

Capítulo V

La desigualdad social en la ciudad latinoamericana¹

Introducción

Como se ha discutido en el capítulo II, existe una serie de factores que han influenciado la generación y la reproducción de las desigualdades en América Latina. Factores estructurales como la heterogeneidad productiva; la concentración de ingresos en algunos territorios; las migraciones selectivas, y diversos determinantes institucionales, más los nuevos fenómenos contingentes, han conducido a la región a una situación en que se perpetúan las desigualdades territoriales. La marginalización de ciertos grupos ha formado parte del proceso de urbanización de los países de la región, lo que se evidencia en grandes sectores caracterizados por la presencia de tugurios urbanos, frecuentemente localizados en la periferia de las ciudades, pero también en zonas deterioradas de estas. En este proceso, la migración se ha desarrollado de la mano de esta marginalización, y se ha caracterizado por la presencia de numerosos grupos poblacionales que se concentran en dichos asentamientos precarios de las grandes ciudades (CEPAL, 2010b).

¹ La elaboración de este capítulo ha sido coordinada por Rodrigo Martínez, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. También participaron Amalia Palma, Daniela Trucco y Sophie Devine, de la misma División; Xavier Mancero y Rocío Miranda, de la División de Estadísticas, y Ana Ferigra, Olga Segovia e Iliana Vaca-Trigo, de la División de Asuntos de Género. Además, en el procesamiento de los datos y la discusión de los resultados participaron Heidi Ullman, Ernesto Espíndola y Fabiola Fernández, de la mencionada División de Desarrollo Social.

Con base en la consideración de las características del enfoque de la heterogeneidad productiva, tratadas en el capítulo II, y de los elementos constitutivos de la matriz de la desigualdad social y sus ejes (CEPAL, 2016g), en este capítulo se analizan algunos elementos de la realidad social que caracterizan a estos procesos de exclusión y segmentación en la ciudad.

Así, en la primera sección de este capítulo se presentan algunos de los aspectos centrales de la matriz de la desigualdad social que cabe considerar en el momento de estudiar la ciudad latinoamericana, destacándose la expresión urbana de esta a través de los tugurios y sus características.

En las dos secciones siguientes se hace un análisis descriptivo y comparativo de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, a partir de la información contenida en las encuestas de hogares de los diferentes países. Para ello se comparan las principales ciudades de los países, particularmente las capitales, con las demás ciudades del país y con la zona rural.

En la cuarta sección se presenta un análisis comparativo de la desigualdad en materia de derechos en las ciudades, con foco en la educación, la salud, la protección social y el acceso a los servicios básicos de la vivienda. Así, se describen elementos que caracterizan a la ciudad principal de cada país respecto del resto de los centros urbanos y rurales, y se examina de qué manera los habitantes de una u otra localidad son más o menos vulnerables a la concurrencia de los derechos sociales indicados.

En la quinta sección se examina la violencia en la juventud urbana de Centroamérica, un aspecto que refleja los impactos de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida, particularmente entre los jóvenes. En Centroamérica se encuentran tres de las cinco ciudades más violentas del mundo entre las ciudades situadas en países que no atraviesan un conflicto bélico. Así, esta violencia tiene características particulares y requiere una mirada en profundidad para evidenciar los factores facilitadores asociados con la criminalidad y el narcotráfico, y establecer su influencia en las alternativas de desarrollo y de inclusión social de los jóvenes. En este marco, a partir de algunos trabajos realizados previamente por la CEPAL se busca examinar el rol de la desigualdad en la violencia juvenil, y viceversa.

En la sexta sección se considera la relación entre la igualdad, la autonomía y los derechos de las mujeres en las ciudades. La ciudad, como objeto material, funcional y simbólico, no es ajena a las desigualdades de género, particularmente a la división sexual del trabajo. Así, en el contexto urbano de América Latina y el Caribe se expresan múltiples desigualdades, algunas de las cuales se busca describir en este capítulo a fin de relevar también los desafíos y las prioridades que se presentan en términos de política para avanzar en materia de la autonomía de las mujeres.

Finalmente, en la séptima sección, a la luz de lo tratado anteriormente, se presentan algunos elementos que se considera necesario tener presentes a fin de avanzar hacia el desarrollo de políticas sociales que posibiliten una mayor inclusión y cohesión social en la ciudad.

Los elementos aquí tratados no tienen por objeto dar cuenta de todos los aspectos de la desigualdad social en las ciudades, sino echar luz sobre algunos de sus elementos característicos para que sean considerados en el diseño de las políticas públicas, y para contribuir a ampliar el espacio de discusión en futuros análisis del tema.

A. La matriz de la desigualdad social: un análisis desde la ciudad

1. La matriz de la desigualdad social y su reflejo en la ciudad

La desigualdad tiene su expresión más clásica en los ingresos. Por años, América Latina se ha caracterizado por tener una distribución desigual: el coeficiente de Gini fue de 0,491 en 2014, mientras que los ingresos del 10% más rico de la población representaron 14 veces los del 40% más pobre. No obstante, estos indicadores agregados a nivel regional no reflejan la situación de los países, y menos aun lo que ocurre en ellos, entre sus distintas regiones, departamentos y ciudades.

Como se señala en el documento preparado para la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en 2015, “a pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, siguen arraigadas profundas disparidades entre distintos segmentos de la población y áreas geográficas de los países” (CEPAL, 2015b). Al destacarse la persistencia de las desigualdades sociales se hace indispensable avanzar hacia el reconocimiento y la caracterización de la matriz de desigualdad social sobre la cual se conforman estos procesos en las ciudades, de forma de relevar aquellos ejes estructurantes a través de los cuales se reflejan dichas relaciones de desigualdad, como el ingreso; el género; la raza y la etnia; el ciclo de vida de la población, y el territorio.

Es conocida la desigualdad asociada al nivel socioeconómico de la población, relativa no solo a los ingresos a los que acceden unos y otros, sino también a las diferencias en materia del acceso a determinados bienes y del desarrollo de capacidades, las cuales en algunos casos se convierten en limitantes clave de la realización de los derechos.

Por su parte, es conocida la persistencia de las desigualdades de género en la región, arraigadas en un sistema que perpetúa la división sexual del trabajo,

asignándoles las labores de cuidado a las mujeres. Esto afecta su desarrollo personal y el tiempo disponible para la realización de otras actividades, incluidas las remuneradas. A su vez, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes ha permitido conocer las brechas que existen e identificar las desigualdades que persisten. La población con discapacidad también enfrenta una situación de mayor vulnerabilidad.

En el documento de la CEPAL (2010b) titulado *La hora de la igualdad* se destaca este fenómeno de la desigualdad, que es un reflejo de lo que ocurre en los países y, por lo tanto, de la desigualdad territorial. En dicho documento se consideran las privaciones sociales, cuyo examen permite conocer las diferencias entre las distintas zonas y áreas urbanas. En dicho análisis se muestra que los menores de 18 años con privaciones graves en el período cercano al año 2000 están concentrados en las regiones andina y amazónica en lo que respecta a América del Sur; en Centroamérica y México, donde su dispersión es mayor, la mayor concentración de privaciones se produce en zonas con una alta incidencia de población indígena.

Así, a los elementos mencionados les corresponde también un reflejo a nivel territorial. Los datos a nivel nacional constituyen promedios que engloban situaciones diversas que se caracterizan por brechas en desmedro de los sectores rurales y de los habitantes de algunos sectores de las ciudades. No obstante, pocas investigaciones se han enfocado en la desigualdad en las ciudades. En 2014, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) publicaron resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en los centros urbanos de la región en el que se recopila un gran número de datos (relativos a 284 ciudades de 17 países que representan el 85% de la región) e indicadores relacionados con la desigualdad, lo que permite establecer comparaciones acertadas de la desigualdad existente en diferentes escalas urbanas. El estudio también destaca que en general los análisis que se hacen sobre el tema presentan algunas estadísticas relativas solo al nivel de los países y de las regiones, cuando es posible, lo que en parte se debe a la carencia de datos y de información clara sobre los orígenes de la desigualdad y su impacto (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

En la publicación de ONU-Hábitat/CAF (2014) se presentan los resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en los centros urbanos de la región, en el cual se recopila un gran número de datos (relativos a 284 ciudades de 17 países, que representan el 85% de la región) e indicadores relacionados con la desigualdad, lo que hace posible establecer comparaciones acertadas relativas a la desigualdad existente en diferentes escalas urbanas (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

No obstante lo anterior, no siempre se cuenta con indicadores relativos a todos los niveles de análisis para examinar situaciones relacionadas con la

ciudad, tanto para estudiar lo que ocurre dentro de ella como para contrastar su situación con la de otros ámbitos geográficos. En estos casos se puede trabajar con aproximaciones sucesivas hasta llegar al nivel local. El nivel más alto de comparación es el urbano-rural, seguido por las primeras divisiones administrativas, como los estados, los departamentos, las provincias o las regiones, para luego referirse a las ciudades en su conjunto y a las diferencias entre estas.

Cabe destacar que la desigualdad territorial, entre las distintas ciudades y dentro de estas, no se da solo respecto al lugar de residencia de la población en un momento dado y a las diferencias materiales que ello supone, sino que se convierte también en una variable adscriptiva para las personas, que conlleva una interpretación subjetiva que condiciona sus oportunidades de desarrollo. Así, el lugar donde uno vive o de donde uno viene se convierte también en un eje estructurante de las relaciones sociales y de la desigualdad, que afecta principalmente a quienes migran desde el extranjero, desde el interior del país o desde el sector rural, y a los habitantes de determinados barrios de las ciudades, en particular de los sectores marginales y de algunos sectores urbanos deteriorados.

2. Los tugurios: una expresión urbana de la desigualdad

El proceso de urbanización en la región, que supera hoy el 80% de la población regional, ha generado una alta concentración de la población en las zonas urbanas, lo que ha ido de la mano de la pobreza urbana y de la desigualdad. Como indican Martínez y Jordán (2009), este proceso de urbanización con altas tasas de pobreza habría conducido a la región a ser una de las que presentan el mayor número de personas que habitan en tugurios.

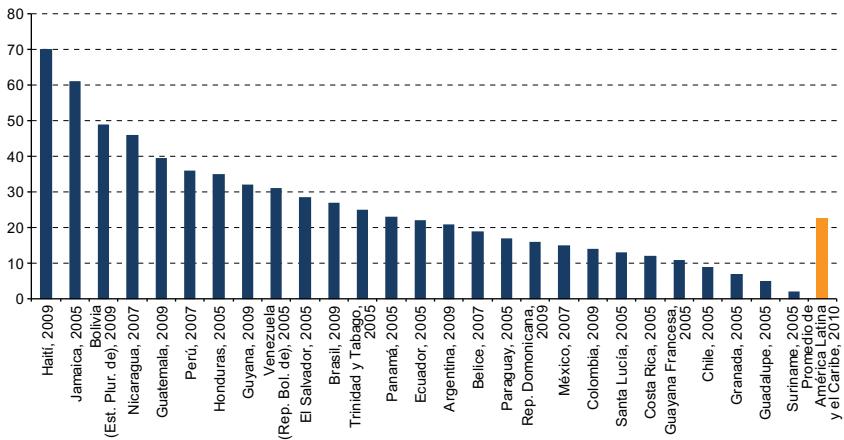
Según ONU-Hábitat (2012, pág. 64), un tugurio o “un hogar de asentamiento precario” es “un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: 1. Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas. 2. Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación. 3. Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable. 4. Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas. 5. Tenencia segura para evitar los desalojos forzados”. Dado que los datos sobre tenencia no están disponibles en la mayoría de los países, se consideran las primeras cuatro condiciones para calcular la proporción de población que vive en hogares de asentamientos precarios. Así, el tugurio se presenta como la expresión espacial de la matriz de la desigualdad social.

En los últimos 20 años se reportaron mejoras considerables en lo que respecta a la reducción de los tugurios y de la desigualdad de ingresos en la región. Sin embargo, la situación presenta tendencias opuestas. A pesar

de la disminución de la proporción de residentes urbanos que viven en asentamientos informales —dicha proporción pasó del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2010—, el número absoluto de personas que residen en tugurios aumentó de 105 millones en el año 1990 a 111 millones en el año 2010, no solo por el crecimiento demográfico, sino también por la urbanización que se desarrolla en el contexto de la pobreza (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

En cuanto a la desigualdad, se ha demostrado que las ciudades con altas concentraciones del ingreso no necesariamente son las que presentan una mayor concentración de asentamientos informales, y viceversa (ONU-Hábitat/CAF, 2014). Asimismo, una reducción de las zonas conformadas por tugurios no garantiza automáticamente la disminución de la desigualdad, al menos no a corto plazo. Lo que es común es que las ciudades altamente divididas social y espacialmente presenten altos niveles de desigualdad de ingresos (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

Gráfico V.1
América Latina y el Caribe (27 países): población urbana que vive en tugurios, 2005-2010
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina (ONU-Hábitat/CAF), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, 2014.

Los tugurios son una de las numerosas caras de la desigualdad, pero también un factor reproductor de esta; manifiestan deficiencias múltiples y representan de manera material las diferencias de oportunidades y de resultados que experimenta la población. En muchas ciudades los tugurios carecen de bienes y servicios públicos; de accesos físicos adecuados; de sistemas de transporte, y de escuelas, parques, espacios públicos y áreas de

recreación. Además no ofrecen una tenencia segura o estable de la vivienda. Con relación a esto se calcula que del 20% al 30% de los habitantes de América Latina y el Caribe viven “sin documentos legales apropiados, lo que los convierte en propietarios y ocupantes sin títulos” (ONU-Hábitat, 2006, citado en ONU-Hábitat/CAF, 2014). La ocupación del suelo es en muchos casos informal o ilegal. Los tugurios se ubican geográficamente en áreas centrales degradadas y en riesgo ambiental, o están en zonas periurbanas, lejos de los servicios y las oportunidades, con malos accesos, lo que aumenta el riesgo de que se produzcan problemas sociales (violencia y problemas de salud) (ONU-Hábitat, 2013, citado en ONU-Hábitat/CAF, 2014).

