcentuales más bajo que en la Argentina.

De lo anterior se infiere que las diferencias entre los cuatro países respecto de la distribución de los asalariados según los tramos del salario mínimo se deben mayormente a lo que sucede con los trabajadores informales, ya que el porcentaje de trabajadores formales que perciben este monto o una cifra menor es relativamente similar, y muy bajo, en los cuatro casos. En particular, entre el 94% y el 97% de estos trabajadores obtienen salarios que superan el mínimo legal.

Cuadro III.6
América Latina (4 países): evolución de la cobertura del salario mínimo
(En porcentajes)

		Total de asalariados			Asalariados formales			Asalariados informales		
		Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo
Argentina	2003	4,7	2,8	92,5	0,7	0,8	98,5	13,3	7,0	79,7
	2012	8,5	7,9	83,6	2,2	3,9	93,9	27,5	19,9	52,6
Brasil	2003	1,3	7,2	91,5	0,2	4,7	95,1	5,0	15,5	79,5
	2011	1,3	8,0	90,7	0,2	6,9	92,9	8,3	14,7	77,1
Chile	2000	4,3	6,9	88,8	2,6	5,8	91,6	13,9	13,1	73,0
	2011	3,4	3,9	92,7	2,1	3,4	94,4	14,0	7,5	78,5
Uruguay	2004	0,6	0,5	98,9	0,4	0,2	99,5	1,9	2,4	95,7
	2012	2,9	2,0	95,1	1,8	1,5	96,7	19,9	9,9	70,3

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

Nota: Significación calculada a partir de errores estándares que surgen de bootstraps para 1.500 submuestras: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Para estimar los impactos de los cambios del salario mínimo en la desigualdad salarial, se utiliza la metodología propuesta por DiNardo, Fortin y Lemieux (1996). Esta consiste en estimar funciones de densidad contrafactuales que permiten evaluar cómo habría sido la distribución salarial del momento inicial si, manteniendo constantes los atributos de los trabajadores, el salario mínimo fuera el del momento final. A partir de esta nueva distribución contrafactual de salarios, se estiman diferentes indicadores de desigualdad, como el índice de Gini, el índice de Theil o la relación entre percentiles. De este modo, dado que se están simulando solo variaciones del salario mínimo manteniendo constantes otras posibles causas de los cambios distributivos, es posible deducir el impacto distributivo del aumento del salario mínimo comparando los indicadores de desigualdad observados en el momento inicial con los que resultan de la simulación¹³.

¹² Souza y Baltar (1979); Neri, Gonzaga y Camargo (2000); Lemos (2004).

¹³ Véanse más detalles sobre los aspectos metodológicos en Maurizio (2013). Una limitación de esta metodología es que no incluye los posibles efectos negativos en el nivel de empleo. Sin embargo, resulta importante señalar que en este período se produce un elevado crecimiento del empleo en los países estudiados, y un fuerte proceso de formalización (con excepción de Chile). La combinación de un sostenido incremento del empleo y de los puestos formales sugeriría que el aumento del salario mínimo no habría tenido efectos adversos en esta variable. Por otra parte, solo aquellos individuos con ingresos inferiores al salario mínimo son afectados por este. La ausencia de efectos de derrame implica resultados conservadores, ya que podrían existir efectos mayores siempre y cuando la intensidad de los efectos del salario mínimo fuera decreciente a lo largo de la distribución.

Los principales resultados se presentan en el cuadro III.7. La primera y tercera columna muestran el valor inicial y final del salario promedio (expresado en la moneda de cada país, a precios del inicio del período), la relación entre percentiles (percentil 90/percentil 10, percentil 50/percentil 10 y percentil 90/percentil 50), el índice de Gini y el índice de Theil. La segunda columna muestra la densidad contrafactual, que es la que habría prevalecido en el inicio si el salario mínimo al momento inicial hubiera sido el del momento final. De esta manera, la diferencia entre ambas columnas muestra el efecto atribuible a la modificación del salario mínimo (variación absoluta y relativa). En todos los casos, el incremento del salario mínimo ha implicado un aumento del salario medio, de entre un 1% y un 4% según el país. En todos los países se evidencia también un efecto igualador del salario mínimo, aunque no resulta significativo en Chile. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la desigualdad se debe exclusivamente a compresiones en la parte baja de la distribución.

Cuadro III.7
América Latina (4 países): impactos distributivos del salario mínimo

	Promedio e indicadores de desigualdad	Año inicial ^a (1)	Densidad contrafactual (sin incremento del salario mínimo) (2)	Año final ^a (3)	Variación absoluta (2)-(1)	Significación ^b	Variación relativa (2)/(1)	Porcentaje del cambio originado por el salario mínimo ((2)-(1)/(3)-(1))
Argentina (2003-2012)	Promedio	749	782	1 031	33	***	4%	12%
	Percentil 90/percentil 10	5,00	4,10	3,75	-0,90	*	-18%	72%
	Percentil 50/percentil 10	2,14	1,76	2,00	-0,39	***	-18%	271%
	Percentil 90/percentil 50	2,33	2,33	1,87	0,00		0%	0%
	Índice de Gini	0,37	0,35	0,29	-0,03	***	-7%	32%
	Índice de Theil	0,27	0,24	0,15	-0,03	***	-10%	23%
Brasil (2003-2011)	Promedio	840	861	1 058	21	***	2%	10%
	Percentil 90/percentil 10	6,67	4,47	5,50	-2,20	***	-33%	189%
	Percentil 50/percentil 10	2,08	1,40	1,83	-0,69	***	-33%	276%
	Percentil 90/percentil 50	3,20	3,20	3,00	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,48	0,45	0,45	-0,02	***	-5%	84%
	Índice de Theil	0,47	0,44	0,42	-0,03	***	-6%	66%
Chile (2000-2011)	Promedio	249 762	255 025	276 915	5 263	***	2%	19%
	Percentil 90/percentil 10	6,25	5,97	4,55	-0,28	*	-4%	16%
	Percentil 50/percentil 10	2,00	1,91	1,50	-0,09	No significativo	-4%	18%
	Percentil 90/percentil 50	3,13	3,13	3,04	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,45	0,45	0,43	0,00	No significativo	0%	6%
	Índice de Theil	0,42	0,42	0,39	0,00	No significativo	-1%	13%
Uruguay (2004-2012)	Promedio	8 012	8 060	11 094	47	***	1%	2%
	Percentil 90/percentil 10	6	5,42	4,79	-0,58	No significativo	-10%	48%
	Percentil 50/percentil 10	2,32	2,12	2,05	-0,21	***	-9%	77%
	Percentil 90/percentil 50	2,59	2,56	2,33	-0,02	No significativo	-1%	9%
	Índice de Gini	0,42	0,42	0,35	0	***	-1%	7%
	Índice de Theil	0,34	0,33	0,22	-0,01	***	-2%	5%

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

^a Los promedios se expresan en la moneda de cada país, a precios del inicio del período.

^b La significación se calcula a partir de errores estándares que surgen de bootstraps (1.500 submuestras): *** = p<0,01. ** = p<0,05. * = p<0,1.

En el caso de Chile, las leves reducciones que se observan en todos estos indicadores (salvo en la varianza), no resultaron estadísticamente significativas en ningún caso. Cabe recordar que el aumento en términos reales del salario mínimo en este país fue inferior al resto de los casos analizados (de alrededor del 30%, mientras que en los otros países osciló entre el 100% y el 200%). Esta sería una de las razones de que esta recuperación no haya sido suficiente

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

como para modificar significativamente los indicadores de desigualdad, los que en valores absolutos cambiaron solo de manera marginal. Asimismo, en este país, a diferencia del resto, el salario mínimo parece perder operatividad en la segunda parte del período considerado. Como se mencionó, Chile es el único país donde el porcentaje de asalariados que perciben un salario mínimo o menos es inferior en el año final que en el inicial. Al mismo tiempo, la relación entre el valor de esta institución y el primer percentil decreció marcadamente durante los últimos años.

En la Argentina, el aumento del salario mínimo real estaría asociado a una reducción de 2,6 puntos porcentuales del índice de Gini, que representa una caída del 7% respecto del valor que exhibía en el año inicial. Alrededor de un tercio de la baja que registró el índice de Gini entre 2003 y 2012 puede atribuirse a la modificación del salario mínimo. Una situación similar se observa con el índice de Theil. La relación entre la mediana y el percentil 90 no se modifica, pero la brecha entre el percentil 50 y el percentil 10 se reduce significativamente, reflejando la compresión en el tramo de ingresos inferiores.

En el Brasil, el índice de Gini decrece 2,4 puntos porcentuales (5%). La recuperación del salario mínimo tiene un impacto muy significativo: origina el 84% de la reducción total de este indicador. Al igual que en la Argentina, el efecto igualador se verifica exclusivamente en la parte inferior de la distribución. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, esta reducción es lo suficientemente intensa como para disminuir significativamente también la brecha entre los percentiles extremos, 90 y 10. Los resultados sugieren que si solo hubiera operado el efecto del salario mínimo, la relación entre el percentil 50 y el percentil 10 del año final habría sido aún más baja que la que efectivamente se registró.

En el caso del Uruguay, los impactos igualadores resultan ser más reducidos que en los dos casos anteriores. En efecto, el índice de Gini decrece 0,5 puntos porcentuales, y los cambios en el salario mínimo explican alrededor del 7% de la caída total del indicador entre 2004 y 2012. Similares resultados se observan con relación al índice de Theil. Una vez más, la reducción de la brecha entre los percentiles extremos de la distribución refleja exclusivamente lo sucedido en el tramo inferior de esta, donde este factor ocasionó el 77% de disminución.

Como ya se expuso, las explicaciones recientes sobre la caída de la desigualdad en la región se han centrado en los factores que impulsan la oferta y demanda de trabajadores de distintos niveles de calificación. Los resultados anteriores sugieren la importancia de considerar, además, el rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en algunos países de la región. De hecho, la reducción de los diferenciales salariales podría ser consecuencia, a su vez, del fortalecimiento del salario mínimo y de otras instituciones como, por ejemplo, las negociaciones colectivas. Cabe destacar que el fortalecimiento del salario mínimo en los casos estudiados se ha verificado en un período de crecimiento del empleo y, en particular, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, en un contexto de fuerte formalización laboral.

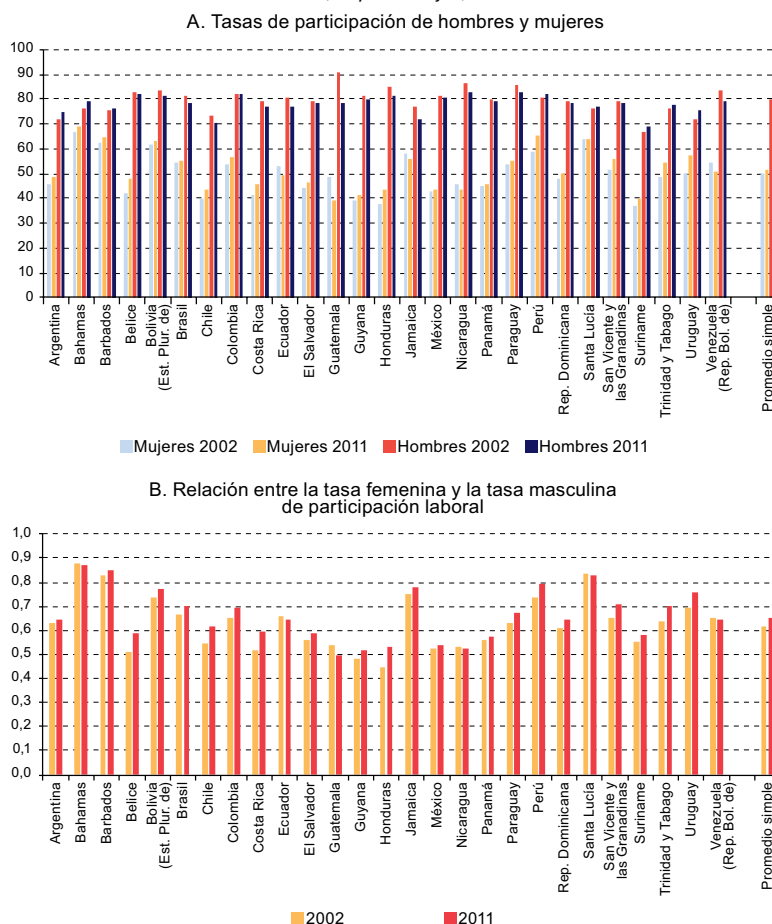
D. Desigualdades de género: inserción e ingresos

Las marcadas diferencias de género que tienen lugar en el mercado laboral abarcan distintos ámbitos: desde las decisiones de participación laboral hasta los resultados en términos de ocupación, desocupación y cotizaciones a la seguridad social. Al restringirnos al universo de las personas ocupadas, estas diferencias se expresan en el acceso a determinados puestos de trabajo, la concentración en ciertas ocupaciones y las diferencias de remuneraciones. En este apartado se analizan en profundidad estos aspectos, considerando la evolución regional en la última década.

1. Participación, empleo y desempleo

La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es un fenómeno que, con diferentes velocidades e intensidades, se ha producido en todos los países de la región en las últimas cuatro décadas. Esta tendencia continúa en la última década pero a un ritmo considerablemente más lento si se compara con las variaciones experimentadas antes. Además, la participación laboral femenina ha mantenido sus principales rasgos: las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado presentan las tasa de participación económica más elevada (CEPAL, 2013b) (véase el gráfico III.16).