B. La pobreza en las ciudades

1. La incidencia y las características de la pobreza en las ciudades

Si bien la pobreza tiene múltiples manifestaciones, una de sus expresiones más evidentes es la falta de recursos monetarios. Por ello es habitual cuantificar la magnitud de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos en los hogares para adquirir una canasta básica de bienes y servicios (véase el recuadro V.1). Tomando como referencia las mediciones de pobreza efectuadas habitualmente por la CEPAL con relación a los países de la región, en esta sección se describen los niveles y las tendencias de la pobreza monetaria.

Recuadro V.1 El método utilizado para la medición de la pobreza

El enfoque utilizado en este trabajo para estimar la pobreza consiste en considerar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o al monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales.

Se establece el costo de una canasta básica de alimentos, que abarca los bienes que se precisarían para cubrir las necesidades nutricionales de la población, y se le agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello se multiplica el costo de la canasta básica de alimentos (o línea de indigencia) por un factor que toma valores distintos en las áreas urbanas y rurales. El valor de las líneas de indigencia y de pobreza se actualiza cada año de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas en los respectivos países en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas. Se aplicaron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos por subdeclaración.

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

La información utilizada proviene de las encuestas de hogares de los países, una vez consideradas las restricciones de la representatividad de los datos con relación a las ciudades. Como una forma de dotar de mayor homogeneidad al análisis, las cifras desplegadas en esta sección se refieren, en la medida de lo posible, a las ciudades capitales. Se ha tenido en consideración que las capitales son generalmente las ciudades más pobladas y, por lo tanto, enfocarse en ellas permite reflejar los fenómenos asociados a las aglomeraciones urbanas de gran tamaño. Además, en las encuestas de hogares suele ofrecerse información representativa asimilable a las ciudades capitales, aun cuando en algunos casos esta se refiera a toda el área metropolitana, incluidas las áreas pobladas que rodean a la capital. La única excepción en cuanto a la consideración exclusiva de la ciudad capital la constituye el Brasil, en cuyo caso la información de la ciudad capital, Brasilia, se complementó con la correspondiente a las ciudades más pobladas, São Paulo y Río de Janeiro (véase el recuadro V.2).

La magnitud de la pobreza en las ciudades capitales suele ser inferior a la correspondiente a otras áreas del país —en promedio, un 40% más baja que la pobreza total del país (véase el gráfico V.2)—. Si bien algunos países, como Chile, Costa Rica y el Uruguay, presentan prácticamente la misma tasa de pobreza en sus distintas áreas geográficas, en otros países las diferencias pueden ser muy apreciables. La pobreza en el resto de las ciudades (tomadas en conjunto) representa entre 1,2 y 2,9 veces la de las ciudades capitales, y en las zonas rurales esta relación sube a 3,7 veces respecto de las capitales (véase el gráfico V.3).

A su vez, la comparación de las tasas de pobreza de las ciudades capitales permite observar un ordenamiento similar al que se deriva de la comparación de las tasas de pobreza a nivel nacional. Es decir, las ciudades con mayor incidencia de la pobreza se sitúan en los países que también se caracterizan por presentar una mayor incidencia de la pobreza nacional (véase el gráfico V.2).

De forma coincidente con las desigualdades que se destacan en la matriz de la desigualdad presente en la región, la pobreza afecta de manera distinta a la población según sus características personales, tales como la edad, el sexo y el nivel de estudios alcanzado (CEPAL, 2013)².

Al considerarse las diferencias según el ciclo de vida, se verifica que la incidencia de la pobreza en las ciudades afecta en mayor medida a los niños, y que tiende a decrecer a medida que aumenta la edad de las personas. Si bien la condición de pobreza es identificada al nivel del hogar y no de cada individuo (todos los individuos de un hogar comparten la clasificación del hogar como pobre o no pobre), ello no impide que exista una clara asociación entre la edad y la probabilidad de vivir en hogares en situación de pobreza³.

² La pertenencia a un grupo étnico también es un factor altamente asociado con la condición de pobreza. No obstante, se omite del análisis por no disponerse de datos suficientes para producir estimaciones confiables sobre la pobreza en este grupo de población.

³ En el presente capítulo se considera que ser pobre equivale a vivir en un hogar cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de la pobreza.

Recuadro V.2

Algunas consideraciones respecto del uso de datos sobre las ciudades en las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares que se realizan en los países de la región recogen información sobre los hogares ubicados en diversas áreas geográficas de dichos países. No obstante, la información correspondiente a los hogares de una determinada ciudad o área geográfica no necesariamente es representativa de dicho ámbito geográfico. Si el área geográfica de interés no forma parte de los dominios de estudio considerados en el diseño de la muestra, la información resultante puede estar sesgada o presentar amplios márgenes de error.

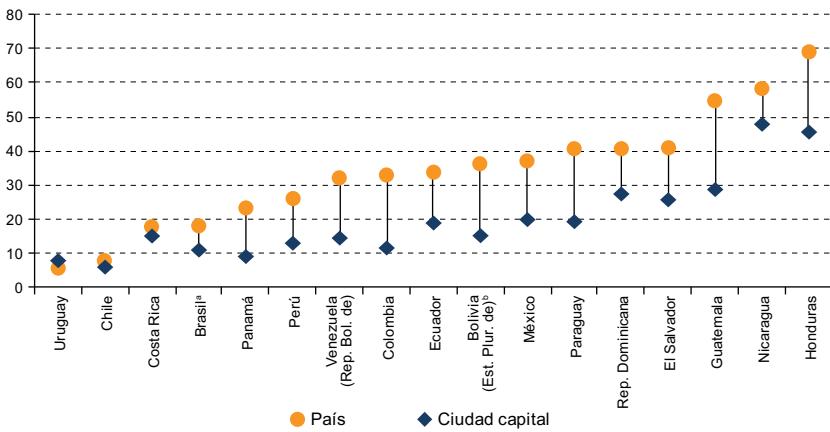
Son pocos los países cuyas encuestas de hogares periódicas incluyen a las ciudades como parte de sus dominios de estudio. No obstante, la ciudad capital o su área metropolitana están incorporadas en todas ellas. Por esta razón, en este capítulo se privilegia la información sobre las ciudades capitales, y el análisis no se extiende mayormente a otras ciudades que forman parte del país. En algunos cuadros y gráficos se omitieron las ciudades en cuyos casos el tamaño de la muestra resultó insuficiente.

América Latina (18 países): fuentes de información utilizadas y ciudades capitales o áreas metropolitanas consideradas, alrededor de 2012

País	Encuesta	Año	Ciudades capitales o áreas metropolitanas	Otras ciudades
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares	2012	Gran Buenos Aires	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Hogares	2012	La Paz (sede del Gobierno)	Sí
Brasil	Encuesta Nacional de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)	2013	Distrito Federal de Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro	Sí
Chile	Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares	2013	Santiago y su área metropolitana (Gran Santiago)	
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares	2012	Bogotá	Sí
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2013	Gran Área Metropolitana (área de planificación central)	
Ecuador	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo	2013	Quito	Sí
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2013	San Salvador	
Guatemala	Encuesta de Condiciones de Vida	2006	Área Metropolitana de Guatemala	
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	2010	Distrito Central de Tegucigalpa	
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	2012	Ciudad de México	
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	2009	Región Metropolitana de Managua	
Panamá	Encuesta de Hogares	2013	Panamá	
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	2013	Asunción	
Perú	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza	2013	Lima Metropolitana	
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	2013	Distrito Nacional	
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	2013	Departamento de Montevideo	
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	2013	Distrito Federal (municipio Libertador, ciudad de Caracas)	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico V.2
América Latina (17 países): población en situación de pobreza por país y ciudad capital o principal, 2013
(En porcentajes)

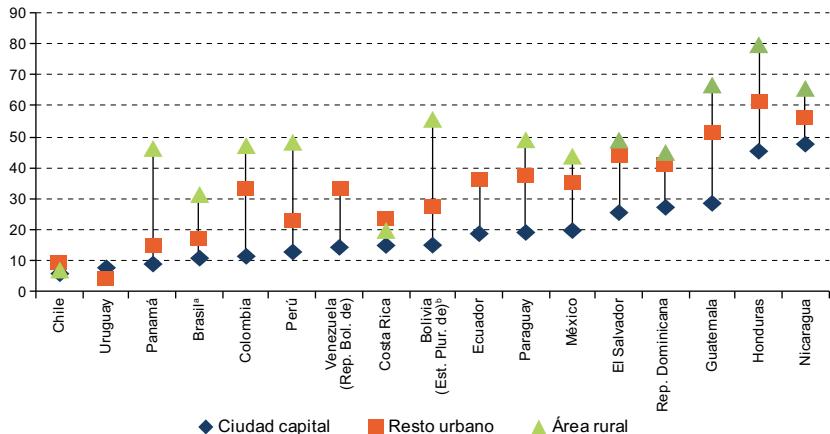


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

Gráfico V.3
América Latina (17 países): población en situación de pobreza por área de residencia, 2013
(En porcentajes)



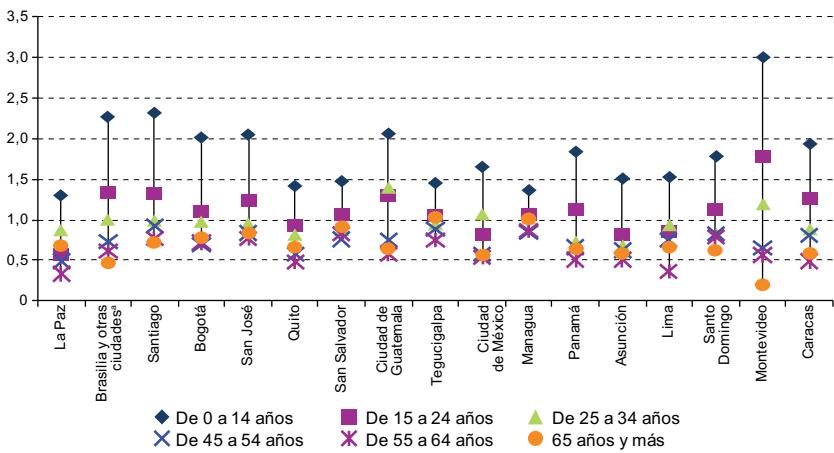
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

Los niños de entre 0 y 14 años presentan las más altas tasas de pobreza, siendo estas superiores a las registradas por cualquier otro grupo de edad en todas las ciudades capitales de la región. En cuanto a la magnitud de la pobreza, a continuación se ubica el segmento de población de 15 a 24 años, aun cuando en algunos países la situación de este grupo etario no se diferencia demasiado de la correspondiente a las edades mayores. En general, las personas de 55 años y más suelen presentar las menores tasas de pobreza. En el gráfico V.4 se muestran las tasas de pobreza por grupo de edad tomando como referencia la tasa correspondiente al segmento de los 35 a los 44 años. Es posible observar que la incidencia entre los niños menores de 15 años equivale, en promedio, a 1,85 veces la incidencia entre las personas mayores de esa edad. En cambio, la pobreza entre las personas de 55 años y más equivale a alrededor de 0,7 veces la del grupo de referencia.

Gráfico V.4
América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de cada grupo etario y la de la población de 35 a 44 años, 2013



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

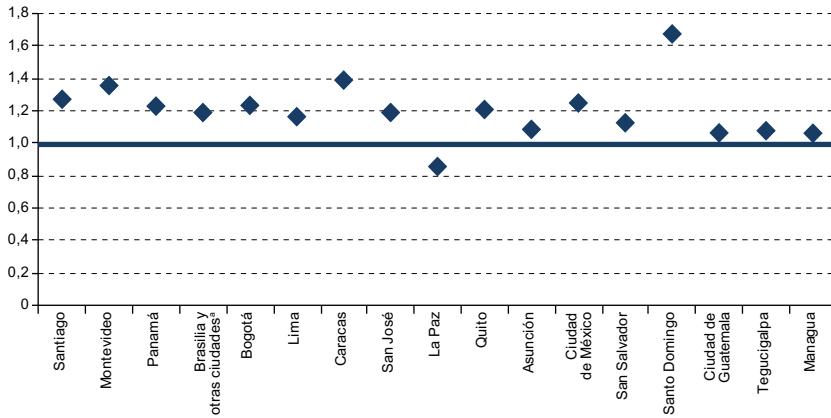
^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

En el gráfico V.4 se muestra, además, que la diferencia entre la incidencia de la pobreza en distintos segmentos de la población disminuye a medida que aumenta la magnitud de la pobreza de un país. Ello es así debido a que, cuanto mayor es la tasa de pobreza, menos margen existe para que el perfil de los hogares pobres difiera notablemente del perfil de los hogares que no son pobres. Por lo tanto, no resulta extraño que las ciudades con menores diferencias entre las tasas de pobreza por grupo etario sean justamente aquellas con mayores tasas de pobreza. Aun así, la amplia diferencia

observada entre la situación de los niños y la del resto de la población es un elemento altamente relevante por las consecuencias que supone en cuanto a sus posibilidades de desarrollo.

La pobreza afecta de manera distinta a los hombres y a las mujeres, particularmente cuando la comparación se enfoca en el período central de la vida productiva de las personas. Como puede observarse en el gráfico V.5, el índice de feminidad de la pobreza (esto es, el cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la de los hombres) iguala o excede la unidad en todas las ciudades analizadas, lo que refleja que en promedio la tasa de pobreza de las mujeres equivale a 1,2 veces la de los hombres. Al igual que en el caso anterior, las mayores diferencias entre los sexos se registran en las ciudades capitales que presentan una menor incidencia de la pobreza, y tienden a desaparecer en los casos en que esta excede el 50%.

Gráfico V.5
América Latina (17 ciudades capitales o principales): índice de feminidad de la pobreza, 2013



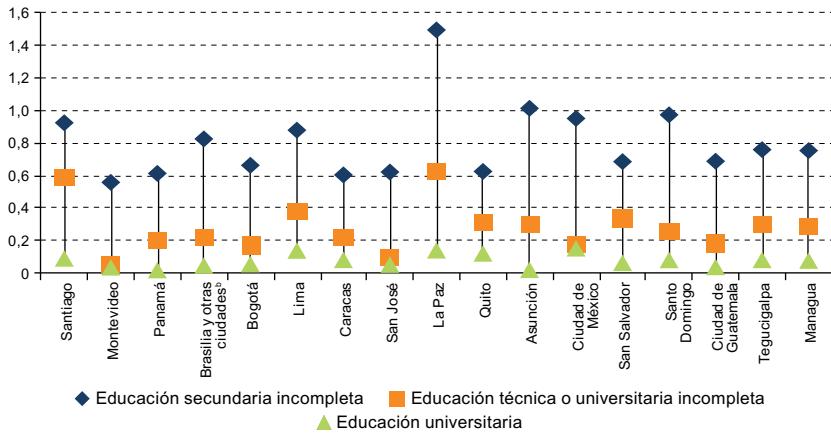
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Un factor condicionante de la capacidad de generación de ingresos de las personas es su nivel educativo. Por ello, no es extraño que la tasa de pobreza difiera de manera apreciable entre las personas según su nivel de escolaridad, siendo la probabilidad de estar en situación de pobreza significativamente mayor entre aquellos que no han completado la educación primaria respecto de quienes han alcanzado la enseñanza secundaria completa. Esto es así aun cuando la situación de pobreza no depende solamente de los ingresos recibidos por cada persona, sino de los ingresos del conjunto de los miembros del hogar y del número de personas entre las que se reparten dichos recursos —estas variables también tienden a correlacionarse positivamente en los hogares—.

Como puede observarse en el gráfico V.6, en las principales ciudades de la región la incidencia de la pobreza entre quienes cuentan con educación primaria como máximo nivel educativo equivale a 0,8 veces la incidencia de la pobreza entre quienes no han alcanzado dicho nivel educativo. Entre la población que ha completado la educación secundaria y tiene estudios técnicos, dicha relación baja a 0,3 veces. En tanto, la tasa de pobreza de quienes cuentan con educación universitaria equivale, en promedio, a 0,08 veces la de quienes no han completado la primaria, destacándose el hecho de que, entre la población con mayor nivel de educación, la incidencia de la pobreza no sobrepasa el 5% en ninguna de las ciudades analizadas.

Gráfico V.6
América Latina (17 ciudades capitales o principales): razón entre las tasas de pobreza de la población por nivel educativo con respecto a la de la población con la primaria incompleta, 2013^a



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

^a El dato corresponde a la población de 25 años y más.

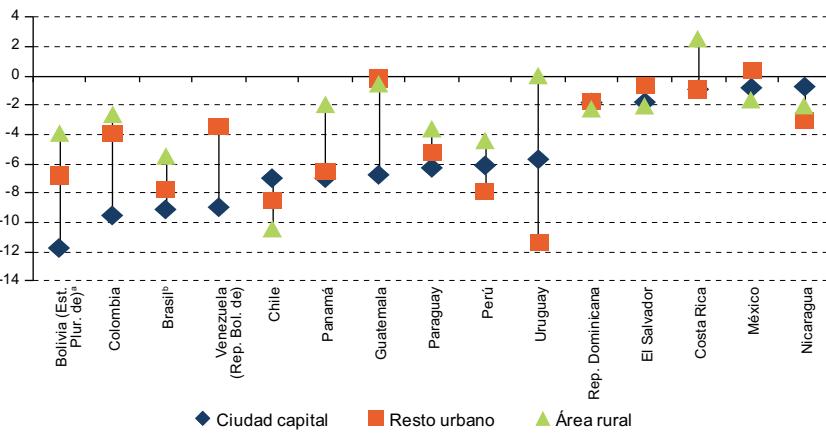
^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

2. La tendencia de la pobreza en las ciudades

Tal como ha sido reportado anteriormente por la CEPAL, la pobreza en América Latina se ha reducido de manera apreciable en los últimos diez años, aun cuando los años recientes se han caracterizado por un estancamiento de este proceso. Entre 2002 y 2012, la tasa de pobreza regional se redujo 15,8 puntos porcentuales, mientras que la indigencia disminuyó 8,0 puntos porcentuales. Desde 2012 la pobreza se ha mantenido sin variaciones apreciables, mientras que la indigencia ha tendido a aumentar: se llegó a estimar que en 2015 ambos indicadores se situarían a niveles similares o mayores que los de 2012 (CEPAL, 2014a y 2015a).

En general, las ciudades capitales se caracterizaron por experimentar una mayor reducción de la pobreza (expresada como variación porcentual de las tasas de pobreza) que el resto de las áreas. En 10 de 18 países analizados, el porcentaje de reducción de la pobreza en la ciudad capital fue mayor que el correspondiente al resto urbano y al área rural (véase el gráfico V.7).

Gráfico V.7
América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza
por área geográfica, 2003-2013
(En porcentajes)



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

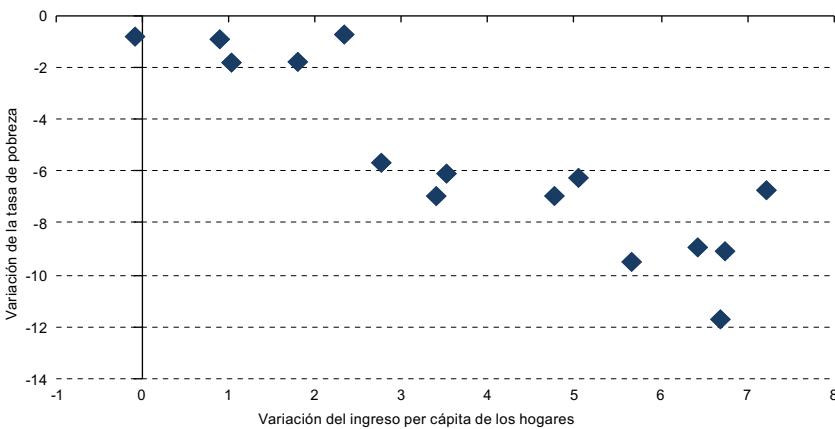
^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

La disminución de la pobreza es reflejo del aumento de los ingresos per cápita de los hogares en la parte baja de la distribución (véase el gráfico V.8). Entre 2003 y 2013, en las ciudades en que se produjeron las mayores reducciones de la pobreza el ingreso por persona de los hogares con menores recursos creció entre un 3% y un 8% anual por encima de la inflación.

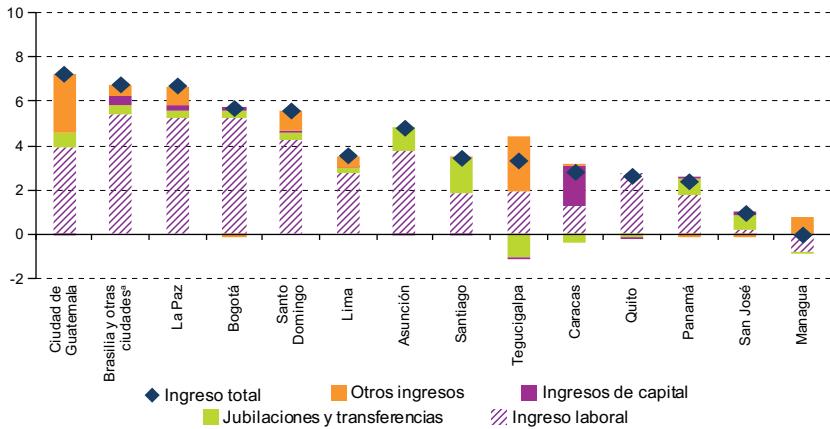
A fin de analizar las características de dichas variaciones de los ingresos de los hogares, es de interés analizar el aporte de las distintas fuentes al incremento total. Los ingresos del trabajo constituyen la fuente principal, ya sea bajo la forma de los sueldos y salarios, o de los ingresos de los trabajadores independientes. Entre la población que vive en situación de pobreza, más del 60% de sus ingresos laborales provienen de los sueldos y salarios, por lo que no es extraño que en varios países esta sea la fuente que en mayor medida explica el aumento del ingreso total (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.8
América Latina (15 países): variación anual de la tasa de pobreza y del ingreso per cápita de los hogares, 2003-2013
(En porcentajes)



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

Gráfico V.9
América Latina (14 ciudades capitales o principales): variación anual del ingreso total per cápita de los hogares pobres por tipo de ingreso, 2003-2013
(En porcentajes)



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

^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

En los países que presentaron los mayores incrementos del ingreso laboral entre los hogares pobres se observan distintos patrones del comportamiento del empleo y de las remuneraciones. En el Estado Plurinacional de Bolivia y

el Perú se observa una alta heterogeneidad entre las ramas ocupacionales: en algunas se experimentó un incremento destacado del ingreso por ocupado y del empleo, mientras que en otras no se registraron variaciones. A su vez, en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela se observa un aumento acelerado de las remuneraciones por ocupado en casi todas las ramas, mientras que la tasa de empleo se mantuvo sin cambios importantes en la mayoría de las ramas (véase el gráfico V.10).

Gráfico V.10
América Latina (6 ciudades principales): variación del ingreso laboral por ocupado y de la tasa de ocupación por rama ocupacional, 2003-2013^a
(En porcentajes)

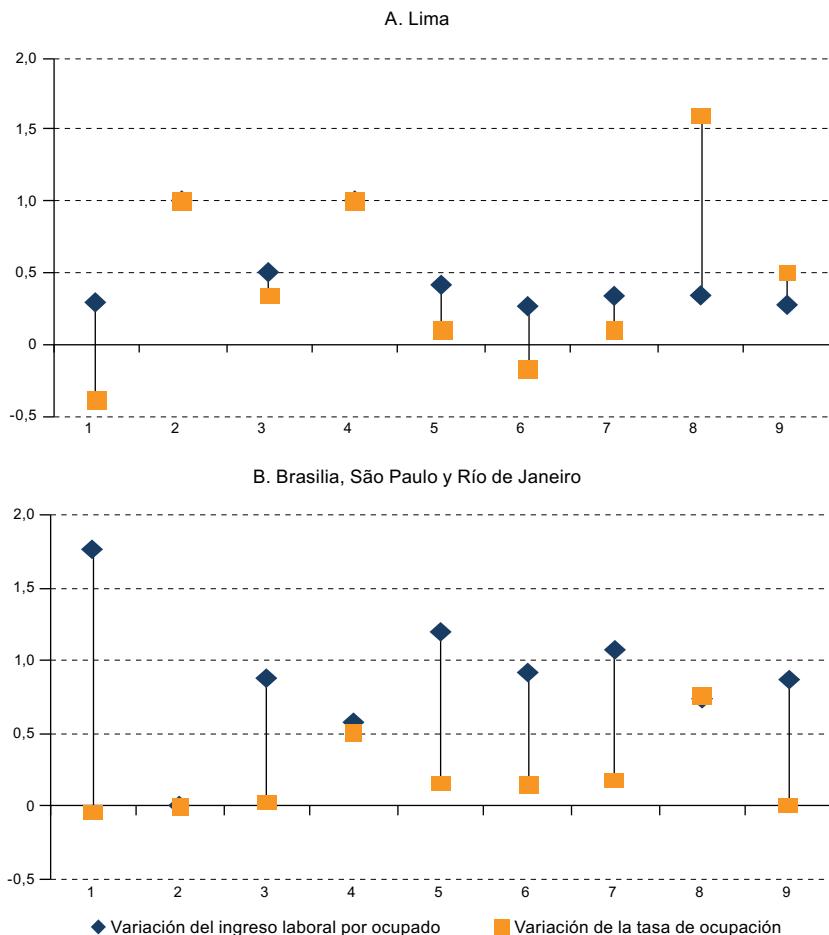
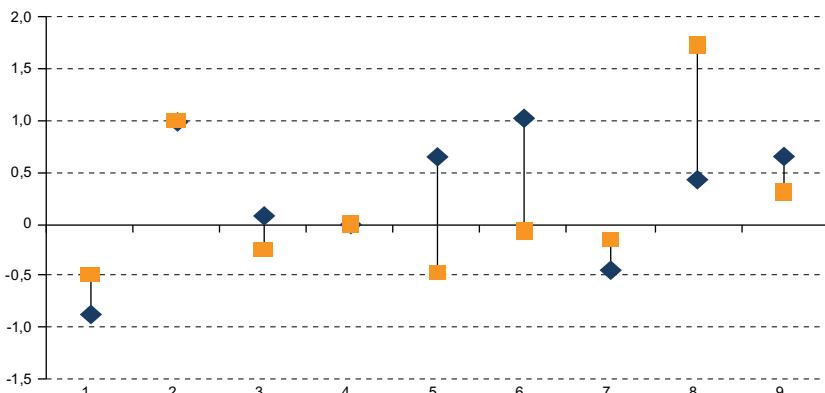
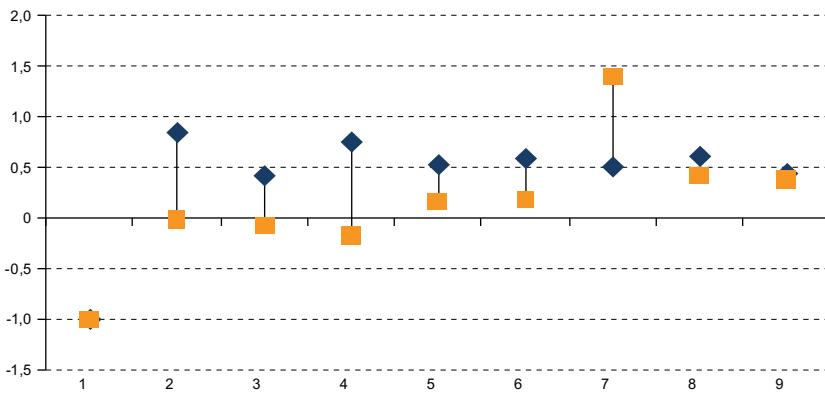


Gráfico V.10 (conclusión)

C. La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia)



D. Caracas



◆ Variación del ingreso laboral por ocupado ■ Variación de la tasa de ocupación

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

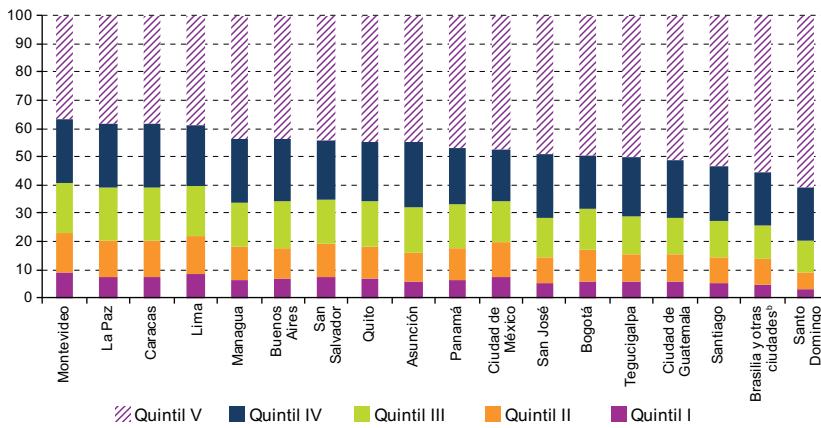
^a Los dígitos del 1 al 9 corresponden a las siguientes ramas de ocupación: i) 1 se refiere al sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca; ii) 2, a la explotación de minas y canteras; iii) 3, a las industrias manufactureras; iv) 4, al sector de electricidad, gas y agua; v) 5, a la construcción; vi) 6, al sector de comercio, restaurantes y hoteles; vii) 7, al sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones; viii) 8, al sector de establecimientos financieros y servicios prestados a las empresas, y ix) 9, a los servicios comunales, sociales y personales.