Gráfico III.16
América Latina y el Caribe (27 países): participación laboral según sexo, 2002 y 2011
(En porcentajes)



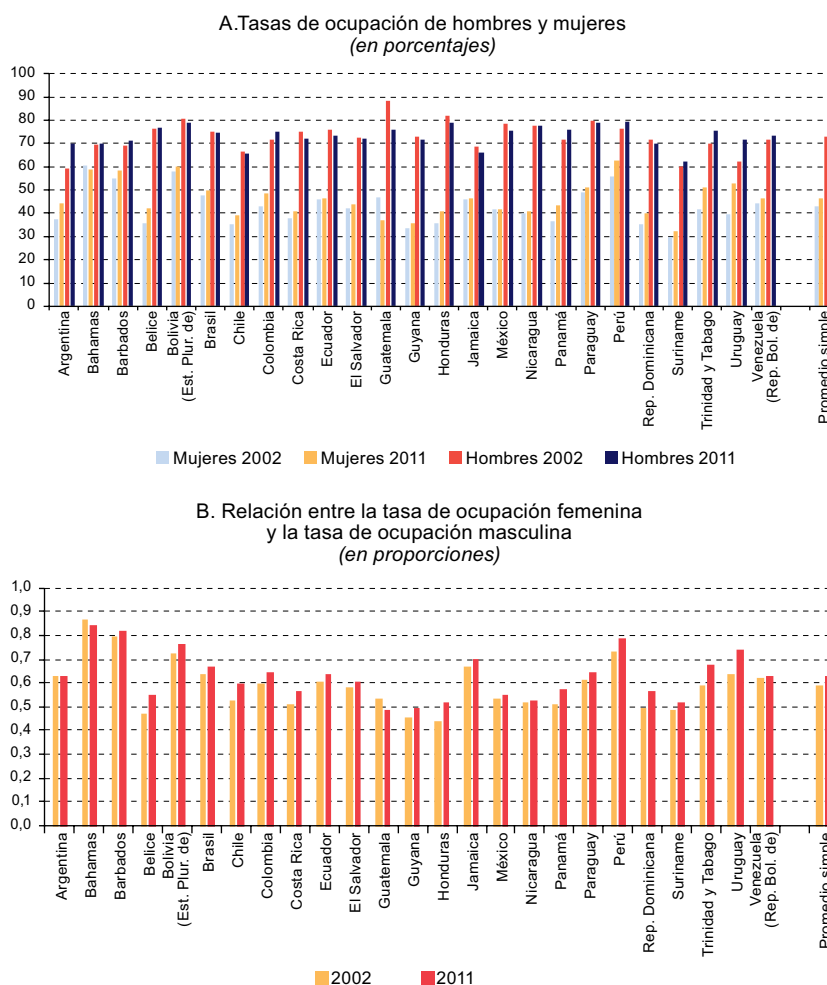
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares; y estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los años 2002 y 2010 en el caso de los países del Caribe.

Aun cuando las tasas de participación femenina han aumentado de manera sostenida, en todos los países de la región son considerablemente inferiores a las masculinas. En Guatemala y Honduras, su valor equivale aproximadamente a la mitad de la masculina, mientras que la mayor similitud entre hombres y mujeres en materia de participación laboral se evidencia en los Estados insulares del Caribe de habla inglesa y el Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay (véase el gráfico III.16). La evolución por sexo ha sido diferente, ya que la tasa de actividad de los hombres cayó en 19 de los 27 países considerados, mientras que, por el contrario, la tasa de participación femenina creció en 22. Esta evolución diferencial determina que, en la mayor parte de los países, las brechas por sexo se han acortado y las tasas de participación femeninas son más cercanas a las de los hombres en 2011 respecto de 2002. Las excepciones son Guatemala, que presenta una caída, y las Bahamas, el Ecuador, Nicaragua, Santa Lucía y Venezuela (República Bolivariana de), en que la situación es efectivamente estable (véase el gráfico III.16). Las brechas más grandes corresponden a los países de Centroamérica.

En el marco del crecimiento económico experimentado por las economías latinoamericanas en la última década, las tasas de empleo han aumentado significativamente. Sin embargo, como sucede con las tasas de participación, las diferencias entre hombres y mujeres son todavía muy significativas (véase el gráfico III.17). En la mayoría de los países, la tasa de ocupación aumentó entre 2002 y 2011 (con excepción de las Bahamas, el Ecuador, Guatemala, Jamaica y México), aunque fue considerablemente mayor el crecimiento de la tasa femenina que el de la masculina (y en los casos donde se observa un descenso global, este es menor entre las mujeres, excepto en las Bahamas y Guatemala), por lo que disminuyó la brecha por sexo. Se evidencia mayor variabilidad entre los países del Caribe: en los países continentales (Belice, Guyana y Suriname) la tasa femenina equivale aproximadamente a la mitad de la masculina, mientras que en las Bahamas y Barbados se acerca al 85%.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico III.17
América Latina y el Caribe (25 países): ocupación según sexo, 2002 y 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares; y estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los años 2002 y 2010 en el caso de los países del Caribe.

Si consideramos las horas de trabajo remuneradas, en todos los países el promedio semanal que corresponde a las mujeres es inferior al masculino. En 2011, las mujeres dedicaban en promedio 38,2 horas semanales al mercado laboral, y los hombres 44,8. Tanto para hombres como para mujeres, el promedio de horas se ha mantenido relativamente estable entre 2002 y 2011. Las horas totales de trabajo (remuneradas y no remuneradas) se analizan más adelante en este capítulo.

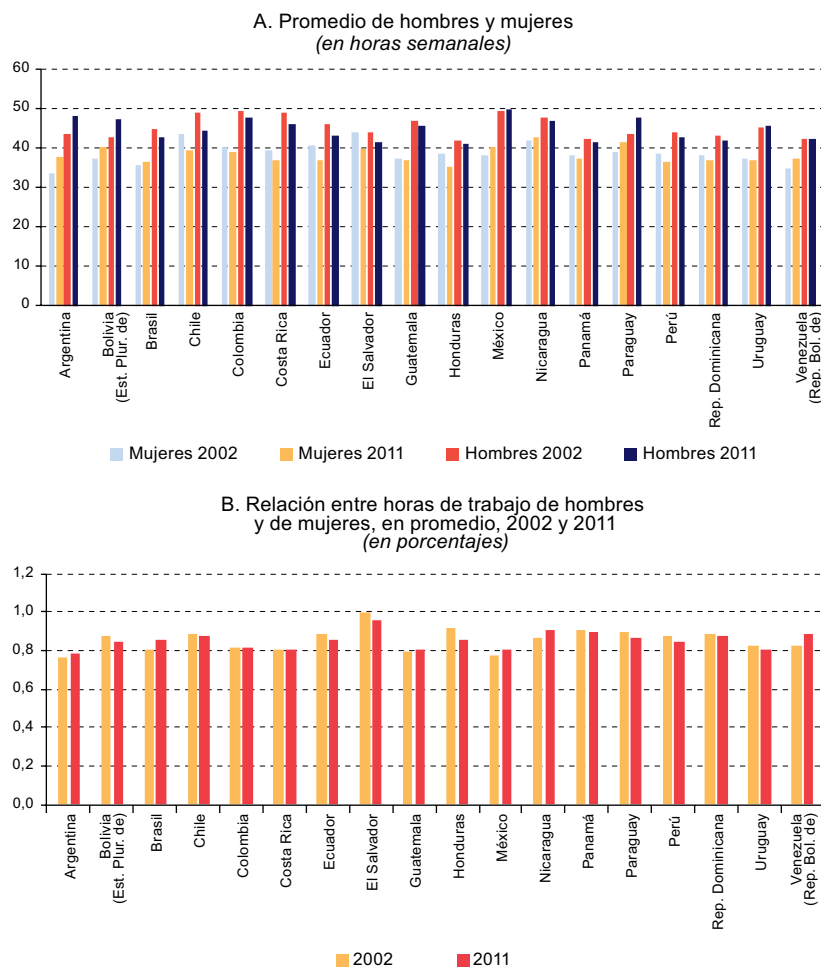
La incidencia del empleo a tiempo parcial es considerablemente superior entre las mujeres que entre los hombres (véase el gráfico III.19)¹⁴. En 2011, el promedio (simple) de incidencia del trabajo a tiempo parcial femenino es del 28%, mientras que entre los hombres es del 12%. Hay una variación considerable entre países, con una proporción mayor del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres en Guatemala, Honduras, el Paraguay y el Perú.

La fuerte caída del desempleo entre 2002 y 2011 se produjo en la mayoría de los países, con las excepciones de las Bahamas, Barbados, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México. La tasa de desempleo de las mujeres es superior a la de los hombres en todos los países, con excepción de El Salvador y México. Se destacan las altas brechas en el Brasil, Jamaica y la República Dominicana, donde la tasa de desempleo femenina se acerca al doble de la tasa masculina, aun cuando en este último país (al igual que en el Ecuador y, en menor medida, Panamá), la diferencia se ha reducido significativamente (véase el gráfico III.20).

¹⁴ Se considera empleo a tiempo parcial el que insume menos de 30 horas semanales.

Gráfico III.18

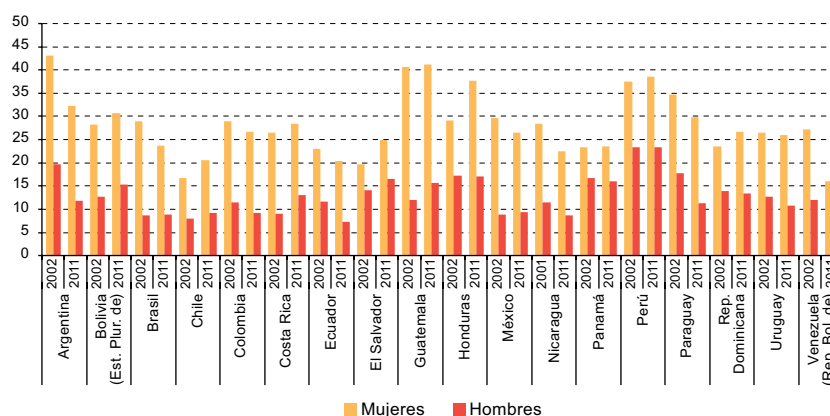
América Latina (18 países): horas de trabajo remunerado por semana, según sexo, 2002 y 2011



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

Gráfico III.19

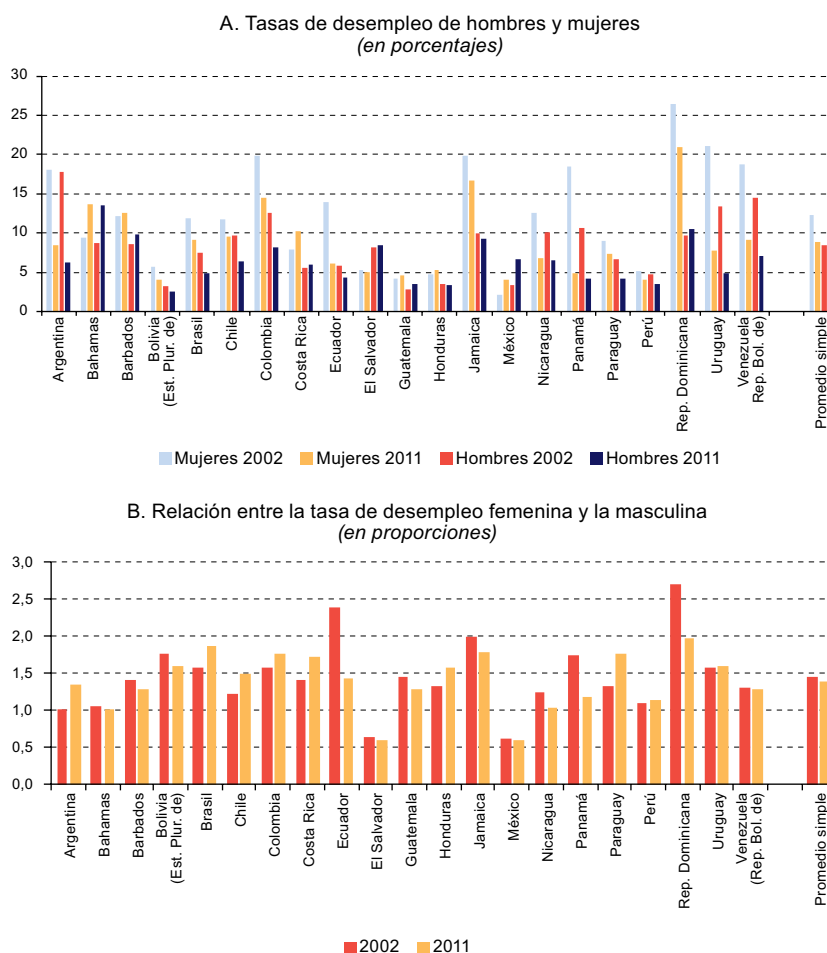
América Latina (18 países): trabajo a tiempo parcial según sexo, 2002 y 2011
(En porcentajes)



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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Gráfico III.20
América Latina y el Caribe (21 países): desempleo según sexo, 2002 y 2011



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

La afiliación a los sistemas de pensiones entre los ocupados se ha incrementado en la última década, como se analiza en la sección G de este capítulo. En relación con las diferencias de género, en promedio para América Latina el porcentaje de cotizantes a la seguridad social es similar entre hombres y mujeres. Sin embargo, se detectan diferencias de un país a otro, con probabilidades significativamente más altas de cotización entre los hombres en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En cambio, en Guatemala, Honduras, México y Nicaragua la situación es inversa, pues las mujeres tienen mayor probabilidad de cotización a la seguridad social, en contextos de muy baja cotización. Un análisis multivariado presentado en CEPAL (2013b) muestra que no hay un patrón claro de relación entre la variable de sexo y la contribución a la seguridad social, y la probabilidad de cobertura está principalmente vinculada a las características del puesto de trabajo.