C. La distribución del ingreso en las ciudades

Como se mencionó previamente, la alta desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los rasgos característicos de los países latinoamericanos. Este fenómeno no solo se presenta a nivel nacional, sino que también se manifiesta en las ciudades principales de la región.

Una forma de describir la desigualdad distributiva es mediante la participación de los distintos hogares en el ingreso total, según sus niveles de ingreso. La desigualdad (o la concentración) se hace evidente al observarse una alta participación de los hogares más ricos (quintil V) y bajas participaciones de los hogares de menores ingresos (quintiles I y II). De acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares, las ciudades en que se registra la mayor participación del quinto quintil (superior al 50%) son Tegucigalpa, la Ciudad de Guatemala, Santiago, Brasilia y Santo Domingo. En ellas, la participación de los dos primeros quintiles se sitúa entre el 10% y el 16%. Por su parte, la participación del quintil más rico alcanza valores inferiores al 40% en Montevideo, La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), Caracas y Lima, ciudades donde a su vez la participación de los dos primeros quintiles es igual o superior al 20% (véase el gráfico V.11).

Gráfico V.11
América Latina (18 ciudades capitales o principales): participación en el ingreso total de los hogares por quintil de ingreso per cápita, 2013^a
(En porcentajes)



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

^a El orden de presentación de las ciudades se basa en la participación del quinto quintil.

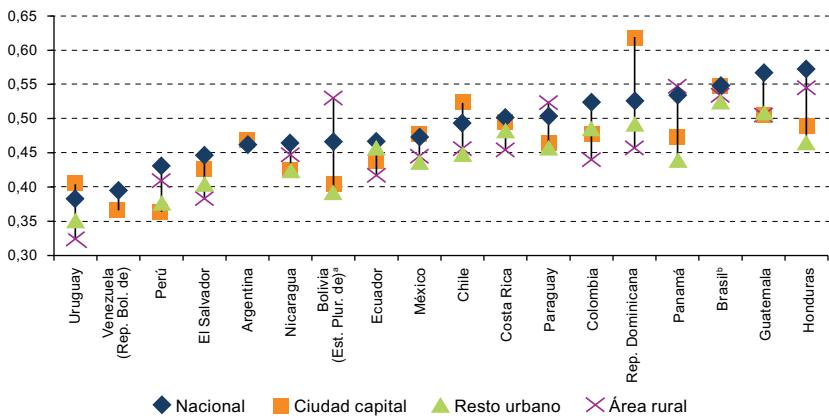
^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

A diferencia de lo que sucede con respecto a la pobreza, en cuyo caso los niveles observados en las ciudades capitales son menores que los que se registran en otras áreas geográficas, la desigualdad en la distribución del ingreso medida con el índice de Gini⁴ no presenta un comportamiento

⁴ Uno de los indicadores habitualmente utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini. Este toma valores entre 0 (equidistribución) y 1 (desigualdad máxima) para expresar la magnitud de la desigualdad de los ingresos percibidos por los hogares.

general aplicable a todos los países. De acuerdo con las cifras registradas alrededor de 2013, la desigualdad en las ciudades capitales fue inferior a la observada a nivel nacional en algo más de la mitad de los países analizados (11 de 18 países) (véase el gráfico V.12).

Gráfico V.12
América Latina (18 países): índice de Gini por área geográfica, 2013



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

^a El dato relativo a la ciudad capital corresponde a La Paz.

^b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

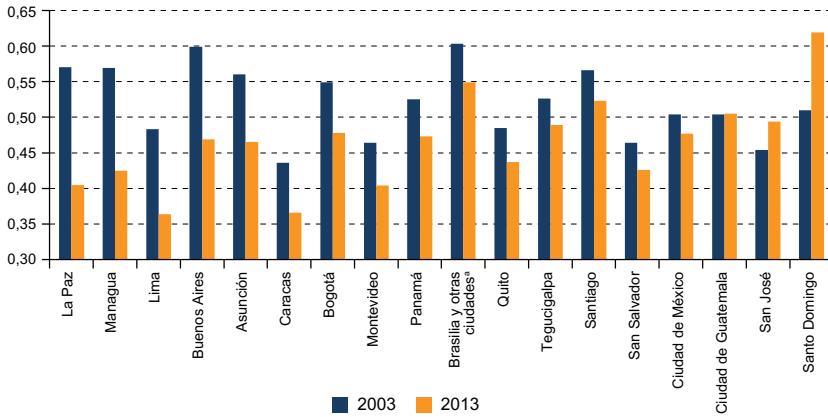
En contrapartida, la tendencia a la reducción de la desigualdad observada en los países de América Latina en los años recientes se manifiesta también en las ciudades capitales. En diez ciudades el índice de Gini cayó a un ritmo superior al 1% anual entre 2003 y 2013, y en algunas de esas ciudades se experimentaron caídas superiores al 2% anual (véase el gráfico V.13).

Desde la perspectiva del análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso, es de interés conocer en qué medida las ciudades aportan a la desigualdad total observada en cada país, la cual se puede descomponer en dos dimensiones: la desigualdad existente dentro de cada ciudad o área geográfica, y la observada entre las diferentes áreas geográficas de un país.

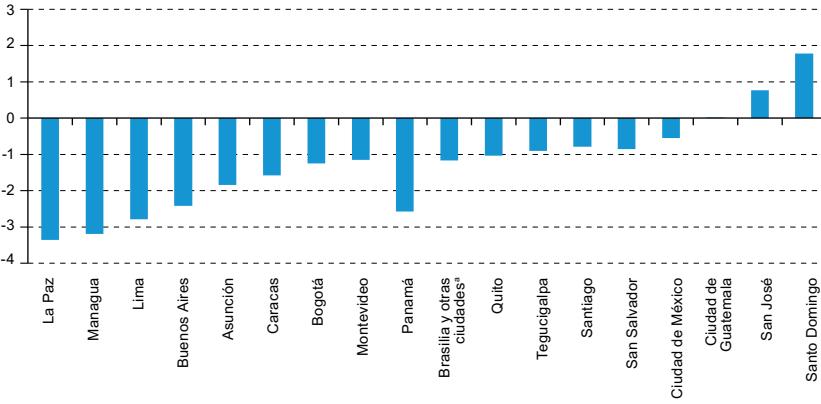
Según el índice de desigualdad de Theil, que permite expresar la desigualdad total como la suma de los diversos componentes, la mayor parte proviene de aquella que se registra dentro de cada área geográfica. En promedio, esta dimensión constituye un 87% de la desigualdad total, mientras que el 13% restante corresponde a la desigualdad entre las distintas áreas geográficas, clasificadas del siguiente modo: ciudad capital, resto urbano y área rural.

Gráfico V.13
América Latina (18 ciudades capitales o principales): índice de Gini, 2003-2013

A. Índice de Gini, 2003 y 2013



B. Variación del índice de Gini, 2003-2013
(en porcentajes)



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

^a El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

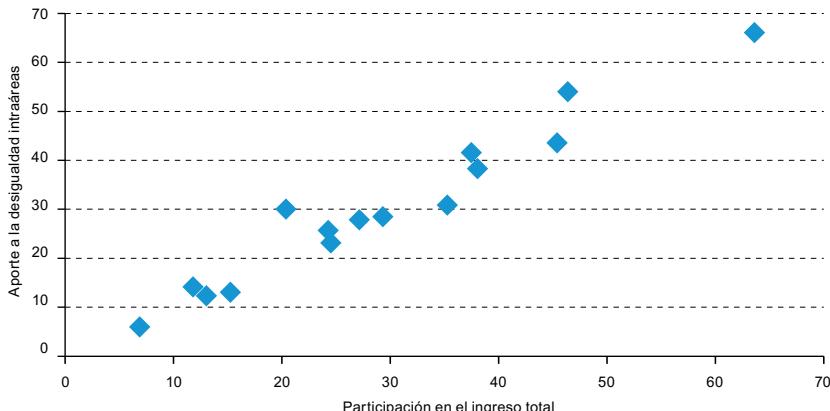
También es posible estimar cuánto de la desigualdad intraáreas proviene de cada una de las tres áreas consideradas. Las ciudades principales que más aportan a la desigualdad nacional son San José (66%), Santiago (54%) y Montevideo (54%), mientras que los menores aportes corresponden a La Paz (Estado Plurinacional de Bolivia), Brasilia, Quito y Asunción, todos ellos inferiores al 15% (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
América Latina (16 países): descomposición de la desigualdad
por área geográfica, 2013
(En porcentajes)

	Aporte a la desigualdad total		Aporte a la desigualdad intraáreas		
	Desigualdad intraáreas	Desigualdad interáreas	Ciudad capital	Resto urbano	Área rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	83	17	6	64	30
Brasil	94	6	26	65	9
Chile	95	5	54	38	9
Colombia	83	17	28	64	9
Costa Rica	91	9	66	10	24
Ecuador	91	9	13	66	21
El Salvador	84	16	42	39	19
Guatemala	81	19	31	33	36
Honduras	76	24	23	37	40
México	88	12	14	60	26
Nicaragua	87	13	29	37	34
Panamá	79	21	38	38	24
Paraguay	91	9	12	52	36
Perú	77	23	43	43	14
República Dominicana	90	10	30	53	17
Uruguay	94	6	54	44	3

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

Gráfico V.14
América Latina (15 ciudades capitales): aporte a la desigualdad intraáreas
y participación en el ingreso total, 2013
(En porcentajes)



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

D. La desigualdad de derechos en las ciudades: el acceso y la calidad de los servicios

1. Caracterización de la situación educacional en las ciudades

Además de ser uno de los derechos sociales reconocidos a nivel global, la educación es clave para el desarrollo de las personas y su inserción en el mercado laboral, lo que la sitúa entre las principales dimensiones del bienestar social. En la región se ha avanzado bastante en materia del acceso a la educación primaria, en la medida en que casi el 100% de la población en edad de integrar el sistema educativo accede a la educación. El desafío aún persiste en lo que se refiere al acceso a la educación secundaria y terciaria, y en lo que respecta a la calidad de la educación, pues la distribución de los logros educativos es desigual en los distintos países de la región.

De acuerdo con la CEPAL (2014a), un 94% de los jóvenes de 15 a 19 años concluyeron la educación primaria en 2012, lo que supone un gran avance respecto al 60,5% que lo hacía en 1990. El desafío se plantea en lo que respecta a la finalización de la educación secundaria y terciaria. En el mismo informe se concluye que, aun cuando el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que completaron la educación secundaria aumentó más de un 100%, solo un 59% de dicha población alcanza ese nivel. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), más allá de los problemas de oferta, esta baja tasa de conclusión de la educación secundaria se debe a las altas tasas de repetición y de deserción escolar (UNESCO, 2013). Más aún, se producen diferencias de acceso a la educación secundaria por ingresos y otros factores, por lo que se observa una situación muy heterogénea en cuanto al nivel de escolarización de los adolescentes y los jóvenes: “mientras algunos [países] han alcanzado niveles importantes de masificación, en otros esta continúa estando restringida para una minoría de la población” (UNESCO, 2013, pág. 89).

Estas desigualdades se reflejan también a nivel territorial, en el que se registran grandes brechas en cuanto a los recursos destinados y los resultados educativos alcanzados entre los distintos segmentos poblacionales de las ciudades, y entre las diferentes ciudades. “En Lima, Perú, por ejemplo, en el año 2005, el decil más pobre consagró el 3,2 [por ciento] del total de sus gastos al rubro de la educación, mientras que el decil más rico destinó un porcentaje cinco veces mayor. En cuatro metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que representan el 30 por ciento de la población urbana del país, los más pobres invirtieron en promedio el 5,7 por ciento del total de sus gastos [en el] rubro educativo entre los años 2000 y 2010, comparado con el 18,3 por ciento de los más ricos. En La Paz y Santa

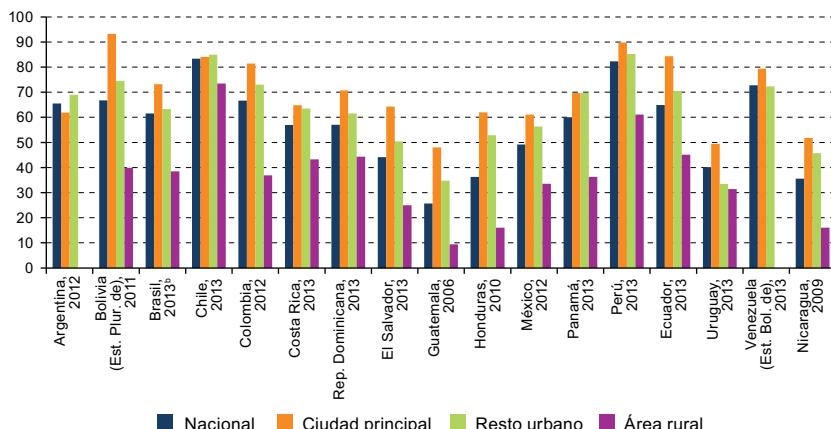
Cruz, Bolivia, los pobres invirtieron cuatro veces menos que los ricos (2000), y en Bogotá, lo hicieron tres (2006-2007)" (ONU-Hábitat/CAF, 2014, pág. 145).