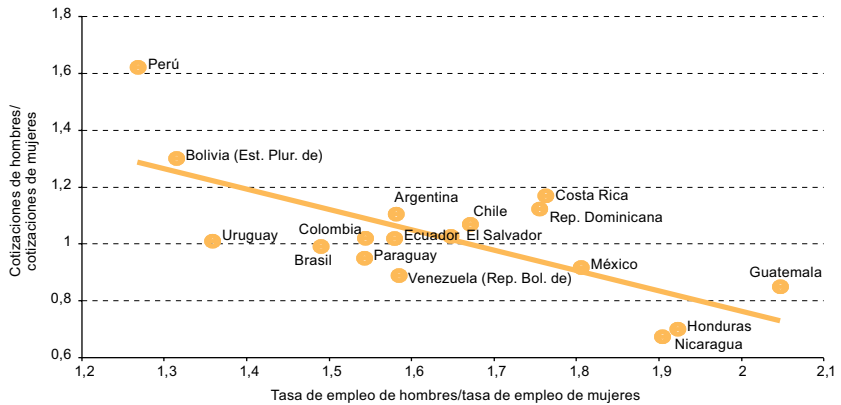
Resulta interesante constatar la relación negativa entre el ratio de las tasas de empleo (tasa de empleo masculina/tasa de empleo femenina) y las diferencias de cotización (cotización de los hombres/cotización de las mujeres) (véase el gráfico III.21). Los países donde las diferencias en las tasas de empleo son más grandes tienen menores diferencias en las tasas de cotización, o incluso mayor cotización de las mujeres. Esto indica que, en estos casos, las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral, en contextos de muy bajas tasas de empleo femeninas en relación con las masculinas, tienen altas probabilidades de ser cotizantes, lo que sugiere un importante proceso de selección en el mercado de trabajo. Puesto que en estos países la participación laboral de las mujeres está más restringida, las más educadas son las que más participan del empleo y, por lo mismo, tienen más probabilidades de cotizar.

Cuadro III.8
América Latina (16 países): afiliación a los sistemas de pensiones entre los ocupados

		Relación entre la afiliación de hombres y mujeres	Porcentaje de cotizantes	Porcentaje de hombres cotizantes	Porcentaje de mujeres cotizantes
Argentina ^a	2004	1,21	54,7	59,3	49,0
	2011	1,11	68,7	71,7	64,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	1,42	9,7	11,1	7,8
	2009	1,30	14,7	16,4	12,6
Brasil	2001	1,03	47,3	47,9	46,5
	2011	0,99	59,6	59,4	59,9
Chile	2000	1,04	63,5	64,5	61,8
	2011	1,07	68,8	70,6	66,0
Colombia	1999	0,76	25,0	22,3	29,4
	2011	1,02	32,1	32,4	31,7
Costa Rica	2002	...	...	...	...
	2011	1,17	67,2	71,1	60,8
Ecuador	2002	1,04	29,3	29,7	28,5
	2011	1,02	44,3	44,7	43,8
El Salvador	1999	0,99	30,8	30,7	30,9
	2010	1,03	28,0	28,4	27,6
Guatemala ^a	2002	0,83	35,8	33,7	40,8
	2006	0,85	38,5	36,4	42,8
Honduras	2006	0,62	18,7	15,5	24,9
	2010	0,70	17,5	15,2	21,7
México ^a	2002	0,90	41,0	39,5	44,0
	2010	0,92	41,3	40,0	43,6
Nicaragua	2001	0,76	18,3	16,4	21,7
	2005	0,67	17,4	14,8	22,0
Paraguay	2000	0,94	13,0	12,7	13,6
	2011	0,95	19,2	18,8	19,8
Perú	2001	1,49	12,9	15,0	10,1
	2011	1,62	30,4	36,9	22,7
República Dominicana ^a	2005	1,00	42,5	42,6	42,4
	2011	1,12	63,3	66,7	59,4
Uruguay	2002	1,00	63,4	63,4	63,5
	2011	1,01	72,9	73,2	72,4
América Latina	2002	0,97	30,2	29,9	30,8
	2011	1,03	36,8	37,3	36,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares.
^a Debido a la disponibilidad de información, el porcentaje de cotizantes se mide con relación a los asalariados.

Gráfico III.21
América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y cotizaciones a pensiones, alrededor de 2011
(En proporciones)



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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En síntesis, si bien las brechas de género en las tasas de participación y ocupación se han reducido en la mayor parte de los países (y en menor medida se han reducido las brechas en las tasas de desempleo), siguen siendo muy significativas aun en los casos en que las mujeres han revertido sus desventajas educacionales. Esto último implica importantes pérdidas potenciales de productividad y de ingresos para los hogares. Sin embargo, no se trata solo de reducir las brechas de ingresos de los hogares con los mayores aportes de las mujeres, sino que también es muy importante disminuir las brechas del empleo para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, el desarrollo de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

Sin duda, el espacio que se abre para las políticas públicas en estas áreas es muy amplio, y abarca tanto políticas laborales como de cuidados, aspectos que se desarrollarán más adelante. La mejor formulación de estas políticas requiere información precisa y detallada sobre la inserción laboral femenina y la comprensión cabal de los procesos en curso. Este es el objetivo de los dos apartados siguientes, donde se analiza la segregación ocupacional y las diferencias de ingreso por sexo.

2. La segregación ocupacional

La segregación ocupacional por sexo consiste en la concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones (y, por lo tanto, la configuración de ocupaciones predominantemente femeninas o masculinas), y la primacía de los hombres en las posiciones jerárquicas dentro de una ocupación. La distribución de hombres y mujeres en las diferentes ocupaciones hace referencia a la segregación horizontal, mientras que la distribución de hombres y mujeres por niveles jerárquicos dentro de una ocupación se conoce como segregación vertical.

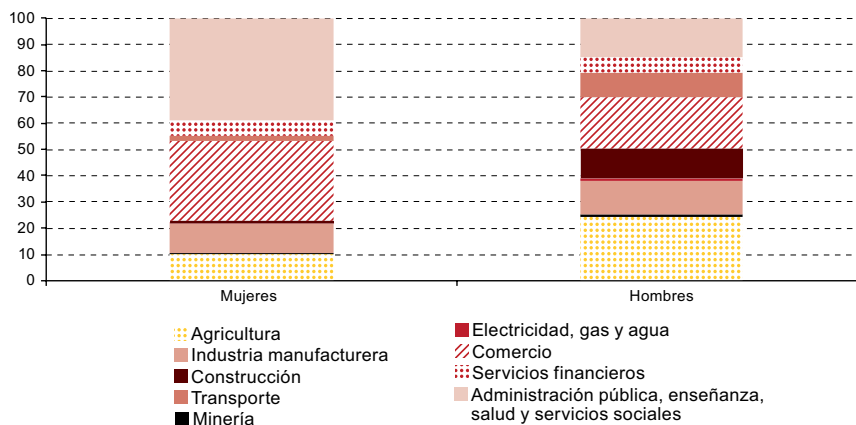
La segregación ocupacional por sexo es relevante por sus propias implicancias y por los posibles efectos en términos de las remuneraciones relativas. De acuerdo con la hipótesis de Bergmann (1974), la concentración de las mujeres en ocupaciones femeninas hace que en estas se paguen salarios menores debido a la creciente oferta laboral femenina y a los relativamente escasos empleos para mujeres. La evidencia empírica señala que efectivamente la segregación ocupacional explica una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres (Macpherson y Hirsch, 1995; Altonji y Blank, 1999; Olivetti y Petrongolo, 2008; Miller, 2009, entre otros). Esta segregación obedece en gran medida a consideraciones de los empleadores o incluso de los mismos trabajadores respecto de cuáles ocupaciones resultan apropiadas para las mujeres. Esto es parte de una construcción social aprendida, en la que también pesan relaciones de poder que subyacen a la división sexual del trabajo dentro de los hogares. A su vez, la discriminación laboral puede influir en las decisiones que toman los individuos, y en particular las mujeres, antes de ingresar al mercado. Más aún, en algunos casos, la segregación ocupacional puede derivar de la segregación educativa, que en cierta medida refleja las opciones o preferencias de las mujeres, pero también pueden ser producto de normas sociales y conductas adquiridas¹⁵.

De manera que la segregación ocupacional abarca múltiples dimensiones de la desigualdad. Tras ella se ocultan desigualdades en términos de reconocimiento, roles y relaciones, pautas culturales y poder. Por lo mismo, el campo de acción de las políticas públicas en este ámbito es amplio, y abarca desde la antidiscriminación hasta el cuidado.

Antes de ingresar en el análisis de la segregación ocupacional, resulta de interés considerar la segregación en términos de sectores de actividad, y la distribución de las mujeres por categorías ocupacionales. Ambos factores, junto con la segregación ocupacional, demuestran la inserción laboral diferencial de las mujeres. En términos de ramas de actividad, la concentración de las mujeres es mucho más marcada que la de los hombres (véase el gráfico III.22), y casi el 70% de ellas se ubican en dos ramas de actividad: administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales (39%) y comercio (30%). Mientras tanto, las dos principales ramas de actividad para los hombres son la agricultura (24%) y el comercio (20%). La importancia de estos dos principales sectores de actividad para las mujeres se constata en todos los países (véase el gráfico III.23), con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde la agricultura es la segunda rama en importancia (y concentra mayor empleo femenino que el comercio).

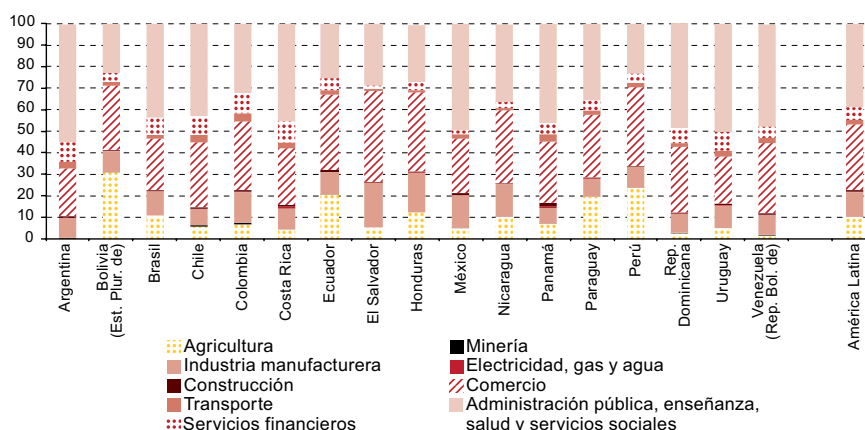
¹⁵ En particular, distintos estudios muestran que una parte relevante del diferencial salarial entre hombres y mujeres con educación terciaria se debe a la especialización de sus estudios universitarios, ya que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en las carreras terciarias que implican menores remuneraciones (véase McDonald y Thornton, 2007; Chevalier, 2007; Cepeda y Barón, 2012).

Gráfico III.22
América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo, total nacional, 2011
(En porcentajes)



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

Gráfico III.23
América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de las mujeres ocupadas por rama de actividad, total nacional, 2011
(En porcentajes)



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

En términos de categorías ocupacionales, se observa que los hombres son principalmente asalariados y tienen una presencia mucho mayor entre los empleadores. Las mujeres, en cambio, constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado y una de cada diez (10,7%) está empleada en el servicio doméstico, mientras que para los hombres este porcentaje es mínimo (0,5%) (CEPAL, 2013b).

Una manera de abordar la segregación ocupacional consiste en considerar las ocupaciones femeninas y su evolución. La clasificación de una ocupación como femenina entraña una cierta arbitrariedad. Una convención comúnmente utilizada considera femeninas aquellas ocupaciones cuyo porcentaje de mujeres supera al porcentaje de mujeres en el total de ocupados. Con este parámetro, se observa una relativa variabilidad en la cantidad de ocupaciones que pueden clasificarse como femeninas en los países. En 2011, las ocupaciones que se clasifican como femeninas cubren desde el 21% en Venezuela (República Bolivariana de) hasta el 59% en Honduras. De este modo, emerge un patrón en el que estas ocupaciones concentran a la mayoría de las mujeres. En efecto, entre el 76% y el 94% de las mujeres, según el país, se ubican en estas ocupaciones clasificadas como femeninas, que concentran una proporción mucho menor (entre un 23% y un 58%) de hombres. Estas cifras son un primer indicador de la alta segregación ocupacional por género.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

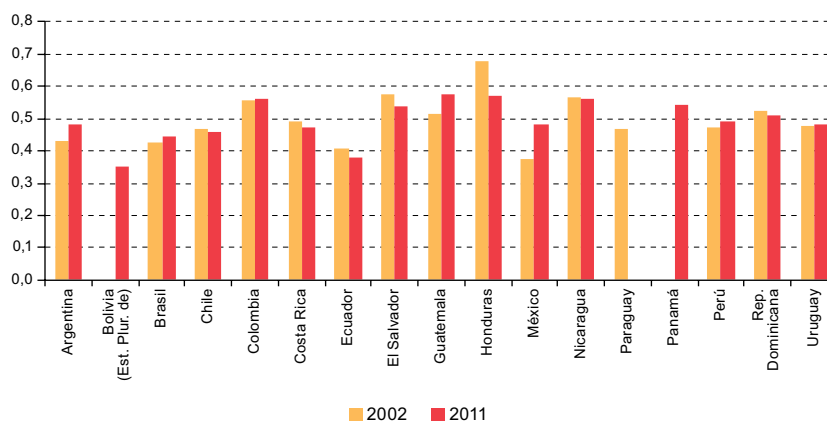
Cuadro III.9
América Latina (18 países): ocupaciones femeninas, 2002 y 2011
(En porcentajes)

	Ocupaciones femeninas		Mujeres y hombres en ocupaciones femeninas			
	2002	2011	Hombres 2002	Mujeres 2002	Hombres 2011	Mujeres 2011
Argentina	27	32	42	85	35	83
Bolivia (Estado Plurinacional de)		41			58	94
Brasil	27	25	44	87	33	77
Chile	41	53	36	83	41	87
Colombia	43	43	30	86	31	87
Costa Rica	46	46	35	84	39	87
Ecuador	39	57	44	85	38	76
El Salvador	43	43	33	91	34	88
Guatemala	35	51	29	81	26	83
Honduras	38	59	19	87	26	83
México	50	46	36	73	35	83
Nicaragua	52	52	24	81	30	87
Panamá		56			32	87
Paraguay	44		27	74		
Perú	31	42	38	85	38	87
República Dominicana	50	52	38	90	40	91
Uruguay	39	41	39	86	35	83
Venezuela (República Bolivariana de)	34	21	32	92	23	78

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

Probablemente, el indicador más utilizado para analizar la segregación ocupacional es el índice de disimilitud de Duncan (véase el anexo metodológico del capítulo II, en el que se empleó para medir la segregación residencial y escolar). Este índice refleja, en el caso de la segregación ocupacional, la proporción de mujeres (u hombres) que sería necesario cambiar de ocupación para lograr la perfecta integración. Varía entre cero y uno, y a mayor nivel del índice, mayor segregación entre hombres y mujeres¹⁶. Al respecto, se detecta una importante variación entre los países: los mayores niveles de segregación ocupacional correspondían en 2011 a Guatemala, Honduras, Nicaragua y Colombia (niveles superiores a 0,55), y los menores correspondían al Brasil, el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) (niveles inferiores a 0,45) (véase el gráfico III.24). La evolución también es variable según los países y, en todo caso, no se detecta una tendencia general a la disminución del indicador en la década, aunque sí se observan caídas de magnitud considerable en Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) (superior al 8%). En conclusión, en materia de segregación ocupacional, no parece haber una mejora generalizada como en el resto de los indicadores previamente analizados.