Un aspecto interesante consiste en analizar lo que ocurre en los tugurios. En el informe elaborado por ONU-Hábitat/CAF (2014) se analizan las diferencias de la tasa de escolarización secundaria, mostrándose importantes diferencias entre los tugurios y las otras zonas de las ciudades de la región. De hecho, se observa que en promedio la escolaridad secundaria en los tugurios alcanza el 65,7%, mientras que en las zonas formales asciende al 80,4%.

Con el fin de ahondar en el análisis, en este capítulo se consideraron dos indicadores disponibles en las encuestas de hogares: la tasa de conclusión secundaria de los jóvenes de 20 a 24 años, y el promedio de años de estudio de la población de 25 años y más.

En el gráfico V.15 se muestra la tasa de conclusión secundaria de los jóvenes de 20 a 24 años a nivel nacional, en la ciudad capital o principal, en el resto de las zonas urbanas y en las zonas rurales. Se observa una gran heterogeneidad entre los países en relación con los resultados registrados en cada zona, pero, con excepción de la Argentina, en todos los países se repite el siguiente patrón: las menores tasas corresponden a las zonas rurales, seguidas por el resto de las zonas urbanas, en tanto que la ciudad capital o principal presenta generalmente las mayores tasas de conclusión de la región.

Gráfico V.15
América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria
por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



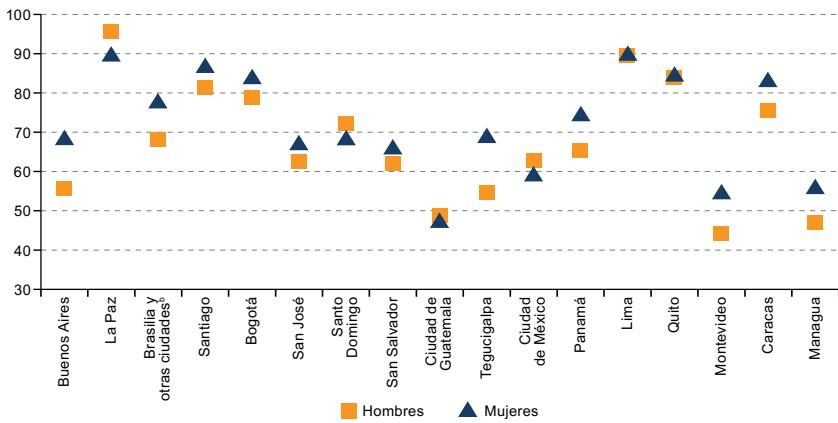
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

El dato relativo a la ciudad principal corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Desafortunadamente no es posible hacer un análisis territorial de estas variables en las ciudades, pues las fuentes de datos disponibles no brindan un nivel de representación confiable de los datos relativos a los distintos barrios, colonias, comunas o distritos. Sin embargo, sí es posible conocer las semejanzas y las diferencias existentes entre distintos segmentos de la población que habita las ciudades. Así, en el gráfico V.16 se pueden observar las diferencias por sexo de la tasa de conclusión de la educación secundaria en la ciudad principal de cada país, destacándose el hecho de que las mujeres tienden a alcanzar resultados mayores o iguales que los de los hombres, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y la República Dominicana. Así, la situación de las mujeres sería más favorable en este caso, situación que sin embargo no solo no se refleja luego en las tasas de ocupación y de ingresos, sino que, al contrario, se invierte.

Gráfico V.16
América Latina (17 países): tasa de conclusión de la educación secundaria en la ciudad capital o principal por sexo, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

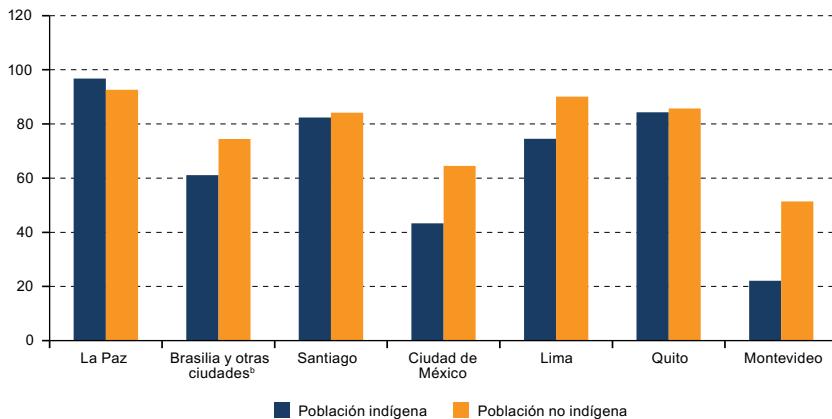
^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Las diferencias étnico-raciales también pueden observarse en las ciudades. Así, otro de los grupos analizados es la población que pertenece a, o que se identifica como parte de, la población indígena, observándose que esta sigue siendo la que enfrenta la situación más desfavorable, destacándose la situación de Chile como el país que presenta las menores diferencias

(véase el gráfico V.17). Lamentablemente existe poca información sobre las diferencias de etnia y raza como para profundizar en el tema y analizar la situación de grupos específicos en cada país.

Gráfico V.17
América Latina (7 países): tasa de conclusión de la educación secundaria de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

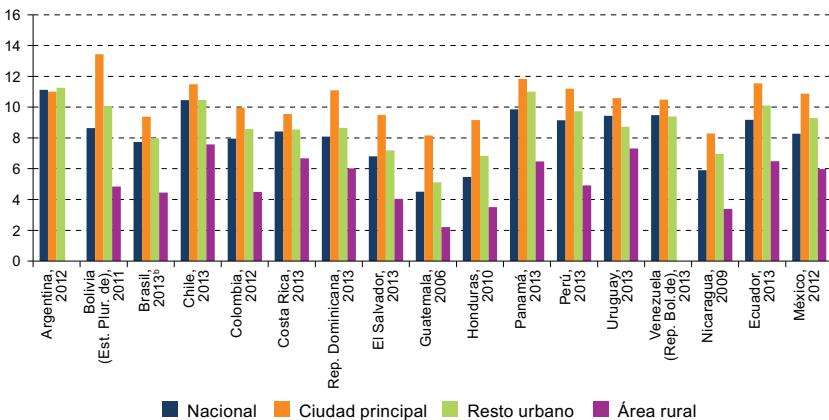
^a Los datos corresponden a la población de 20 a 24 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

El promedio de años de estudio en los países de la región analizados es de 8,3 años de escolaridad, con países como la Argentina y Chile con niveles superiores a 10 años. Nuevamente, a excepción de la Argentina todos los países presentan mayores niveles de escolaridad en la ciudad principal, y las zonas rurales siguen siendo las más desfavorecidas. Colombia es el país que presenta las menores diferencias en cuanto al nivel de escolaridad de la población total entre la ciudad principal y el resto urbano, seguido de Panamá y Chile (véase el gráfico V.18).

Al analizar el promedio de años de escolaridad en la ciudad principal desagregado entre hombres y mujeres se observa que los hombres tienen en promedio un mayor nivel de escolaridad que las mujeres, a excepción de la Argentina, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, la diferencia no es muy grande, y de hecho solo en Guatemala alcanza los dos años de escolaridad (véase el gráfico V.19).

Gráfico V.18
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad
por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)

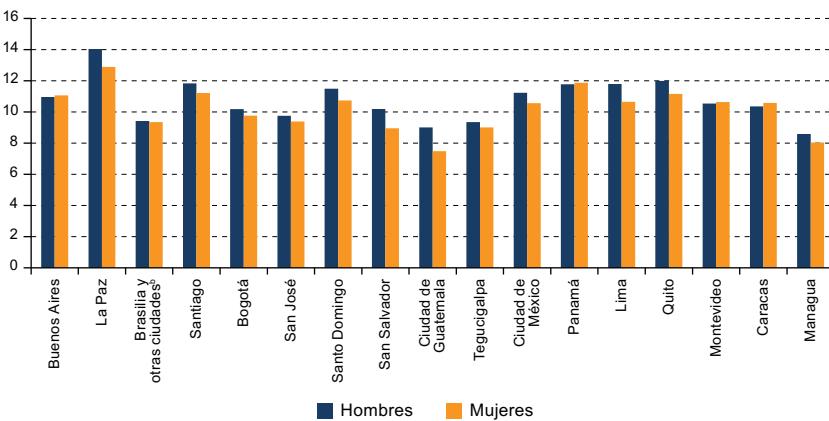


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

b El dato relativo a la ciudad capital corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Gráfico V.19
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital o principal por sexo, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



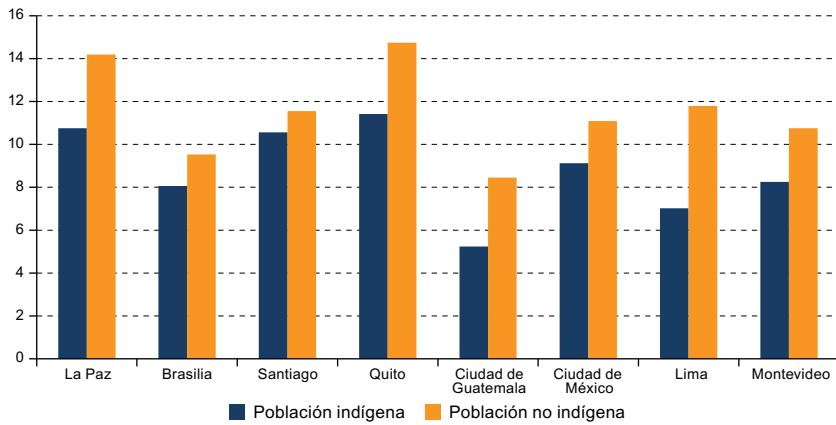
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Tal como ocurre al considerar la tasa de conclusión de la educación secundaria, los resultados relativos al promedio de años de escolaridad son más desiguales cuando se analizan de forma desagregada según la pertenencia o no a un pueblo indígena. De hecho, en la mayoría de las ciudades principales de los países analizados quienes son parte de esta población tienen menos años de escolaridad en comparación con los no indígenas (véase el gráfico V.20).

Gráfico V.20
América Latina (8 países): promedio de años de escolaridad de la población indígena y no indígena en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



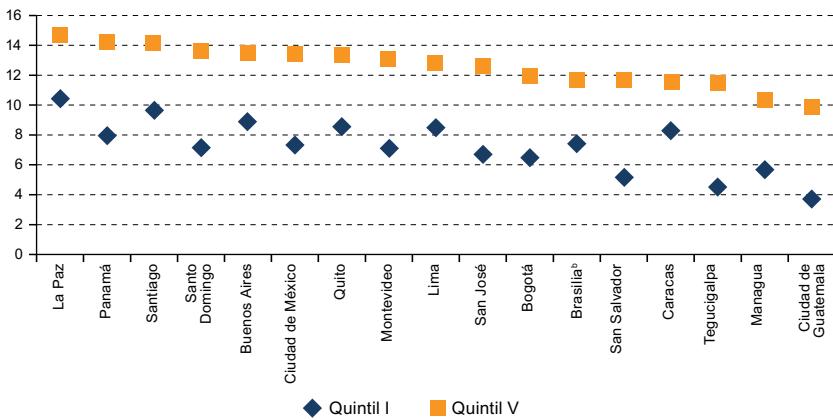
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Un aspecto interesante consiste en comparar los resultados educacionales relativos a los distintos quintiles de ingreso a fin de reflejar la medida de las brechas que resultan de las diferencias socioeconómicas entre los hogares. Como se observa en el gráfico V.21, en todos los países la población del quinto quintil de ingresos tiene entre 3 y 7 años más de escolaridad que la población del primer quintil.

Gráfico V.21
América Latina (17 países): promedio de años de escolaridad en la ciudad capital o principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012^a
(En años de estudio)



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

^a Los datos corresponden a la población de 25 años y más.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

2. La situación de la salud

Es posible que el proceso de urbanización experimentado en la región en los últimos años esté afectando la situación de salud de la población. Más aun, cuando el proceso de urbanización no ha sido planificado pueden aumentar los niveles de vulnerabilidad de la población que habita en las zonas de mayor riesgo. La combinación de factores medioambientales, como la contaminación, la sobre población, la insuficiencia de agua o el agua contaminada, entre otros, pueden provocar problemas de salud en la población, situación que además se dificulta por el limitado acceso a servicios de salud de calidad que permitan responder a la demanda existente (Moore, Gould y Keary, 2003).

Eckert y Kholer (2014), quienes hacen una revisión de una serie de estudios sobre la relación entre la urbanización y los resultados en materia de salud en países en desarrollo, identifican varios ámbitos de asociación y destacan que, así como la primera empeora algunos resultados de la segunda, también puede mejorar otros. Por ejemplo, la urbanización se relaciona con un menor riesgo de desnutrición pero con un mayor riesgo de obesidad en los niños.

La salud depende de diversos factores que, influenciados por el ambiente, determinan las enfermedades de la población. En algunos estudios se ha señalado la importancia de los sistemas de transporte en la ciudad y el

impacto que estos tienen en la salud de la población. Así, los resultados de algunas investigaciones han permitido observar que la infraestructura de los servicios de transporte afecta la actividad física, y que la dependencia del automóvil es un factor de riesgo en lo que se refiere a la obesidad (Mosquera y otros, 2013).