Gráfico III.24
América Latina (17 países): índice de disimilitud de Duncan para mujeres ocupadas, 2002 y 2011



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

¹⁶ Los índices de segregación son sensibles a la cantidad de agrupamientos (en este caso, ocupaciones) considerados. Los cálculos que se presentan en este capítulo corresponden a la clasificación de ocupaciones de dos dígitos.

En todos los países, la segregación ocupacional es superior entre los asalariados del sector privado que entre los del sector público (véase el cuadro III.10). Esto resulta esperable, ya que en términos generales la legislación contra la discriminación es más fuerte en el sector público. Además, la mayoría de los países presentan una disminución de la segregación de los asalariados públicos entre los dos momentos del tiempo analizados, lo que no ocurre entre los asalariados privados. Esta asimetría es preocupante y requiere, en materia de políticas, una mayor regulación del sector privado para evitar prácticas de discriminación que reproducen las desigualdades de género asociadas a la segregación ocupacional.

Cuadro III.10
América Latina (18 países): índice de Duncan del total de ocupados, de los asalariados privados
y de los asalariados públicos, 2002 y 2011

	Total de ocupados		Asalariados privados		Asalariados públicos	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	0,432	0,481	0,465	0,499	0,389	0,322
Bolivia (Estado Plurinacional de)		0,353		0,505	0,000	0,371
Brasil	0,426	0,446	0,445	0,448	0,389	0,343
Chile	0,468	0,459	0,472	0,364	0,446	0,364
Colombia	0,558	0,561	0,567	0,569	0,437	0,424
Costa Rica	0,490	0,471	0,519	0,487	0,369	0,383
Ecuador	0,405	0,380	0,425	0,397	0,372	0,394
El Salvador	0,575	0,540	0,592	0,535	0,482	0,535
Guatemala	0,513	0,576	0,534	0,567	0,463	0,362
Honduras	0,680	0,572	0,689	0,581	0,480	0,364
México	0,375	0,481	0,378	0,496	0,346	0,350
Nicaragua	0,564	0,564	0,583		0,412	0,000
Paraguay	0,468		0,497		0,374	0,000
Panamá		0,544		0,558		0,459
Perú	0,471	0,490	0,445	0,473	0,416	0,372
República Dominicana	0,523	0,509	0,545	0,526	0,405	0,404
Uruguay	0,480	0,484	0,504	0,506	0,457	0,427
Venezuela (República Bolivariana de)	0,599	0,587	0,610	0,610	0,503	0,478

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

Por otra parte, la segregación ocupacional también implica mayor restricción a las mujeres para ocupar cargos altos. Esto sugiere la existencia de un techo de cristal, como se suele denominar a la existencia de barreras no explicitadas o invisibles que impiden a las mujeres con alta calificación alcanzar los niveles jerárquicos superiores. Una vez más, la desigualdad y la discriminación se refuerzan mutuamente. En este sentido, el techo de cristal constituye no solo una expresión de desigualdad de logros y reconocimientos ante similar nivel educacional, sino un abuso de poder enraizado en prácticas de selección que afectan negativamente a las mujeres.

3. Diferencias salariales

Uno de los hechos más documentados en los estudios sobre diferencias de género en el mercado laboral es la existencia de una penalización salarial para las mujeres. Estas diferencias pueden deberse a distintos factores: la división sexual de las tareas domésticas en el hogar, la discriminación de los empleadores, la segregación educativa antes de ingresar al mercado laboral y otros factores asociados a pautas sociales o culturales.

La consideración de las remuneraciones medias resalta las altas brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres (véase el cuadro III.11). Los ingresos mensuales de los hombres son un 28% más altos que los de las mujeres (promedio simple para todos los países en 2011), y el diferencial oscila entre el 52% en el Perú y el 4% en Honduras. La comparación entre 2002 y 2011 indica que la diferencia de los ingresos laborales medios de hombres y mujeres se ha reducido en la mayor parte de los países (con excepción del Perú, la República Dominicana y el Uruguay). Si en lugar de comparar los ingresos mensuales se comparan los ingresos por hora de trabajo, las diferencias son menores, pues las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres. En este caso, los hombres ganan un 11% más (promedio simple para todos los países en 2011), y el diferencial oscila entre el 48% y el 40% para el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de), respectivamente, y presenta valores negativos en El Salvador, Honduras y Nicaragua,

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

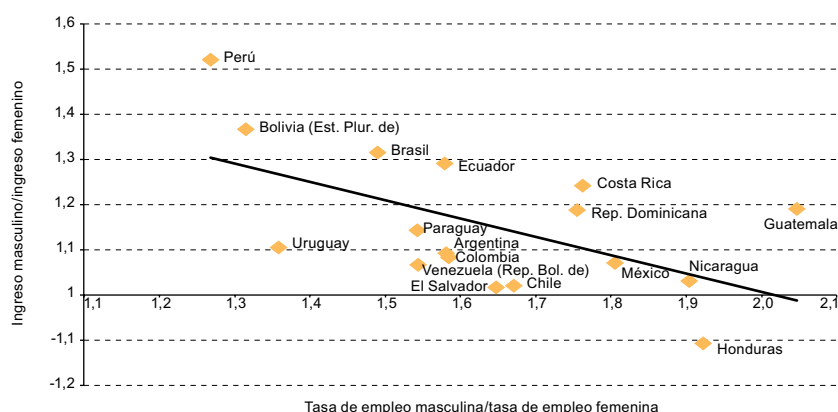
donde los ingresos laborales por hora de las mujeres son superiores a los de los hombres en promedio. Los países de Centroamérica, que mostraban las mayores brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres, son los que muestran menores diferenciales en promedio, sugiriendo nuevamente un proceso de selección de las ocupadas (las que a la larga se insertan en el mercado laboral tendrían, por ejemplo, mayor nivel educativo)¹⁷. La correlación entre la brecha de empleo entre hombres y mujeres y la brecha de ingresos por hora da una cifra negativa de -0,27, lo que refuerza la presunción de que exista un importante proceso de selección entre las ocupadas (véase el gráfico III.25)¹⁸. Al igual que con los ingresos mensuales, las diferencias de los ingresos por hora muestran una tendencia general a la reducción, indicando un acortamiento de las diferencias medias en la década.

Cuadro III.11
América Latina (18 países): diferencia porcentual de ingresos según género en favor de los hombres respecto de las mujeres, 2002 y 2011
(En porcentajes)

	Mensual		Por hora	
	2002	2011	2002	2011
Argentina	47	37	13	8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40	34	53	40
Brasil	43	36	30	27
Chile	49	32	26	0
Colombia	16	19	-4	3
Costa Rica	24	18	-5	23
Ecuador	49	27	49	23
El Salvador	33	15	26	-3
Guatemala	58	48	27	10
Honduras	8	4	-7	-19
México	54	35	26	4
Nicaragua	25	14	2	-5
Panamá	18	12	-3	7
Paraguay	76	45	37	11
Perú	33	52	43	48
República Dominicana	25	25	4	15
Uruguay	36	37	8	7
Venezuela (República Bolivariana de)	23	19	2	6
América Latina (promedio simple)	36	28	18	11

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

Gráfico III.25
América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y remuneraciones, alrededor de 2011
(En proporciones)



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

¹⁷ Además, se debe considerar que en Centroamérica los países con menores brechas son también los que tienen niveles de ingreso en general más bajos.

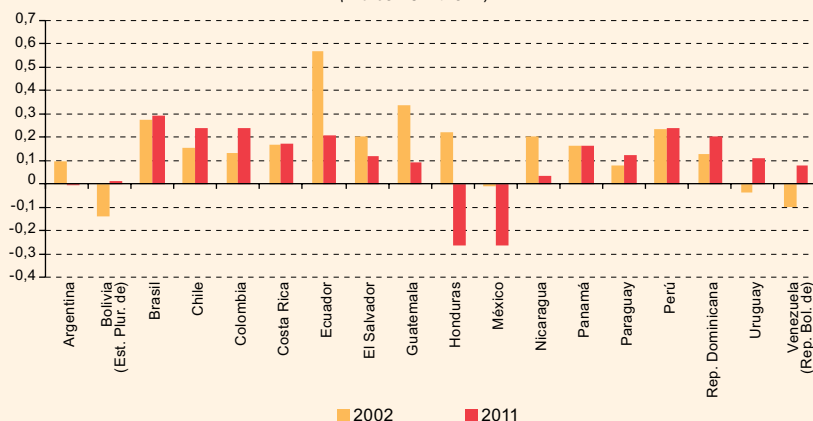
¹⁸ Para una muestra de países desarrollados, Olivetti y Petrongolo (2008) encuentran que esta correlación es de -0,47.

Recuadro III.4 Brechas salariales: estimaciones econométricas

Dadas las distintas características personales de los hombres y las mujeres ocupados, así como las divergencias en su inserción laboral, se suelen estimar las diferencias de ingresos mediante ecuaciones salariales que permiten controlar por las características observables de los trabajadores, de manera de aislar el efecto del diferencial de ingresos que es atribuible simplemente al sexo del trabajador y no a otras características observables (edad, nivel educativo, lugar de residencia u otras) o a su inserción laboral (rama de actividad, categoría ocupacional u otra)^a. La variable dependiente es el ingreso por hora de los trabajadores^b. El coeficiente de la variable de sexo, que mide la diferencia salarial que podría atribuirse a la discriminación, es significativo en la mayoría de los países y de una magnitud considerable (véase el gráfico siguiente). Las

diferencias salariales por sexo, tras controlar por otras variables observables, son en general algo inferiores a las que surgen de la consideración de los promedios simples. Los hombres reciben ingresos un 7,4% superiores en promedio, después de controlar por las características observables. El coeficiente resulta significativo y positivo en la mayoría de los países y años. Las excepciones son Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002), Honduras y México (2011), donde el coeficiente de la variable de sexo no es significativo. No se detecta un patrón común de descenso en esta diferencia salarial, como sí se detectaba al comparar los promedios simples en la mayoría de los países. Esto indica que, si bien en una minoría de países las diferencias salariales parecen haberse revertido, en el resto continúan siendo significativas y no muestran una tendencia uniforme a la baja^c.

América Latina (18 países): coeficiente de la variable de sexo en las ecuaciones salariales, 2002 y 2011
(Índice hombre=1)



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

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

^a Las estimaciones que se presentan fueron corregidas para contemplar la posible existencia de sesgo de selección, por medio de la corrección propuesta por Heckman (1979). Consiste en estimar, además de la ecuación salarial principal, una segunda ecuación de selección para medir la probabilidad de participar en el mercado de trabajo, que permite corregir la ecuación salarial principal.

^b Tanto los ingresos como las características de los puestos corresponden a la ocupación principal. Los detalles de las estimaciones pueden solicitarse a los autores.

^c Véase un análisis de descomposición del diferencial salarial por género de los países de la región en 2005 en Atal, Nopo y Winder (2009).

E. Trabajo no remunerado

Para avanzar hacia el horizonte de igualdad que postula la CEPAL, es imprescindible visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y las sociedades. En esta línea, la incorporación de la perspectiva de género en la economía ha permitido, entre otras cosas, mostrar que el trabajo no puede reducirse al empleo remunerado (Durán, 2013). Desde esta perspectiva han surgido diversos estudios en los que se analizan otras formas de trabajo que no son empleo, como el trabajo no remunerado de los hogares y el trabajo de voluntariado, y enfatizan su importancia para el funcionamiento de las economías y las sociedades. En efecto, la participación remunerada de las personas en la producción de bienes y servicios no basta para la satisfacción de las necesidades humanas y la reproducción social, por lo cual es preciso considerar una amplia gama de formas de trabajo mercantiles y no mercantiles.