Un problema significativo para analizar lo que ocurre en las ciudades lo constituyen las fuentes de información. Con el fin de contar con datos comparables se trabajó con las encuestas de demografía y salud y con las encuestas de hogares que tienen información sobre la salud de la población. Se mantuvo la clasificación antes propuesta en los casos en que el tamaño muestral resultó suficiente. En el caso de las encuestas de demografía y salud, la ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.

Los gráficos V.22 y V.23 se refieren a la situación nutricional de los niños y las niñas menores de 5 años. Por una parte, en el gráfico V.22 se muestra la prevalencia de desnutrición crónica o de baja talla para la edad en algunos países seleccionados. Las diferencias entre las prevalencias registradas en los distintos países son heterogéneas, siendo Guatemala el país que presenta la mayor tasa de desnutrición de los países analizados. Como en el conjunto de la región, en dicho país la tasa correspondiente a la ciudad principal, que alcanza al 20% de los menores de 5 años, es menor que la tasa registrada en las zonas rurales y que la registrada a nivel nacional. Este mismo patrón se observa en Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá y el Perú. En cambio, en el Ecuador la prevalencia de baja talla en Quito es mayor que el promedio nacional, lo que se explicaría por una menor prevalencia en las demás zonas urbanas del país respecto a la capital.

La doble carga de la malnutrición es un problema en la región y representa un desafío importante para las políticas nutricionales. En las ciudades analizadas es posible confirmar que se replica la situación observada a nivel nacional, caracterizada por una alta prevalencia de baja talla para la edad y de alto peso para la talla, ambos indicadores antropométricos de la desnutrición y del sobrepeso, respectivamente.

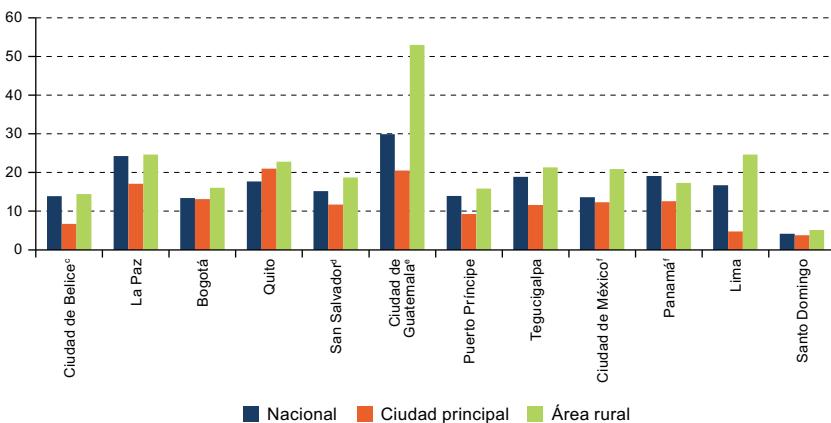
Se destaca en el gráfico V.23 la situación de Belice, ciudad que presenta el mayor nivel de sobrepeso, que alcanza al 11% de los niños y las niñas menores de 5 años. Por otro lado, Honduras, el Perú y la República Dominicana tienen los menores niveles de baja talla, inferiores al 2% en la ciudad, mientras que la prevalencia del sobrepeso en el mismo grupo etario se ubica entre el 6% y el 8,9%.

En la población adulta la obesidad es uno de los factores de riesgo para la adquisición de enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión. Por lo tanto, es un problema de salud que requiere atención y políticas específicas. En el cuadro V.2 se presentan datos relativos al sobre peso y la obesidad de la población de mujeres de nueve países de la región. A diferencia de lo que ocurre en las ciudades con la desnutrición, las tasas de prevalencia del sobre peso y la obesidad son más altas en la ciudad en varios países en comparación con las zonas rurales o con el promedio nacional. Por ejemplo, en Guatemala y Haití se observa esta diferencia entre la ciudad y las otras zonas, tanto en lo que respecta al sobre peso como a la obesidad.

En relación con la morbilidad y las condiciones sanitarias en que vive la población, un indicador es la prevalencia de diarrea en niños y niñas menores de 5 años. En el gráfico V.24 se muestra la prevalencia de diarrea aguda en nueve países de la región. Los países cuyas ciudades presentan las mayores prevalencias promedio son el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, con más de un 40% de los niños afectados por diarreas en los días previos a la realización de la encuesta.

Gráfico V.22

**América Latina y el Caribe (12 ciudades capitales o principales^a): población menor de 5 años con desnutrición crónica moderada por área geográfica^b, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)**



Fuente: Encuestas de demografía y salud, y encuestas propias de los respectivos países.

^a La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.

^b El indicador de desnutrición crónica corresponde a la prevalencia de baja talla para la edad entre los menores de 5 años. Se la define como moderada cuando está en el tramo entre -2 DV y -3 DV de la distribución.

^c Lado sur de la Ciudad de Belice.

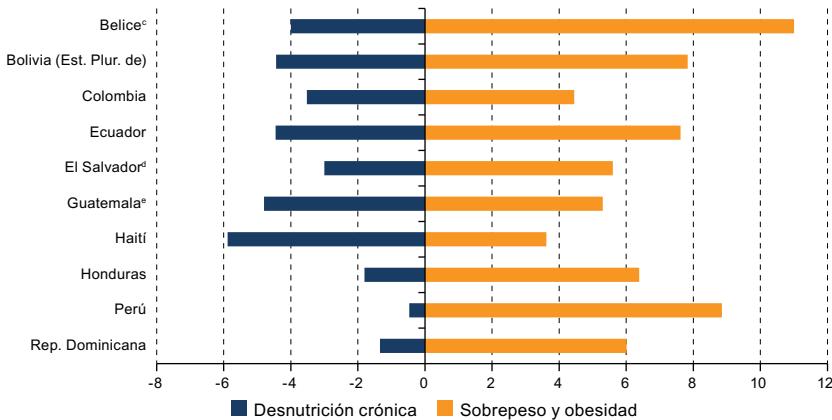
^d Departamento de San Salvador.

^e Departamento de Guatemala.

^f El dato corresponde a la desnutrición crónica total.

Gráfico V.23

América Latina y el Caribe (10 países): población menor de 5 años con sobrepeso y obesidad^a y con desnutrición crónica en la ciudad capital o principal^b, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Encuestas de demografía y salud, y encuestas propias de los respectivos países.

^a El sobrepeso se estima como exceso de peso para la talla +2 DV.

^b La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales.

^c Lado sur de la Ciudad de Belice.

^d Departamento de San Salvador.

^e Departamento de Guatemala.

Cuadro V.2

América Latina y el Caribe (9 países): mujeres con sobrepeso y obesidad por área geográfica^a, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)

País	Sobrepeso			Obesidad		
	Nacional ^a	Ciudad capital o principal	Área rural	Nacional ^a	Ciudad capital o principal	Área rural
Brasil ^b	43,1	43,0	43,9	16,1	16,2	15,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	35,6	34,2	34,0	20,4	17,8	15,0
Colombia	32,1	32,0	29,1	19,6	11,0	15,4
Costa Rica ^c	33,2	33,8	34,0	26,5	22,1	28,8
Guatemala ^{c,d}	35,1	37,3	33,4	15,4	21,5	12,1
Haití	19,1	21,9	14,0	9,3	12,1	4,4
Honduras	31,6	30,8	29,4	23,5	24,2	16,5
Perú	38,5	37,3	36,1	18,4	20,7	12,4
República Dominicana	31,7	30,1	30,5	27,8	22,1	20,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de demografía y salud, y de informes oficiales de los países.

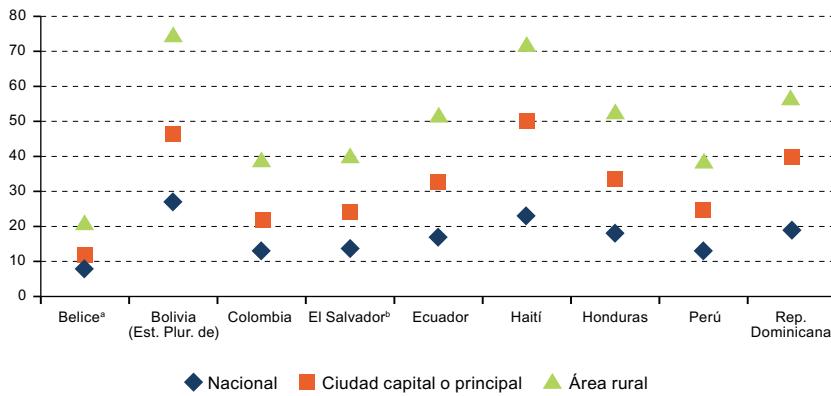
^a La ciudad capital o principal corresponde a la zona urbana del departamento o la región donde se encuentra dicha ciudad, que se compara con el promedio nacional y con las zonas rurales. El promedio nacional incluye las otras zonas urbanas sobre las cuales no existen datos disponibles de forma independiente. Por ello, este promedio no necesariamente se sitúa en medio del nivel de la ciudad y la zona rural.

^b Dada la información disponible, la ciudad capital corresponde a la zona urbana.

^c Dada la información disponible, la ciudad capital corresponde al área metropolitana.

^d Mujeres de 15 a 49 años que no están embarazadas y que lo estuvieron en los cinco años anteriores a la encuesta.

Gráfico V.24
América Latina y el Caribe (9 países): población menor de 5 años con prevalencia de diarrea aguda por área geográfica, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de demografía y salud, y de informes oficiales de los países.

^a Lado sur de la Ciudad de Belice.

^b Departamento de San Salvador.

Finalmente, aun cuando se observa que la situación de las ciudades es mejor en términos económicos, persisten problemas en cuanto al acceso a los servicios de salud, en particular entre la población más vulnerable. En el cuadro V.3 se muestra lo que ocurre en la ciudad con respecto a dos indicadores del acceso: el porcentaje de mujeres que tuvieron cuatro o más visitas prenatales, como recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el porcentaje de mujeres que tuvieron un parto institucional. Ambos datos corresponden a los quintiles de riqueza II y V, con base en las encuestas de demografía y salud⁵. La República Dominicana destaca como el país más igualitario en lo que respecta a estos indicadores, con diferencias mínimas entre los distintos quintiles. En el extremo opuesto están el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití, que presentan las mayores diferencias en lo que se refiere a los dos indicadores considerados.

⁵ En este caso se comparan los quintiles II y V porque no existen datos suficientes para elaborar una descripción confiable del quintil I de la distribución.

Cuadro V.3

América Latina y el Caribe (6 países): mujeres que realizaron cuatro visitas prenatales o más y mujeres que tuvieron un parto institucional en la ciudad principal o capital, por quintil de riqueza, entre 2008 y 2012
(En porcentajes)

País	Mujeres que realizaron cuatro visitas prenatales o más			Mujeres que tuvieron un parto institucional		
	Promedio ciudad capital o principal	Quintil II	Quintil V	Promedio ciudad capital o principal	Quintil II	Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de)	77,6	51,4	87,9	82,1	46,0	97,7
Colombia	92,8	83,3	97,8	99,3	97,2	99,2
Haití ^a	74,2	57,5	86,8	60,3	39,7	78,0
Honduras	94,6	89,6	96,2	95,6	82,1	99,4
Perú	97,8	95,7	99,5	97,8	87,0	98,5
República Dominicana	97,2	97,5	100,0	99,8	100,0	100,0

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

^a En el caso de Haití se considera el tercer quintil de ingresos en reemplazo del segundo quintil, pues no se dispone de una muestra suficiente para hacer el análisis.

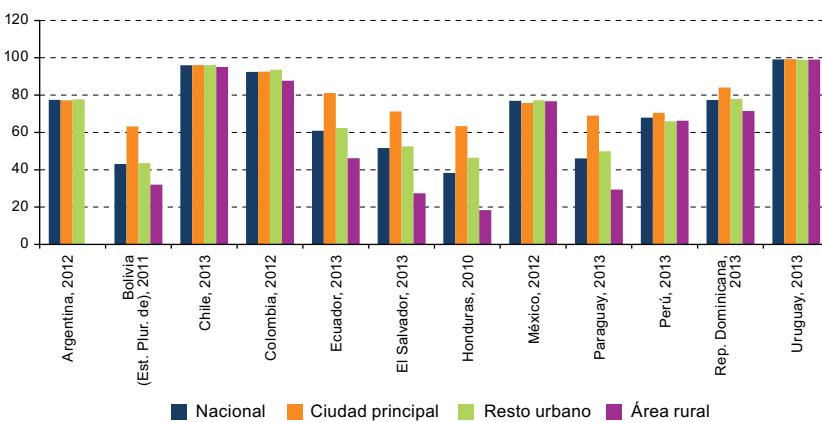
3. La protección social

A pesar de los avances del mercado laboral en muchas ciudades y países de la región, el acceso a un seguro de salud y a un régimen de pensiones sigue siendo limitado. No obstante, existe una tendencia positiva de ampliación de estos beneficios redistributivos. Por ejemplo, en cuanto al acceso al seguro de salud en Lima se registró un aumento significativo de la población con algún tipo de seguro de salud, sea público o privado: dicho acceso ascendió del 39% en el período 2007-2008 al 57% entre los años 2012 y 2013 (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

La situación en los países de la región es heterogénea en relación con el acceso a un seguro de salud en el trabajo. Como se muestra en el gráfico V.25, en la Argentina, Chile, Colombia, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay no se observan grandes diferencias de cobertura de este seguro entre la ciudad principal y el resto del país. No ocurre lo mismo en los países que presentan promedios nacionales de acceso a un seguro de salud inferiores al 60%. Por ejemplo, en San Salvador más del 70% de los asalariados acceden a este seguro, mientras que en el resto del país el acceso no alcanza el 55%. Similar es el caso de Honduras y el Paraguay, donde menos del 50% de la población del resto urbano y rural tiene acceso a este seguro (véase el gráfico V.25).