El trabajo no remunerado se define como aquel realizado por los miembros del hogar que permite producir bienes y servicios para el consumo familiar, como el cuidado de personas y el trabajo doméstico. El estudio del trabajo no remunerado requiere de conceptos e instrumentos de medición específicos para dar cuenta de sus distintas modalidades, su relación con el trabajo remunerado y otras actividades cotidianas. Por lo general, se establecen varias categorías para medir el uso del tiempo en las actividades que se realizan: el tiempo para satisfacer necesidades

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

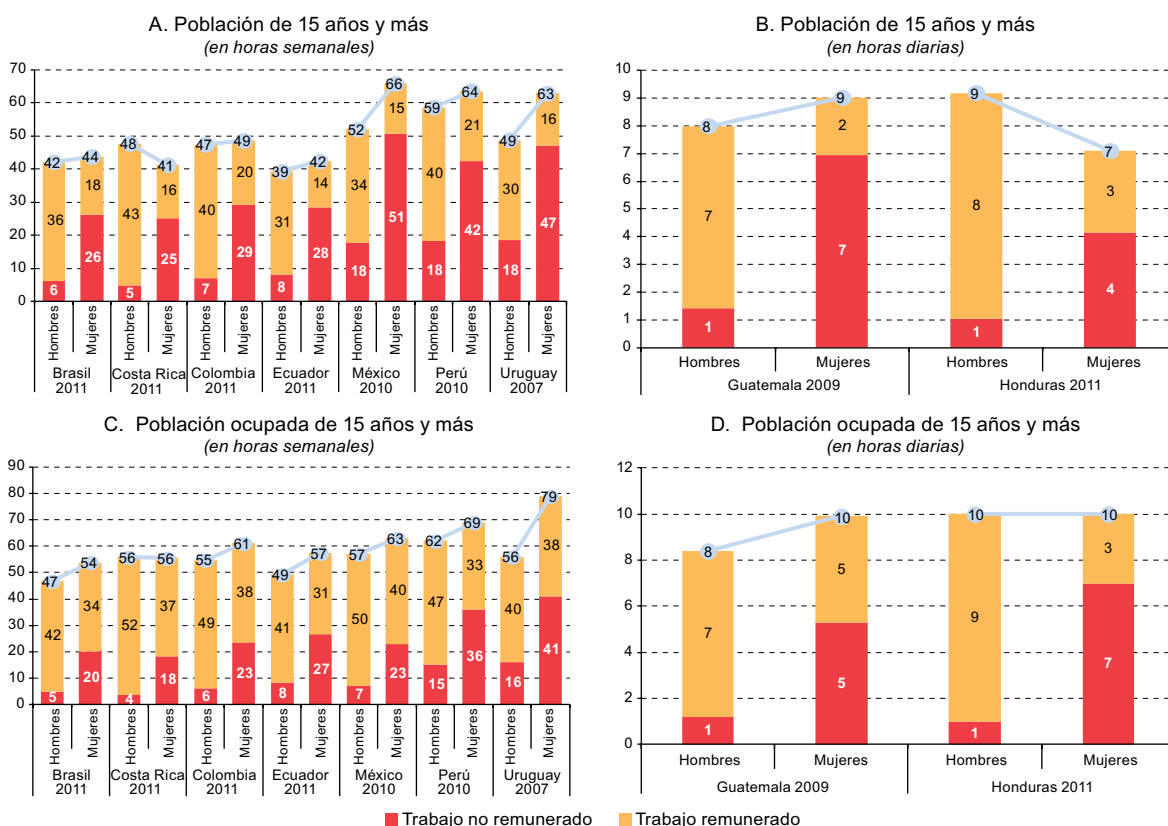
personales, el tiempo del trabajo remunerado, el tiempo destinado al trabajo doméstico, el tiempo dedicado a los cuidados familiares, el trabajo voluntario o el servicio de la comunidad, y el tiempo de ocio.

En América Latina y el Caribe, desde 1985 hasta la fecha, se han impulsado significativamente las mediciones de uso del tiempo en varios países de la región¹⁹. Actualmente, 18 países han implementado mediciones de uso del tiempo en la región, aunque con importantes diferencias metodológicas que dificultan la comparabilidad. Aun así, esta información muestra la carga total en tiempo de trabajo (remunerado y no remunerado) en la región desagregada por sexo. A continuación se analiza la distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres para distintos países de América Latina y el Caribe.

El primer resultado que se evidencia es que las mujeres trabajan más que los hombres en todos los países considerados, con excepción de Costa Rica y Honduras (véanse los paneles A y B del gráfico III.26). Así, las mujeres cargan con una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales (que se han incrementado en las últimas décadas, como se discutió anteriormente), se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción de las personas que viven en el hogar. Los hombres, en cambio, dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado y un tiempo marginal al trabajo no remunerado. Si se restringe el análisis a la población que se encuentra ocupada, el fenómeno descrito se acentúa: se observa claramente la doble jornada de las mujeres (véanse los paneles C y D del gráfico III.26). En el Brasil las mujeres trabajan en promedio 8 horas semanales más que los hombres, en Colombia 7 horas más, en Costa Rica 1 hora más, en el Ecuador 4 horas más, en México 5 horas más, en el Perú 7 horas más y en el Uruguay 23 horas más. Al desagregar el tiempo dedicado al trabajo según sea remunerado o no, se observa que los hombres dedican más tiempo al trabajo remunerado.

Gráfico III.26

América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011

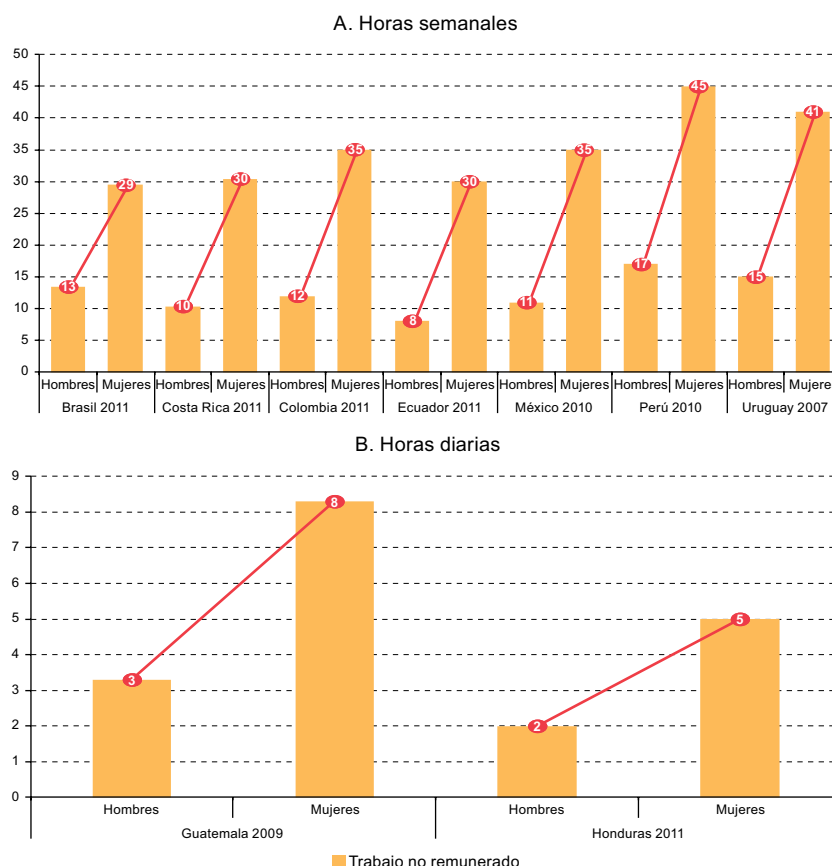


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

¹⁹ Los compromisos asumidos por los países en los acuerdos internacionales emanados de las conferencias mundiales y regionales tales como la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010), entre otros, constituyen marcos políticos relevantes para legitimar el emprendimiento de este tipo de mediciones. También juegan un rol clave para las mediciones del uso del tiempo la cooperación internacional, las reuniones internacionales de expertas y expertos en estadísticas y los mecanismos para el adelanto de la mujer en el Estado, así como los institutos nacionales de estadística, la academia y la sociedad civil.

Al considerar a la población no ocupada, la situación es particularmente desigual: las mujeres trabajan en promedio entre 2 y 3,7 veces más que los hombres en la misma situación. Las mujeres “no ocupadas” trabajan hasta 45 horas a la semana en el caso extremo (Perú) (véase el gráfico III.27).

Gráfico III.27
América Latina (9 países): tiempo de la población no ocupada de 15 años y más destinado al trabajo no remunerado, según sexo, alrededor de 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La literatura ha identificado diferentes factores que originan estas grandes diferencias en la distribución por sexo del trabajo remunerado y no remunerado: aspectos demográficos, políticas públicas, nivel de desarrollo económico (Folbre, 2009) y características individuales. Desde una perspectiva comparativa se puede observar una correlación negativa entre la tasa de empleo femenino y el tiempo promedio dedicado por la mujer al trabajo no remunerado. De la misma manera, existe una correlación positiva entre la tasa de empleo femenino y el tiempo dedicado por los hombres al trabajo no remunerado (véase el gráfico III.28). Si bien se deben analizar las barreras idiosincráticas a la incorporación laboral femenina en cada país, la correlación existente da cuenta en cierta manera de la división sexual del trabajo.

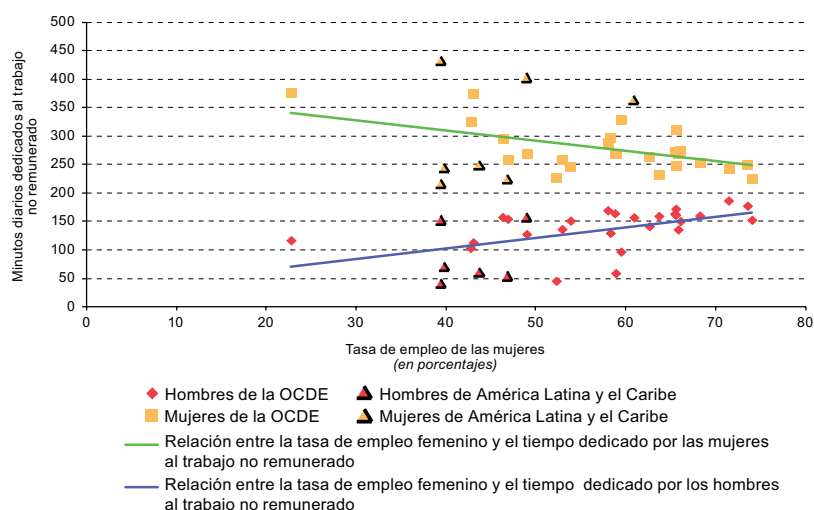
El tiempo dedicado al trabajo no remunerado difiere significativamente según las características de los individuos. Como se observa en el gráfico III.29A, la categoría ocupacional resulta relevante solamente para las mujeres, ya que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado de los hombres es casi similar, cualquiera sea su categoría profesional, mostrando variaciones inferiores a cinco horas semanales entre el empleador y el trabajador por cuenta propia. En cambio, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado se duplica para las mujeres que trabajan por cuenta propia en comparación con las empleadoras. En relación con el estado civil, las mujeres casadas y divorciadas dedican más tiempo al trabajo no remunerado que las viudas o solteras (véase el gráfico III.29C). Nuevamente, este efecto no existe en el caso de los hombres: sea cual fuere su estado civil, el tiempo que dedican al trabajo no remunerado casi no se altera. También por grupo etario el tiempo destinado al trabajo no remunerado difiere solamente en el caso de las mujeres, reflejando el ciclo de vida del cuidado (véase el gráfico III.29B). Finalmente, a mayor educación es menor el tiempo de trabajo no remunerado, mientras que los hombres no ven alterado su desempeño en la labor

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

del cuidado en los distintos niveles educativos (véase el gráfico III.29d). Este resultado coincide con lo encontrado por Espejo, Filgueira y Rico (2010) en relación con la carga de trabajo no remunerado decreciente por quintil de ingresos para las mujeres, pero relativamente estable para los hombres²⁰.

Gráfico III.28

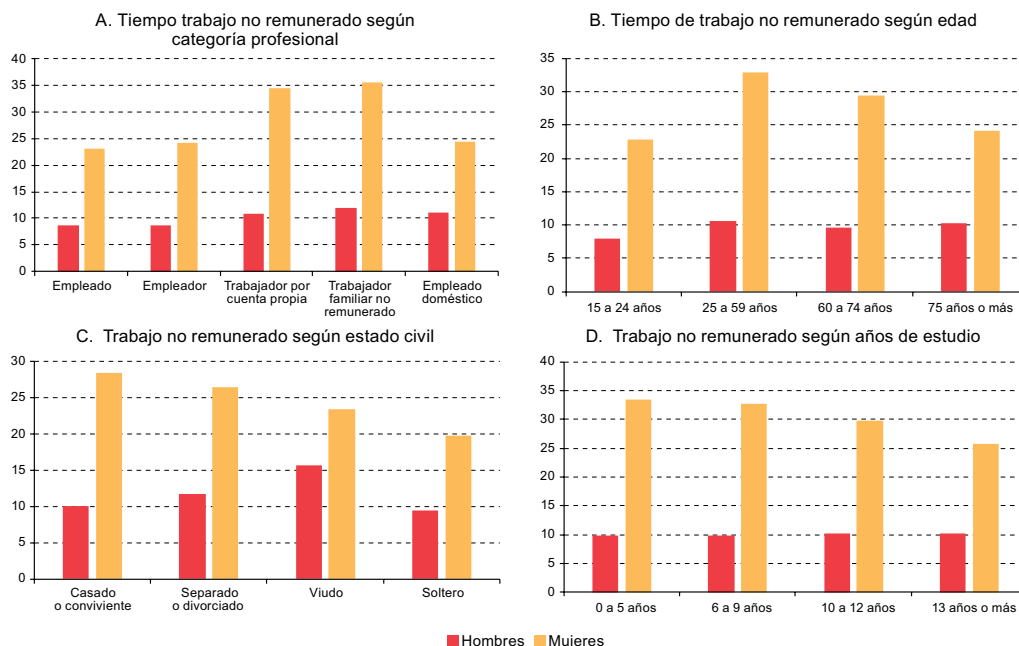
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y el Caribe (países seleccionados): correlación entre el empleo femenino y el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres al trabajo no remunerado
(En minutos diarios y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y base de datos CEPALSTAT.