Gráfico V.25

América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo por área geográfica, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



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

^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

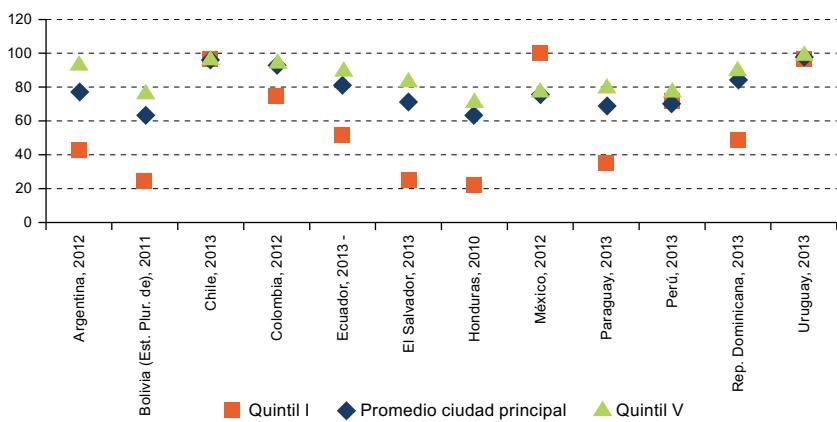
En las ciudades, las diferencias por quintil son muy altas en algunos países, como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador y Honduras. Por ejemplo, en la Argentina más del 90% de los asalariados y las asalariadas del quinto quintil acceden en Buenos Aires a un seguro de salud, mientras que solo el 42% de los asalariados y las asalariadas del primer quintil lo hacen. En el lado opuesto, en los países donde la cobertura promedio en la ciudad principal llega casi al 100% de los asalariados no se observan grandes diferencias entre quintiles. Este es, por ejemplo, el caso de Chile, Colombia y el Uruguay (véase el gráfico V.26).

En relación con el acceso al sistema de pensiones de los asalariados (independientemente del monto de estas), en la ciudad principal dicho acceso supera el 50% en todos los países analizados a excepción de México, lo que difiere del promedio nacional y del resto del país, donde los porcentajes de cobertura de este beneficio son mucho más bajos (véase el cuadro V.4).

El análisis del acceso al sistema de pensiones en las ciudades principales permite observar las diferencias entre quintiles. El indicador considerado expresa la razón entre la proporción de asalariados del quinto quintil y la proporción de asalariados del primer quintil que acceden al sistema de pensiones. Como se observa en el gráfico V.27, los países más igualitarios a este respecto son el Brasil, Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Por el contrario, Colombia y el Perú presentan las mayores diferencias: el acceso a pensiones de los asalariados del quinto quintil equivale aproximadamente a cuatro veces el del primer quintil.

Gráfico V.26

América Latina (12 países): asalariados que tienen acceso a un seguro de salud en el trabajo en la ciudad principal por quintil de ingreso, alrededor de 2012^a
 (En porcentajes)



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

^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

Cuadro V.4

América Latina (15 países): asalariados afiliados al sistema de pensiones por área geográfica, alrededor de 2012^a
 (En porcentajes)

País y año	Nacional	Ciudad capital o principal	Resto urbano	Área rural
Argentina, 2012	68,89	69,24	68,47	...
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2011	39,93	70,53	39,79	27,52
Brasil, 2013 ^b	77,66	83,57	78,8	55,79
Chile, 2013	83,74	85,82	84,20	73,85
Colombia, 2012	59,30	71,33	62,34	28,75
República Dominicana, 2013	62,64	71,32	63,92	53,91
El Salvador, 2013	49,04	67,98	49,62	26,17
Ecuador, 2013	60,86	81,09	62,40	46,16
Guatemala, 2006	39,21	58,04	36,29	25,96
Honduras, 2010	40,00	64,06	49,85	18,75
México, 2012	38,99	48,64	45,06	22,35
Perú, 2013	52,91	60,80	53,18	24,53
Paraguay, 2013	39,73	59,12	42,65	26,35
Uruguay, 2013	87,06	92,17	83,21	82,98
Venezuela (República Bolivariana de), 2013	55,76	69,98	54,30	...

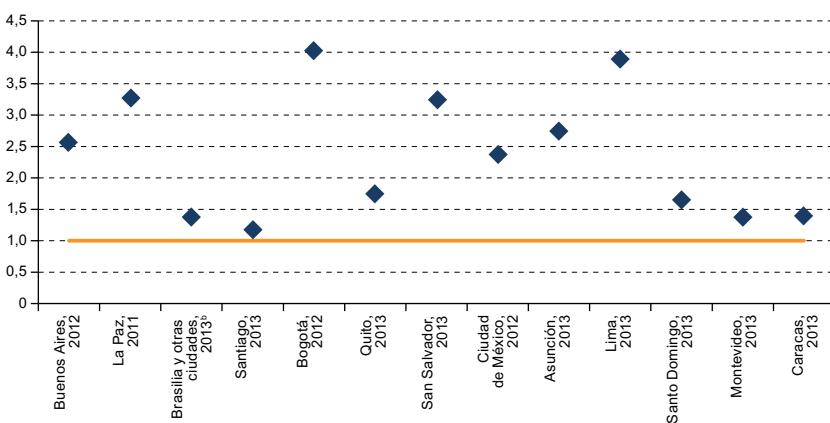
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

^b El dato relativo a la ciudad capital o principal corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

Gráfico V.27

América Latina (13 países): razón entre el quinto y el primer quintil de ingresos del porcentaje de asalariados que acceden al sistema de pensiones en la ciudad capital o principal, alrededor de 2012^a



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

^a Los datos corresponden a la población de 15 a 64 años.

^b El dato corresponde a Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro.

4. Las carencias en materia de vivienda y servicios básicos en las ciudades

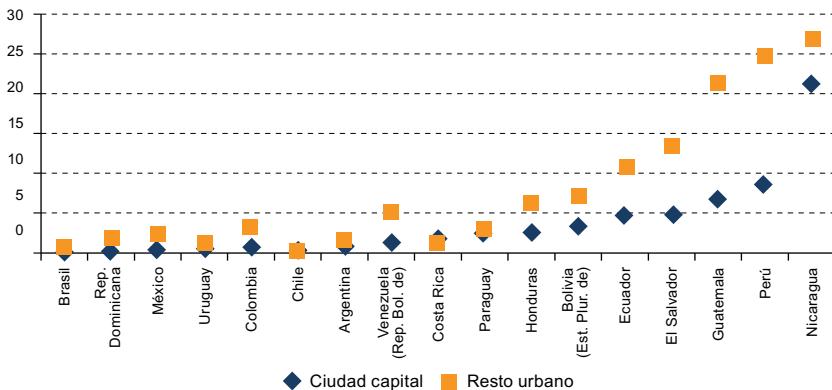
Tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se establece que los países deben garantizar el derecho a una vivienda digna. Este derecho no solo hace referencia a la adecuación de la materialidad de la vivienda, sino también al acceso a servicios apropiados, tales como el agua, el saneamiento y la energía. Para analizar esta situación es útil tomar como referencia los indicadores habitualmente utilizados en el método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina⁶.

⁶ Se consideran criterios similares a los presentados en CEPAL (2014a). Se entiende que se experimenta una privación relativa a la habitabilidad de la vivienda cuando esta no provee a sus ocupantes de un nivel mínimo de protección respecto del medio natural y social. El primer aspecto se identifica sobre la base de los materiales de construcción del techo, los muros y el piso. En particular, se consideran inadecuadas las viviendas con piso de tierra, o con techos o muros hechos con materiales naturales (caña, palma o paja, entre otros), desechos (cartón y latas, por ejemplo) u otros materiales no especificados. En los casos en que hay información disponible, se considera además el tipo de vivienda (rancho, choza, mediagua u otra descripción asociada a la precariedad de la construcción de la vivienda). La aptitud de la vivienda para proteger del medio social por lo general se ha establecido mediante el indicador de hacinamiento. En lo que se refiere a su medición, se considera que existe hacinamiento cuando hay más de 2,5 personas por habitación (excluidos el pasillo, los baños y la cocina). Este umbral es un poco más alto que el utilizado habitualmente (más de 3 personas por cuarto), considerándose que se está

La información disponible permite observar que las ciudades capitales se encuentran en una mejor situación que el resto de las áreas urbanas en lo que respecta al acceso a la vivienda y los servicios básicos. En lo que se refiere a todos los indicadores considerados, el porcentaje de hogares en situación de privación en las ciudades capitales es similar o inferior al que se observa en el resto urbano. Evidentemente, se repite la heterogeneidad entre países mostrada en otros indicadores. A su vez, las ciudades analizadas presentan importantes diferencias en cuanto a la incidencia de las privaciones. En algunas de ellas el porcentaje de hogares que enfrentan privaciones en materia de vivienda o de acceso a servicios básicos es inferior al 5% en todos los indicadores considerados, mientras que en otras los porcentajes de hogares en situación de privación pueden estar por encima del 20% (véase el gráfico V.28).

Gráfico V.28
América Latina (17 países): hogares de áreas urbanas con privaciones en materia de vivienda y acceso a servicios básicos por área geográfica, 2013
(En porcentajes)

A. Materiales inadecuados de construcción



aplicando a ciudades densamente pobladas. El acceso a agua y saneamiento es esencial para prevenir la desnutrición, las enfermedades infectocontagiosas y la mortalidad materno-infantil. Se considera agua de una fuente apropiada la que se obtiene de una red pública (situada ya sea dentro o fuera de la vivienda, pero en el terreno), mientras que el resto de las posibles fuentes se consideran inadecuadas (agua de pozo, camiones de agua o vertientes no protegidas). En el caso del saneamiento se considera que no experimentan privaciones los hogares que tienen saneamiento con arrastre a red o cámara séptica. En cambio, se considera inadecuada la situación de los hogares que no disponen de servicio higiénico; disponen de este servicio fuera del terreno o lo comparten con otros hogares; cuentan con un sistema de evacuación no conectado a la red de alcantarillado o a una fosa séptica, o poseen un baño sin arrastre de agua. Además se identifican las prácticas inadecuadas de eliminación de residuos sólidos (basura), que suponen riesgos sanitarios y de contaminación del medio ambiente, entre otros. Las categorías consideradas inadecuadas incluyen quemar la basura, enterrarla en terrenos no autorizados y arrojarla en cualquier lugar (calles, quebradas, ríos, lagos o mares).

Gráfico V.28 (continuación)

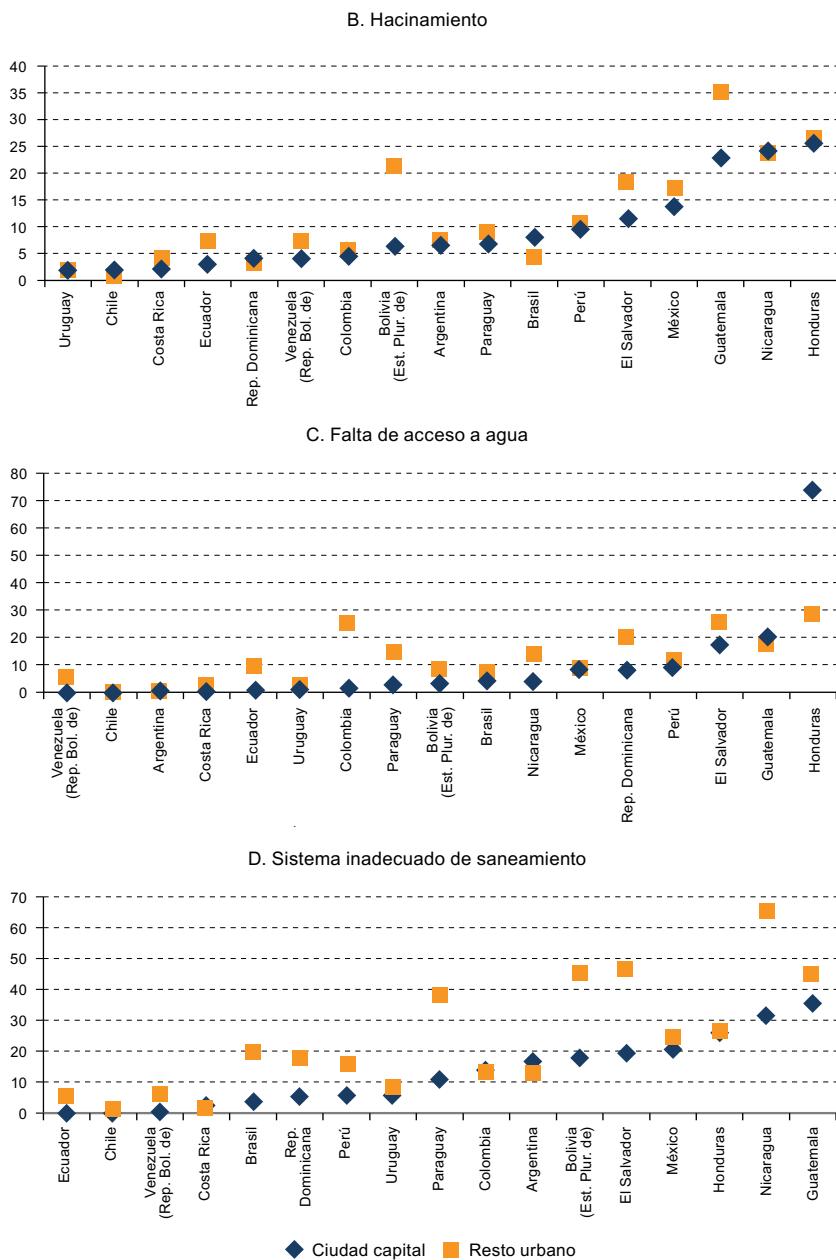
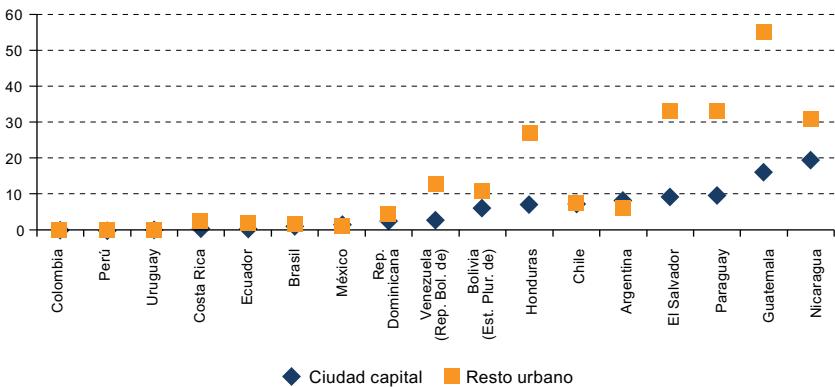


Gráfico V.28 (conclusión)

E. Sistema inadecuado de eliminación de basura



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

Como se indicó anteriormente, este tipo de privaciones no se distribuyen de manera aleatoria ni uniforme dentro de las ciudades, sino que tienden a producirse concentraciones mayores en ciertas zonas, destacándose los tugurios como aquellas con mayores índices de precariedad y, por lo tanto, de desigualdad. Desafortunadamente no se cuenta con información detallada relativa a todas las capitales nacionales respecto a lo que acontece en los tugurios y sus características, razón por la cual no se ahonda en el particular en este documento.