Gráfico III.29

América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo no remunerado, según sexo, categoría profesional, edad, estado civil y años de estudio
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

²⁰ Es previsible que las mujeres con más educación consagren menos horas al cuidado, pues disponen de mayores ingresos y pueden pagar servicios de cuidado con gastos de bolsillo, lo que las mujeres con menos educación y menor nivel socioeconómico no pueden solventar.

Finalmente, cabe señalar que, directamente vinculada con los trabajos que han expuesto la desigual distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres, se ha desarrollado una línea de investigación orientada a incorporar el uso del tiempo en el análisis de la pobreza y el bienestar (CEPAL, 2012b). En este contexto, si bien plantear la importancia de la incorporación de la mujer al mundo del trabajo productivo es esencial, también lo es establecer la ruta inversa. En este marco, debe revalorarse el ámbito privado e incorporar a los padres en las labores de cuidado a través de esquemas tales como licencias de paternidad más prolongadas que las actualmente existentes en la región, o regímenes flexibles de parentalidad en los que el derecho no identifica automáticamente a la mujer como responsable exclusiva del cuidado de los menores.

F. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género

Las desigualdades de medios, capacidades y reconocimiento recíproco se dan con especial virulencia al comparar la situación de los pueblos indígenas respecto del resto de la población, en perjuicio de los primeros. Esto es más agudo aún en el caso de las mujeres indígenas, que sufren de discriminación y exclusión tanto por razones de género como de etnia, lo que las convierte en sujetos de desigualdades cruzadas.

El mundo del trabajo, entre otros ámbitos, expresa estas desigualdades cruzadas, como se demuestra en este análisis detallado de la situación laboral de los pueblos indígenas, con especial atención a las diferencias de género. Se utilizan aquí los indicadores disponibles en los censos de población y encuestas de hogares que responden a parámetros convencionales del trabajo en sociedades orientadas al mercado, y no necesariamente son pertinentes para comprender la economía, el bienestar y la dinámica poblacional de los pueblos indígenas. En efecto, tradicionalmente estos pueblos han desarrollado economías colectivas y familiares basadas en la reciprocidad, y más orientadas hacia la subsistencia que a la acumulación de capital; de esta forma, todos los miembros del grupo familiar colaboran en la producción de los bienes (CEPAL/Fondo Indígena, 2007). Por otra parte, existe en el mercado laboral un sesgo generalizado de subestimación del trabajo femenino, sobre todo del informal o el que se realiza en el hogar, pues entre estos pueblos no existiría la distinción entre las actividades productivas y las reproductivas.

Aun con estas advertencias, la información muestra muy claramente el hecho de que, si bien las herramientas del derecho internacional han establecido con claridad los derechos de los pueblos indígenas, persisten enormes brechas de implementación.

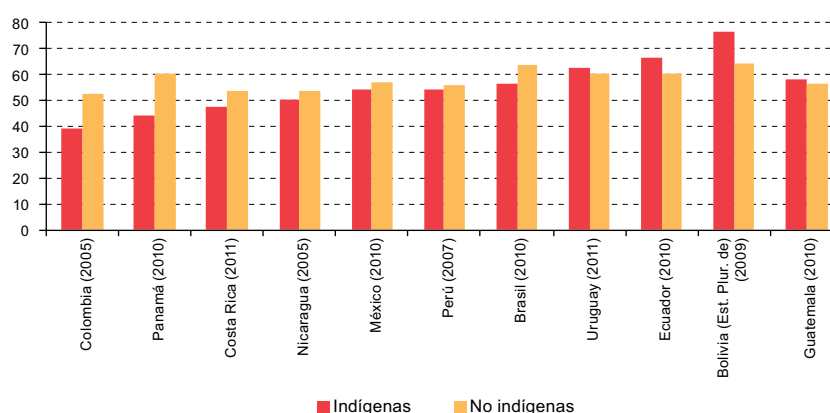
En el gráfico III.30 se presentan las tasas de participación en la actividad económica de los nueve países de la región que cuentan con datos censales de la segunda mitad de la década de 2000 y de la ronda de 2010, y permite constatar que, con la excepción del Ecuador y el Uruguay, la participación de las personas indígenas es sistemáticamente más baja que la de las no indígenas, con diferencias bien marcadas en Colombia y Panamá. La mayor ruralidad que suele caracterizar a los pueblos indígenas es, en parte, la causa de estas desigualdades; no obstante, las diferencias se mantienen al observar las cifras en zonas urbanas y se agudizan en el caso de las mujeres (véase el cuadro III.12). En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, las tasas de participación económica de las personas indígenas resultan más elevadas que las de personas no indígenas, sobre todo en el primer país, donde además este comportamiento se constata tanto en hombres como en mujeres, así como en zonas urbanas y rurales. Las cifras de estos dos países se derivan de las encuestas de hogares y, por tanto, no resultan del todo comparables con los censos.

Como patrón sistemático, las mujeres indígenas son las que presentan las menores tasas de participación económica en 8 de los 11 países: Panamá, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, México, Guatemala, el Perú y el Brasil. En el otro extremo, las tasas del Uruguay, el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) no solo son elevadas en relación con las del resto (53,4%, 54,6% y 67,9%, respectivamente), sino que superan a las de las mujeres no indígenas. Por su parte, los hombres, con independencia de su condición étnica, son los que tienen las mayores tasas de participación económica, y presentan un patrón de diferencias étnicas menos definido, ya que en 6 de los 11 países, tanto en zonas urbanas como rurales, las tasas de hombres indígenas son inferiores a las tasas de hombres no indígenas, y en los otros 5 países se presenta la situación contraria.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Los determinantes de la participación indígena en el mercado de trabajo son complejos y no siempre pueden asimilarse al caso de los no indígenas. Los menores niveles de educación formal ponen a estas personas en clara desventaja en el acceso al empleo. Además, resultan fundamentales los aspectos culturales específicos de los pueblos indígenas, así como el papel de hombres y mujeres en sus familias y comunidades. Muchos pueblos indígenas desarrollan economías de subsistencia, con escasa orientación al mercado, en las que la participación de las mujeres se visualiza en el cumplimiento de sus roles tradicionales o “naturales”, que incluyen tanto la maternidad y el cuidado de niños y adultos como el manejo de la siembra de subsistencia y el ganado menor, entre otras tareas. Estas especificidades quedan invisibilizadas cuando se emplean los sistemas disponibles de información que utilizan categorías diseñadas desde la lógica de una economía global de mercado, principalmente urbano, en el que las actividades tradicionales y la forma en que se desempeñan no tienen cabida ni son culturalmente pertinentes. Tales omisiones plantean desafíos respecto de la forma de medir la participación y distribución en el mundo del trabajo.

Gráfico III.30
América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más
según condición étnica, alrededor de 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

Cuadro III.12
América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica,
sexo y zona de residencia, alrededor de 2010

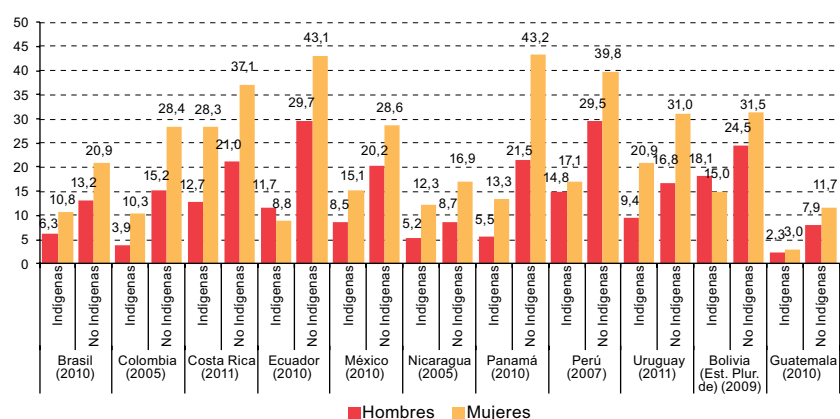
País y año censal ^a	Total				Zona urbana				Zona rural			
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Panamá, 2010	19,3	44,4	68,7	76,8	31,7	50,4	77,1	77,4	14,7	27,1	65,4	75,2
Colombia, 2005	20,9	36,1	57,8	70,3	32,2	40,8	62,2	69,7	16,7	15,3	56,3	72,1
Costa Rica, 2011	27,4	36,3	67,3	72,2	37,2	40,1	70,5	72,1	18,0	24,2	64,7	72,6
Nicaragua, 2005	28,7	33,4	72,7	75,8	37,0	42,1	65,7	70,2	20,4	18,6	78,7	83,6
México, 2010	31,5	38,0	78,9	77,4	39,9	41,6	79,9	77,5	20,4	21,6	77,6	77,0
Perú, 2007	37,5	38,8	71,6	73,7	43,1	42,0	71,4	72,6	29,3	20,5	71,9	79,1
Brasil, 2010	47,2	53,7	65,7	74,4	55,1	55,1	74,9	75,0	39,3	44,8	58,0	71,2
Uruguay, 2011	53,4	50,2	73,8	71,4	53,6	50,5	73,6	71,1	46,9	43,2	77,7	76,3
Ecuador, 2010	54,6	42,9	78,8	78,0	60,0	47,0	83,5	77,1	52,9	34,3	77,3	79,6
País y año de la encuesta												
Guatemala, 2010	36,6	39,3	81,3	75,8	46,1	46,5	81,3	72,9	30,3	28,1	81,2	79,8
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	67,9	54,9	86,2	74,5	60,9	53,8	82,2	71,4	77,3	59,5	92,0	85,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

^a Los países están ordenados en forma creciente según la tasa de participación total de las mujeres indígenas.

Si se considera el porcentaje de ocupados y ocupadas de 15 años o más con 13 años de estudio o más, que se supone agrupa a las personas que al menos completaron la secundaria, las desigualdades étnicas resultan en general más profundas que las de género (véase el gráfico III.31). Las cifras ubican a las mujeres indígenas en una situación mejor que la de los hombres de esta misma condición étnica (en ocho de los nueve países), pero bastante más desfavorable que la de las mujeres no indígenas. Mientras que en el Ecuador y Panamá un 43% de las mujeres no indígenas ocupadas tienen al menos el nivel secundario, las indígenas en esta situación representan el 9% y el 13%, respectivamente. En países como Colombia y Panamá esta relación equivale a aproximadamente el triple, y en el Brasil, México, el Perú y el Uruguay, a alrededor del doble. Entre las mujeres indígenas ocupadas, la mejor situación tiene lugar en Costa Rica, donde un 28% de las que trabajan tienen al menos educación secundaria y, a su vez, este es el país que menos desigualdad presenta respecto de las mujeres no indígenas.

Gráfico III.31
América Latina (11 países): ocupados de 15 años o más de edad con 13 años de estudio o más según condición étnica 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.

La inserción laboral de los pueblos indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene importantes divergencias respecto de la de los no indígenas, como se observa en el cuadro III.13. Los pueblos indígenas tienen un papel significativo en el sector primario en todos los países con datos disponibles. Destacan Colombia y el Ecuador, donde más de la mitad de las personas indígenas ocupadas trabajan en este sector de la economía; en el resto de países —con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y México— más del 40% se ubica en este sector. Esto se contrapone a la situación de las personas no indígenas, quienes se concentran principalmente en el sector terciario. La fuerte presencia indígena en el sector primario obedece a que una alta proporción de estos pueblos reside en las zonas rurales, y también a que este sector ha sido muy dinámico en términos de demanda de trabajo recientemente (en especial, en los casos del café, el cacao, la soja, las frutas frescas, el algodón y el aceite, entre otros). De este modo, las personas indígenas comienzan a desplazarse desde economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otros sectores de la economía, o bien permanecen en el sector primario pero como mano de obra en industrias agroexportadoras y sembradíos, entre otras opciones (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

Con respecto a la situación laboral en el ámbito urbano, las personas indígenas ocupadas se insertan principalmente en el sector terciario, que incluye sobre todo el comercio y los servicios. No obstante, la permanencia en los sectores primarios, si bien muy inferior a la de las zonas rurales, es más elevada que la de personas no indígenas (véase el cuadro III.13). En el caso del comercio, debería profundizarse el análisis para saber hasta qué punto estas actividades se relacionan con ocupaciones tradicionales indígenas, como la comercialización de artesanías, con miras a promover estrategias de desarrollo innovadoras que les permitan generar mejores ingresos con estas labores tradicionales. Por otra parte, si bien en las ciudades las personas indígenas presentan mejores indicadores relativos a sus condiciones de vida, no es menos cierto que las desigualdades étnicas se mantienen y en algunos casos se incrementan (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala y el Perú, la mayoría de las mujeres y hombres indígenas insertos en el mercado laboral son asalariados. Entre las mujeres indígenas, los niveles más altos de asalariadas se encuentran en el Brasil, Colombia y Costa Rica, con cifras cercanas al 70%, y los más bajos en Bolivia (Estado Plurinacional de) (23,9%) y el Ecuador (30%). Entre los hombres indígenas, también destacan el Brasil y Colombia, pero sistemáticamente en todos los países el peso relativo del trabajo asalariado es algo inferior al de las mujeres indígenas.

Cuadro III.13
América Latina (10 países): personas ocupadas de 15 años o más según sector de actividad,
condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y fecha censal	Sector de actividad	Total del país		Urbano		Rural	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil, 2010	Primario	41,8	14,6	12,0	5,8	74,7	67,9
	Secundario	16,4	22,0	23,4	23,8	8,6	10,9
	Terciario	41,8	63,4	64,6	70,4	16,7	21,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia, 2005	Primario	67,9	27,1	16,2	8,5	82,9	74,3
	Secundario	6,7	14,0	15,6	16,8	4,2	7,1
	Terciario	25,4	58,9	68,3	74,7	12,9	18,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costa Rica, 2011	Primario	37,3	15,1	12,0	6,6	63,3	40,8
	Secundario	16,4	23,0	22,7	24,7	10,1	17,8
	Terciario	46,2	61,9	65,4	68,7	26,6	41,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ecuador, 2010	Primario	54,6	22,4	9,4	7,5	70,2	52,9
	Secundario	17,2	20,9	24,1	22,5	14,8	17,7
	Terciario	28,2	56,7	66,5	70,0	14,9	29,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
México, 2010	Primario	30,1	10,9	11,7	4,4	59,2	45,7
	Secundario	23,0	24,9	26,4	25,6	17,5	21,2
	Terciario	46,9	64,2	61,9	70,0	23,3	33,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nicaragua, 2005	Primario	48,3	32,0	14,2	7,7	80,0	70,9
	Secundario	15,0	19,2	24,7	25,5	6,0	9,0
	Terciario	36,7	48,9	61,1	66,8	14,1	20,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Panamá, 2010	Primario	49,1	11,5	11,0	2,2	68,0	37,5
	Secundario	12,5	21,6	17,3	22,4	10,1	19,4
	Terciario	38,4	66,9	71,7	75,4	21,9	43,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perú, 2007	Primario	41,5	19,9	15,2	9,3	83,6	80,6
	Secundario	15,8	16,7	21,3	18,5	7,1	6,6
	Terciario	42,7	63,4	63,5	72,2	9,3	12,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
País y año de la encuesta							
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Primario	39,2	17,8	4,9	3,8	78,7	63,8
	Secundario	18,9	23,0	27,9	25,5	8,6	14,6
	Terciario	41,9	59,2	67,2	70,7	12,7	21,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Guatemala, 2010	Primario	44,3	25,4	26,5	8,2	57,3	52,5
	Secundario	23,4	20,4	27,6	24,3	20,3	14,3
	Terciario	32,4	54,2	45,9	67,5	22,5	33,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

En contrapartida, las personas indígenas ocupadas poseen un peso relativamente mayor que los no indígenas en las actividades por cuenta propia en todos los países, lo que probablemente está relacionado con sus actividades tradicionales. En el caso de las mujeres indígenas, los países con valores más elevados en esta categoría ocupacional son el Ecuador, con un 66%, Guatemala, con un 48% y el Perú, con un 42%; en el caso de los hombres, destacan el Ecuador, Nicaragua y el Perú, donde más de la mitad de los ocupados indígenas trabaja por cuenta propia (véase el cuadro III.14).

Cuadro III.14
América Latina (10 países): mujeres ocupadas de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón o empleador	Trabajador por cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígenas	0,8	26,6	5,4	67,3
	No indígenas	1,6	18,0	2,3	78,1
Colombia, 2005	Indígenas	2,6	25,5	3,5	68,4
	No indígenas	5,5	12,7	0,8	81,0
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	23,1	3,2	68,1
	No indígenas	5,1	14,2	1,1	79,6
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	65,5	2,8	29,5
	No indígenas	4,9	28,7	1,7	64,7
México, 2010	Indígenas	1,4	33,4	6,9	58,2
	No indígenas	2,2	23,5	2,5	71,8
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,0	41,9	1,8	55,3
	No indígenas	1,1	32,8	0,8	65,3
Panamá, 2010	Indígenas	0,4	37,2	7,1	55,2
	No indígenas	0,8	13,5	0,5	85,2
Perú, 2007	Indígenas	1,2	41,6	20,8	36,4
	No indígenas	1,7	32,1	6,7	59,6
País y año de la encuesta					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	2,3	36,5	37,2	23,9
	No indígenas	3,7	30,1	18,6	47,1
Guatemala, 2010	Indígenas	1,8	47,8	20,2	30,3
	No indígenas	2,9	34,0	6,3	56,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales, excepto datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamiento especiales de las encuestas de hogares.

Hay mayor incidencia de trabajadoras sin remuneración entre las mujeres indígenas. El Estado Plurinacional de Bolivia presenta el caso más extremo: un 37% de las mujeres indígenas están en esta situación²¹. Las brechas étnicas más importantes se producen entre las mujeres, y merecen especial atención en Guatemala y el Perú, donde las indígenas triplican a las no indígenas (entre el 20% y el 21% frente a un rango del 6% al 7%, respectivamente), y en Panamá (el 7% frente a menos del 1%), mientras que en otros países esta relación se acerca al doble: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México y Nicaragua (véase el cuadro III.15). En la mayoría de los países, hay una mayor concentración de mujeres indígenas entre las trabajadoras no remuneradas en comparación con los hombres de la misma condición étnica.

Otra de las expresiones de discriminación y desigualdad étnica y de género se observa en el empleo doméstico, que es una actividad importante entre las trabajadoras menos calificadas. En el caso de las mujeres indígenas migrantes, la inserción laboral como trabajadoras del servicio doméstico en el lugar de destino es muy frecuente (CEPAL, 2012b). La migración no es un fenómeno ajeno a los pueblos y mujeres indígenas, y algunos itinerarios y circuitos son de larga data, con lo que es posible encontrar verdaderos barrios indígenas en ciudades como México D.F., Bogotá, Santiago o Lima, que acogen a los nuevos migrantes. Se establecen de esta manera redes que poseen como núcleo

²¹ En general, las encuestas de hogares presentan una batería de preguntas y categorías más exhaustivas que los censos, lo que permite captar mejor la calidad del trabajo. Este parece ser el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde las altas tasas de participación económica que presentan las mujeres indígenas se correlacionan con la presencia significativa de aquellas que son trabajadoras familiares no remuneradas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva (Bello y Rangel, 2002). Estas redes facilitan, a su vez, la llegada de nuevos migrantes y su inserción en el servicio doméstico.

El trabajo doméstico suele tener un régimen especial, con jornadas laborales más largas, menos tiempo de descanso y salarios inferiores a los del resto de los trabajadores. La informalidad en esta ocupación es muy significativa, por lo que una alta proporción de las trabajadoras tienen escasa cobertura de seguridad social y padecen un alto incumplimiento de las normas laborales (CEPAL, 2012b). No obstante, en la última década se han dictado más normas para reglamentar esta actividad en los países de la región²², y la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en 2011 aprobó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y la Recomendación 201 para los trabajadores y las trabajadoras domésticas (OEA/CIM, 2011).

Cuadro III.15
América Latina (10 países): hombres ocupados de 15 años o más según condición étnica
y categoría ocupacional, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón o empleador	Trabajador por cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígenas	1,1	32,0	2,4	64,5
	No indígenas	2,4	25,6	0,8	71,2
Colombia, 2005	Indígenas	2,0	35,7	2,0	60,4
	No indígenas	5,9	20,0	0,6	73,5
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	35,3	2,5	56,7
	No indígenas	7,4	23,6	0,9	68,1
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	52,5	1,9	43,5
	No indígenas	4,5	26,9	1,4	67,2
México, 2010	Indígenas	1,9	33,4	7,6	57,1
	No indígenas	3,7	23,3	2,3	70,7
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,1	54,3	2,9	41,7
	No indígena	1,6	42,4	2,1	53,9
Panamá, 2010	Indígenas	0,6	39,9	3,1	56,4
	No indígenas	1,4	28,8	0,8	68,9
Perú, 2007	Indígenas	1,9	51,0	8,3	38,8
	No indígenas	2,5	41,2	4,1	52,2
País y año de la encuesta					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	6,6	45,5	8,9	38,8
	No indígenas	7,6	26,4	7,9	57,5
Guatemala, 2010	Indígenas	2,3	35,1	12,2	50,4
	No indígenas	4,2	24,5	5,8	65,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

A partir de los datos del gráfico III.32 se puede observar el mayor peso relativo del empleo doméstico entre las mujeres indígenas en zonas urbanas, con la excepción de Nicaragua y el Perú, donde los porcentajes son similares. Es posible que haya una subdeclaración de esta ocupación debido a la ausencia de documentación adecuada, la falta de pago de imposiciones o incluso al temor de perder los subsidios o transferencias no contributivas. Por su parte, en las zonas rurales no solo hay menores proporciones de mujeres ocupadas en esta categoría, sino que la relación es inversa: hay un menor porcentaje de mujeres indígenas que de no indígenas.

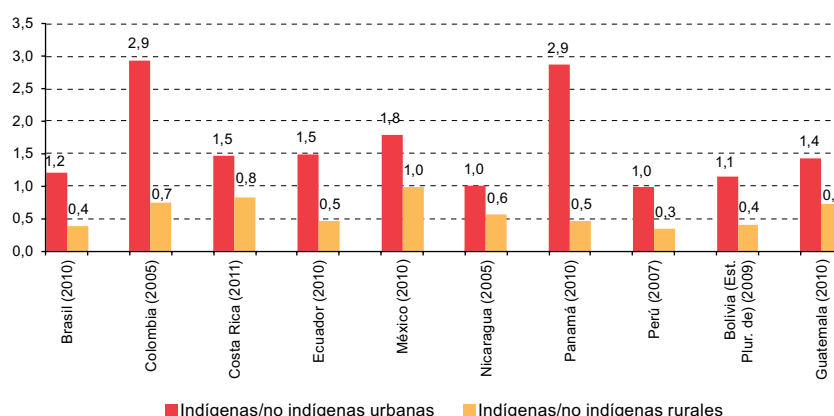
Como puede verse en el gráfico III.32, las brechas más altas entre indígenas y no indígenas en las zonas urbanas se encuentran en México (relación de 1,8), Colombia (relación de 2,8) y Panamá (relación de 2,9), lo que indica que las mujeres indígenas duplican y hasta triplican la participación de las no indígenas en el servicio doméstico en relación con el total de mujeres de cada grupo en esos países. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres indígenas están representadas en menor proporción en esta ocupación, con relaciones en torno a uno o por debajo de este valor.

El empleo doméstico es un punto clave a considerar en el análisis de las desigualdades étnicas y de género. Se ha visto que aglutina a las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro sectores analizados: indígenas,

²² Por ejemplo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (OEA/CIM, 2011).

no indígenas, hombres y mujeres. En Chile, por ejemplo, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2000, el ingreso medio de las empleadas domésticas indígenas chilenas equivalía al 71% del ingreso del servicio doméstico de las personas no indígenas, y en el Perú, “la brecha de género se demuestra en el sueldo de la mujer indígena que representa el 31% del sueldo del varón, siendo la ganancia de la mujer indígena un 30% en relación a la no indígena” (Calfio y Velasco, 2005).

Gráfico III.32
América Latina (10 países): brechas entre mujeres de 15 años o más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010
(En proporciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

No se puede desconocer que el empleo doméstico es una fuente importante de trabajo para mujeres con baja capacitación e inexperiencia laboral de todo tipo. Además, y debido a la mayor participación de las mujeres en la actividad económica, estas deben delegar en otras personas parte del cuidado doméstico, ante la falta de opciones institucionales efectivas y asequibles. Por ello, se genera una demanda de mano de obra para esta actividad. El desafío entonces es que el trabajo se obtenga en condiciones adecuadas y en un marco de respeto de los aspectos legales que rigen las normas de contratación.

G. La afiliación a pensiones

Una característica de los mercados laborales de la región, ampliamente documentada en trabajos previos (CEPAL, 2006; Rofman y Luccheti, 2006; Da Costa y otros, 2011; entre otros), son los importantes déficits en términos de acceso a la seguridad social, y específicamente a las pensiones. No obstante, se observan mejoras recientes: la afiliación al sistema de pensiones entre los ocupados pasó del 35,4% a principios de la década de 2000 al 44,5%, en el último año disponible. Se registraron mejoras de este indicador en todos los países considerados, con excepción de El Salvador, Honduras y México. A pesar de estos avances, los déficits continúan siendo muy significativos, con marcadas diferencias de un país a otro y dentro de los países. En el Estado Plurinacional de Bolivia, menos del 15% de los trabajadores están afiliados al sistema de pensiones en 2011, mientras que en Uruguay la afiliación asciende al 73%.

Aunque existen diferencias de género en las afiliaciones a pensiones, que varían de un país a otro (véase el cuadro III.8), las brechas socioeconómicas son las de mayor magnitud (véase el cuadro III.16). En efecto, las diferencias entre quintiles son considerables en todos los países, pero se destacan las de Honduras, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay. En la mayoría de los países la relación entre los afiliados del quintil superior e inferior se ha reducido. Las excepciones las constituyen Colombia, Guatemala y Nicaragua, donde la afiliación al sistema de pensiones en el primer quintil ha disminuido, mientras que ha aumentado en los quintiles superiores, lo que explica el incremento en la brecha en esta dimensión.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro III.16
América Latina (17 países): afiliación al sistema de pensiones
(En porcentajes)

	Año	Total	Quintil I	Quintil V	Relación entre quintil V y quintil I
Argentina ^a	2004	54,7	13,9	79,9	5,7
	2011	68,7	32,7	87,5	2,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	9,7	0,5	25,8	56,2
	2009	14,7	1,3	29,0	23,0
Brasil	2001	47,3	15,4	68,2	4,4
	2011	59,6	24,7	76,0	3,1
Chile	2000	63,5	43,3	72,5	1,7
	2011	68,8	54,6	73,5	1,3
Colombia	1999	25,0	3,4	47,0	13,8
	2011	32,1	2,1	59,8	27,9
Costa Rica	2002	...	...	...	...
	2011	67,2	41,6	82,0	2,0
Ecuador	2002	29,3	10,6	48,0	4,5
	2011	44,3	16,5	67,6	4,1
El Salvador	1999	30,8	2,8	56,5	20,5
	2010	28,0	3,1	50,4	16,0
Guatemala ^a	2002	35,8	9,5	58,7	6,2
	2006	38,5	5,1	60,8	11,8
Honduras	2006	18,7	0,2	42,1	247,4
	2010	17,5	0,4	41,4	103,4
México ^a	2002	41,0	7,6	66,6	8,8
	2010	41,3	9,9	64,0	6,4
Nicaragua	2001	18,3	3,0	30,5	10,1
	2005	17,4	2,6	31,2	12,1
Paraguay	2000	13,0	0,4	26,5	71,5
	2011	19,2	0,7	33,5	50,7
Perú	2001	12,9	0,6	30,4	53,4
	2011	30,4	4,9	53,6	10,9
República Dominicana ^a	2005	42,5	26,8	53,7	2,0
	2011	63,3	44,8	76,0	1,7
Uruguay	2002	63,4	25,7	84,8	3,3
	2011	72,9	37,1	90,4	2,4
Venezuela (República Bolivariana de) ^a	2002	60,9	33,6	76,6	2,3
	2011	72,8	45,1	85,8	1,9
América Latina ^b	2002	35,4	12,3	54,2	4,4
	2011	44,5	19,2	62,5	3,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamiento especiales de las encuestas de hogares.

^a En estos países el universo corresponde a asalariados.

^b Promedio simples. Excluye países que no cuentan con información sobre los dos puntos en el tiempo de la medición.

La baja cobertura de pensiones y sus diferencias por nivel socioeconómico indican que la desigualdad afecta a lo largo de todo el ciclo de vida, vale decir, tiende a perpetuarse desde el nacimiento hasta la muerte. Así, las brechas en términos de desnutrición por características de las familias de origen refuerzan lo que más tarde serán las brechas en logros y aprendizajes durante el ciclo escolar según los ingresos de los hogares. Estas, a su vez, marcarán una inserción desigual en el mundo del empleo, determinando brechas en el acceso al bienestar durante la vida activa, que a la larga redundará en un acceso desigual a las pensiones y jubilaciones, reforzando las brechas al final de la vida. Dicho de otro modo, la desigualdad no solo tiene eslabones entre instituciones y estructuras, sino también entre las etapas de la vida de las personas.

H. Trabajo, estructura productiva e igualdad: brechas por cerrar

Los hechos estilizados y la información pormenorizada presentados en este capítulo remiten a la óptica del vaso medio lleno o medio vacío. Por una parte, destacan la evolución favorable de la tendencia de la última década en los principales indicadores del mercado laboral: aumentó el empleo, cayó el desempleo y se incrementaron la productividad laboral y la formalización; asimismo, se elevaron los ingresos de los trabajadores y disminuyó la dispersión de estos ingresos, lo que, al menos en algunos de los países de la región, se vincula al fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Desde la perspectiva de género, se observa una reducción de la brecha en la tasa de participación de mujeres y hombres, como también en el empleo y en el acceso a la seguridad social.

Por otra parte, la rigidez de la estructura económica cierra una sombra sobre los auspicios de la reciente coyuntura. Los últimos datos disponibles muestran un menor dinamismo en los indicadores del mercado de trabajo. Ello obliga a preguntarse por la sostenibilidad y la progresión de los avances recientes mencionados en el párrafo anterior. Esto resulta preocupante, puesto que las características más estructurales de los mercados laborales de la región se han mantenido básicamente inalteradas. Persiste la alta heterogeneidad productiva que, junto con la debilidad de las instituciones laborales, deriva en alta heterogeneidad salarial. Las brechas de género siguen siendo altas y la segregación ocupacional en perjuicio de las mujeres no se ha modificado significativamente. Las condiciones desventajosas de la inserción laboral de la población y los pueblos indígenas tampoco muestran signos de avance, con especial perjuicio para las mujeres.

El mundo del trabajo reúne en sus dinámicas los distintos aspectos de la igualdad planteados al principio de este documento. Los ingresos laborales y su distribución son decisivos para la igualdad de medios; la calidad del empleo y el acceso al empleo decente encarnan la igualdad de derechos en uno de sus pilares, a saber, el derecho al trabajo; la no discriminación por género y etnia plantea la igualdad asociada al reconocimiento, a la no discriminación, al pleno ejercicio de capacidades adquiridas y a la dimensión relacional de la autonomía.

Las dificultades para reducir las brechas de productividad, por efecto de la heterogeneidad estructural, también plantean obstáculos a la igualdad de cara al pleno ejercicio y desarrollo de capacidades. Además, dicha heterogeneidad, al estratificar las estructuras productivas de la región, implica marcadas disparidades en lo que aporta cada sector productivo al producto y al empleo. Se produce un efecto de pirámide invertida, por el cual los sectores de mayor productividad generan menos empleo y el mayor empleo se genera en los sectores de productividad más baja. De este modo, la mayor apropiación de ganancias (participación en el PIB) se da en el estrato alto, que solo absorbe alrededor de uno de cada cinco ocupados. De esta forma, se perpetúa la fuerte vinculación entre la heterogeneidad estructural y las desigualdades de ingresos, de apropiación de ganancias entre trabajadores y de calidad del trabajo.

La heterogeneidad estructural no solo es determinante de la concentración de los ingresos, sino que también genera una fuerte segmentación en los mercados laborales. La expresión más clara de ello es la división entre los empleos de alta y baja productividad. El primero se ubica más cerca de la vanguardia tecnológica, con mayor nivel educativo, mejores condiciones laborales y mayor resguardo de la institucionalidad laboral, mientras que el empleo de baja productividad concentra a trabajadores con menores ingresos, menor nivel educativo, inestabilidad, limitada cobertura de seguridad social y ausencia de contratos de trabajo. La incorporación de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral continúa siendo fuertemente estratificada, y la mayor presión de cuidado infantil y la clara desprotección en esta materia en los sectores más vulnerables reflejan un rígido circuito de desigualdad (CEPAL, 2011).

En este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, en la forma de regulación e institucionalidad laboral, políticas de mercado de trabajo y redistribución del cuidado infantil. Es preciso fortalecer las instituciones laborales para avanzar decididamente hacia una mayor formalización del empleo, el cierre de las brechas de implementación de la legislación laboral, una distribución más justa en la apropiación de beneficios y la potenciación de la autonomía de relación y reconocimiento recíproco en la organización del trabajo. Debemos desplazarlos hacia una estructura productiva distinta, intensiva en actividades que promuevan capacidades en el mundo del trabajo y reduzcan brechas de productividad. Para mejorar la productividad laboral y empleabilidad, en especial de los y las jóvenes de escasos recursos económicos, deben impulsarse programas de inversión pública en servicios de capacitación técnica de calidad, articulados con los

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

cambios en la demanda y con las políticas de desarrollo sectoriales. Mediante políticas transversales que abarquen desde la legislación hasta la fiscalización y la comunicación social, se debe revertir la discriminación por género y etnia en materia de accesos, retribuciones, trayectorias y fijación de roles. Son todos desafíos de largo aliento, pero la transformación en todos estos ámbitos es impostergable si se apunta a construir sociedades más igualitarias y cuya progresión en la igualdad sea sostenible en el futuro.

Estas son las bases de un pacto social en el mundo del trabajo, que debe plasmar una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo, y armonizar entre los géneros el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado. Dado que el mundo laboral segmentado está fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, tanto institucionales como de productividad convergente. Se trata de mover coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en pro de la igualdad y la sostenibilidad. Para ello, la sociedad debe pactar una mayor creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con el aumento de la inversión productiva.

Bibliografía

- Altonji, Joseph G. y Rebecca M. Blank (1999), "Race and gender in the labor market", *Handbook of Labor Economics*, Elsevier.
- Atal, Juan Pablo, Hugo Nopo y Natalia Winder (2009), "New century, old disparities: gender and ethnic wage gaps in Latin America", *Research Department Working Paper*, N° 4640, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azevedo, Joao Pedro y otros (2013), "Fifteen years of inequality in Latin America : how have labor markets helped?", *Policy Research Working Paper*, N° 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bergmann, Barbara R. (1974), "Occupational segregation, wages and profits when employers discriminate by race or sex", *Eastern Economic Journal*, vol. 1, N° 2.
- Bosch, Mariano y Marco Manacorda (2010), "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal of Applied Economics*, vol. 2, N° 4.
- Calfio, Margarita y Luisa Velasco (2005), "Mujeres indígenas en América Latina: brechas de género o de etnia?", documento presentado en el seminario Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 a 29 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile.
- (2013b), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago de Chile.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)) Santiago de Chile.
- CEPAL/Fondo Indígena (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2007), *Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPI). Guía para el usuario (versión preliminar)*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población [en línea] http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf.
- Cepeda, Emiliani, Laura y Juan D. Barón (2012), "Educational segregation and the gender wage gap for recent college graduates in Colombia", *IZA Papers*, N° 6361, Institute for the Study of Labor (IZA).

- Chevalier, Arnaud (2007), "Education, occupation and career expectations: determinants of the gender pay gap for UK graduates", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 69, N° 6.
- Cornia, Giovanni y Bruno Martorano (2012), "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Da Costa, Rita y otros (2011), "The economy of the possible: pensions and informality in Latin America", *Working Paper*, N° 295, París, OECD Publishing.
- De la Torre, Augusto, Julian Messina y Samuel Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, LAC Semiannual Report, N° 11884, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Del Popolo, Fabiana, Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- Del Popolo, Fabiana, Ana María Oyarce y Bruno Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dickens, Richard, Stephen Machin y Alan Manning (1999), "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin y Thomas Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach", *Econometrica*, vol. 64, N° 5.
- Durán, María-Ángeles (2013), "Género y desarrollo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Espejo, A., F. Filgueira y N. Rico (2010), "Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado", *Documentos de Proyecto*, N° 354 (LC/W.354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eyraud, F. y C. Saget (2008), "The revival of minimum wage setting institutions", *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan.
- Fairris, David, Gurleen Popli y Eduardo Zepeda (2006), "Minimum wages and wage structure in Mexico", *Review of Social Economy*, N° 400, University Library of Munich.
- Folbre, Nancy (2009), "Time use and living standards", *Social Indicators Research*, vol. 93, N° 1.
- Freeman, Richard B. (2009), "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: Market distortions or efficient institutions?", *NBER Working Paper*, N° 14789, National Bureau of Economic Research.
- Gasparini, Leonardo y otros (2012), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework, 1990-2010", *IZA Discussion Papers*, N° 6244, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Heckman, James J. (1979), "Sample selection bias as a specification error", *Econometrica*, vol. 47, N° 1.
- Infante, Ricardo y Juan Chacaltana (2014), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, Ricardo, Juan Chacaltana y Minoru Higa (2014), "Perú. Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico. Situación actual, perspectivas y políticas", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaplan, David S. y Francisco Pérez Arce Novaro (2006), "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII (1), N° 289.
- Lemos, Sara (2004), "The effects of the minimum wage in the formal and informal sectors in Brazil", *Working Paper*, N° 04/8, Department of Economics, University of Leicester.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press.
- Lustig, Nora y otros (2013), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *Tulane Economics Working Paper Series*, N° 1313.
- Macpherson, David A. y Barry T. Hirsch (1995), "Wages and gender composition: why do women's jobs pay less?", *Journal of Labor Economics*, vol. 13, N° 3.
- Maloney, William F. y Jairo Nunez Mendez (2003), "Measuring the impact of minimum wages: evidence from Latin America", *NBER Working Papers*, N° 9800, National Bureau of Economic Research.
- Manning, Alan (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Marinakís, Andrés y Juan Jacobo Velasco (2006), *¿Para qué sirve el salario mínimo?: elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, Roxana (2013), "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- McDonald, Judith A. y Robert J. Thornton (2007), "Do new male and female college graduates receive unequal pay?", *Journal of Human Resources*, vol. 42, N° 1.
- Miller, Paul (2009), "The gender pay gap in the US: does sector make a difference?", *Journal of Labor Research*, vol. 30, N° 1.
- Neri, M., G. Gonzaga y J. Camargo (2000), "Efeitos informais do salário mínimo e proeza", *Texto Para Discussão*, N° 724, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- OEA/CIM (Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres) (2011), "Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente" [en línea] www.oas.org/es/cim/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP%5BFinal-Web%5D.pdf.
- Olivetti, Claudia y Barbara Petrongolo (2008), "Unequal Pay or Unequal Employment? A Cross-Country Analysis of Gender Gaps", *Journal of Labor Economics*, vol. 26, N° 4.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2006), "Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0616, Banco Mundial.
- Souza, P.R. y P.E. Baltar (1979), "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil", *Pesquisa e Planejamento Economico*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.
- Távora, J., Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo (2014), "Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Cuadro III.A.1
América Latina (18 países): indicadores del mercado laboral, 2002 y 2011

	Tasa de empleo		Tasa de desempleo		Tasa de actividad	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	47,6	56,3	17,9	7,2	57,9	60,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,9	69,3	4,4	3,3	72,1	71,7
Brasil	60,8	61,7	9,3	6,7	67,0	66,2
Chile	50,1	51,6	10,4	7,7	55,9	55,9
Colombia	57,0	61,4	15,6	10,9	67,5	68,9
Costa Rica	55,9	56,0	6,4	7,7	59,8	60,7
Ecuador	60,6	59,3	9,1	5,1	66,6	62,5
El Salvador	56,1	56,7	7,0	7,0	60,3	61,0
Guatemala	66,5	55,6	3,4	3,9	68,8	57,9
Honduras	57,8	59,0	3,9	4,1	60,1	61,6
México	59,2	57,7	2,9	5,7	61,0	61,2
Nicaragua	58,3	58,3	11,0	6,6	65,5	62,4
Panamá	54,1	59,1	13,5	4,5	62,6	61,8
Paraguay	64,0	64,9	7,6	5,5	69,2	68,6
Perú	66,0	70,8	4,9	3,8	69,4	73,6
República Dominicana	53,3	54,8	16,1	14,7	63,5	64,1
Uruguay	50,2	61,6	16,9	6,3	60,3	65,7
Venezuela (República Bolivariana de)	58,0	59,7	16,2	7,8	69,2	64,8

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