E. La violencia juvenil: la situación en las ciudades de Centroamérica

Los importantes avances que en materia de desarrollo han logrado en años recientes los países de América Latina y sus impactos positivos en la vida de las personas conviven hoy paradójicamente con aumentos de los índices de violencia en la región. Una característica actual de América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones del mundo, es que los Estados conviven en paz. Sin embargo, se observa una violencia extrema en la sociedad civil, a tal punto que la región se ha convertido en la zona con la mayor tasa de homicidios del mundo (UNODC, 2014, citado en CEPAL, 2014a). La violencia (intencional y no intencional) constituye la primera causa de muerte de la población de 15 a 50 años de la región (CEPAL, 2014a). Este contexto es de particular relevancia para la vida en las ciudades si se considera que 40 de las 50 ciudades más violentas del mundo están situadas en la región (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2013, citado en Perea, 2015). Entre esas 40 ciudades, 16 pertenecen al Brasil, 9 a México, 6 a Colombia, 5 a la República Bolivariana de Venezuela, 2 a Honduras, 1 a El Salvador y 1 a Guatemala (Perea, 2015).

El concepto de violencia es complejo debido a su carácter multidimensional, que se deriva de los distintos ámbitos de la vida de las personas en que la violencia se puede manifestar, así como de sus diversas causas y consecuencias (CEPAL, 2014a). Prácticamente ningún sitio está libre de violencia, pues esta puede darse tanto en espacios cerrados e íntimos, como el hogar, la escuela o el lugar de trabajo, como en ámbitos públicos, como las instituciones y los medios de comunicación (incluso la Internet). Es importante analizar las especificidades que tiene cada uno de dichos espacios como sitios propensos a la violencia (Soto y Trucco, 2015).

En los últimos años, en América Latina y el Caribe se pasó de un escenario de violencia colectiva (en el contexto de dictaduras y guerras civiles) a otro donde la violencia interpersonal parece adquirir mayor notoriedad mediática y, por lo tanto, más atención como objeto de estudio (Imbusch, Misce y Carrión, 2011, citado en Soto y Trucco, 2015). Fundamentalmente, esta atención ha girado en torno al concepto de crimen, cuya definición resulta compleja, y a la estigmatización de las personas que habitan en sectores asediados por la violencia (Soto y Trucco, 2015).

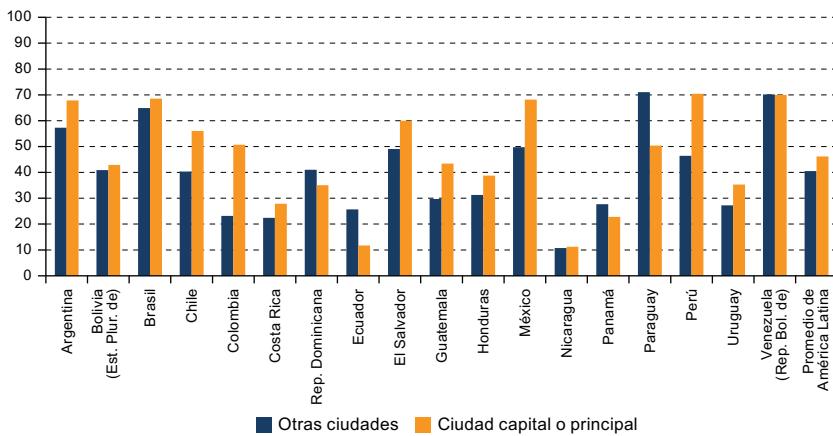
La percepción ciudadana respecto a los niveles generales de inseguridad refleja este problema. De acuerdo al estudio Latinobarómetro 2015, alrededor del 40% de la población percibe que la seguridad ciudadana de su país es mala o muy mala. Esta percepción tiende a ser mayor entre las personas que habitan en grandes ciudades.

En el gráfico V.29 se compara la percepción de quienes viven en las ciudades capitales (zonas metropolitanas) y la del resto de la muestra de población que vive en otras ciudades de cada país (de acuerdo a la medición realizada por el estudio de Latinobarómetro). En promedio, el 46% de la población de las capitales de la región evalúa negativamente la seguridad ciudadana, en comparación con un promedio del 40% de la población del resto de las ciudades. Esta tendencia es bastante más marcada en algunos países, como Colombia, el Perú y México. En otros, sin embargo, se presenta la tendencia opuesta: en las capitales se perciben menores niveles de inseguridad (se destacan en este caso el Paraguay, el Ecuador, la República Dominicana y Panamá).

Dadas las grandes tensiones y dificultades que conlleva en algunos países, la dimensión urbana de la violencia, con factores facilitadores asociados con la criminalidad y el narcotráfico, es de las más visibles y preocupantes en la región. Tiene gran influencia en las alternativas de desarrollo y de inclusión social, particularmente de la juventud, al establecer un escenario más propicio para el involucramiento y la utilización de los jóvenes, al mismo tiempo, como victimarios y como víctimas en las manifestaciones de violencia asociadas con la criminalidad (Soto y Trucco, 2015). De acuerdo con el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga

y el Delito (UNODC), en promedio el 30% de los homicidios que ocurren en el continente americano están relacionados con el crimen organizado o de pandillas (UNODC, 2014), lo que contrasta con el porcentaje de homicidios asociados a esta causa en Asia, Europa y Oceanía, que es inferior al 1% (CEPAL, 2014a).

Gráfico V.29
América Latina (18 países): población urbana que evalúa negativamente^a la seguridad ciudadana de su país por área de residencia, 2015
(En porcentajes)

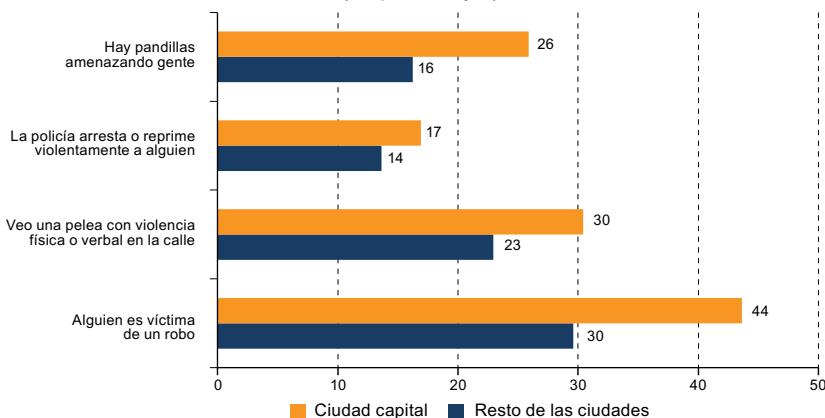


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro 2015.

^a La seguridad ciudadana del país se considera mala o muy mala.

La percepción de la ciudadanía respecto a presenciar distintas situaciones de violencia en su vida cotidiana —en su barrio— es también mayor entre la población que vive en las ciudades capitales (véase el gráfico V.30). De acuerdo al estudio Latinobarómetro 2015, la amenaza de violencia más común en los barrios la constituyen los robos. En promedio, más del 40% de la población de las capitales latinoamericanas declara que se producen robos en sus barrios de manera frecuente, en comparación con un 30% de la población de otras ciudades. Un tercio de la población de las capitales señala que con frecuencia ve peleas en la calle, porcentaje que en el caso de las otras ciudades es del 23%. En tercer lugar se sitúan las pandillas y la percepción de amenaza hacia las personas en los barrios: una de cada cuatro personas declara que es alta la presencia de esta amenaza en las ciudades capitales. La diferencia entre la población de la capital y la de otras ciudades en cuanto a la percepción de esta amenaza en este caso también es bastante marcada, siendo 10 puntos porcentuales mayor el porcentaje de personas que perciben esta amenaza en la capital. Finalmente, es menor el porcentaje —y la diferencia entre las capitales y el resto de las ciudades— de la población que señala presenciar violencia relativa a la acción policial en su barrio (alrededor de un 15%).

Gráfico V.30
América Latina (18 países): población urbana que declara presenciar frecuentemente^a situaciones de violencia en su barrio por área de residencia, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro 2015.

^a Casi todos los días, o de una a dos veces a la semana.

Recuadro V.3
La creciente violencia en las ciudades de México

Desde 2008, México ha atravesado una de las épocas más violentas de su historia moderna. Tan solo entre los años 2007 y 2014 el número de homicidios se incrementó más del 100%, de 8.867 a 19.000. El punto máximo de la violencia se registró entre 2010 y 2012, debido a la lucha del gobierno contra el crimen organizado y a las batallas entre carteles de la droga en México. Es relevante el hecho de que en ese mismo período la tasa de homicidios en las zonas metropolitanas, históricamente más pacíficas que el resto, sobrepasó la del resto del país. En 2013, el último año en que se cuenta con una medición estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se estimó que las zonas metropolitanas concentraban el 57% de la población del país, el 55% de los homicidios totales y el 53% de los homicidios con arma de fuego.

Esta época ha representado no solo un reto para las autoridades, sino también para la academia. En cuanto a contribuir al análisis sobre el fenómeno de la violencia desde una perspectiva centrada en las zonas urbanas de México, enfoque no considerado previamente, en el estudio “Violencia en las ciudades de México: un análisis de tres períodos” (Merino y Fierro, 2016) se consideraron las zonas metropolitanas como unidades de análisis para estudiar asociaciones de diversos factores de riesgo —como la ubicación y la geografía; los cambios demográficos; la pobreza y la desigualdad; los servicios públicos; las relaciones familiares; el tejido social, y el mercado laboral— con la tasa de homicidios, para apoyar la toma de decisiones en materia de política pública.

El principal interés del estudio es “entender la violencia dentro de períodos más o menos estables de decrecimiento o crecimiento” (Merino y Fierro, 2016, pág. 7). A lo largo del análisis estadístico, en el estudio se destacan tres diferentes períodos: i) el primero, cuando la violencia medida como tasa de homicidios permanece estable (de 2000 a 2007); ii) el segundo, cuando la violencia se incrementa de modo importante (2008 y 2011), y iii) el tercero, que incluye los dos años restantes (2012 y 2013) respecto de los que se cuenta con datos del INEGI.

Recuadro V.3 (conclusión)

Entre los principales hallazgos del estudio se destaca una fuerte y positiva correlación entre la tasa de deserción escolar y los niveles de violencia en las zonas metropolitanas.

Los resultados de la investigación también permitieron observar una correlación positiva “entre el porcentaje de personas que dejó de vivir en al menos uno de los municipios que conforma la zona metropolitana en relación con la tasa de homicidios en los años [en] que la violencia aumentó y una correlación negativa entre los años en los que la violencia ha permanecido estable” (Merino y Fierro, 2016, pág. 7), lo cual también, como señalan los investigadores, “es un resultado cuya causalidad puede ir hacia cualquier lado” (Merino y Fierro, 2016, pág. 8). Además, la migración puede causar mayores tasas de homicidios con una menor presencia ciudadana en las calles, debido a la aparición de casas y lotes abandonados. De hecho, se observó una alta correlación entre el porcentaje de viviendas deshabitadas y la tasa de homicidios, siendo el crimen causa y consecuencia de la presencia de viviendas deshabitadas. Ciudad Juárez, por ejemplo, la zona metropolitana más violenta de México entre 1998 y 2012, fue también en 2010 la ciudad con el mayor porcentaje de viviendas deshabitadas.

Un factor geográfico que se destacó en el estudio es la cercanía de las zonas metropolitanas con la frontera norte y el mercado de drogas de los Estados Unidos, donde se observa una relación clara: cuanto menor distancia hay entre la zona metropolitana y la frontera norte, mayor es la violencia.

En términos de factores de riesgo de género, la investigación permitió notar una alta correlación entre una mayor proporción de hombres que de mujeres y la tasa de homicidios en las zonas metropolitanas: cuantos más hombres, más homicidios.

En cuanto a la relación con la pobreza no se observó una alta correlación entre los diferentes índices de pobreza y desigualdad y la tasa de homicidios. Sin embargo, “sí hay una tendencia clara entre los cambios temporales en los índices de pobreza y los cambios en la tasa de homicidios, en particular” (Merino y Fierro, 2016, pág. 44): en la gran mayoría de las zonas metropolitanas donde la pobreza disminuyó también bajó la tasa de homicidios.

Finalmente, muchas de las correlaciones calculadas no arrojaron relaciones significativas, por ejemplo, entre el índice de segregación de diversos bienes y características sociales y la tasa de homicidios, lo cual es “entendido como la desigualdad espacial en la distribución de un bien a lo ancho del área geográfica de una zona metropolitana” (Merino y Fierro, 2016, pág. 44). Tampoco resultaron significativos ciertos factores identificados como importantes en otros estudios sobre la violencia, tales como el índice de Gini, la presencia de carreteras federales libres, la baja participación en los procesos políticos, el desempleo, la violencia intrafamiliar, la participación laboral, la segregación residencial, las viviendas deshabitadas y los cambios en la estructura demográfica de la ciudad, que no mostraron correlación alguna en la investigación.

Fuente: J. Merino y E. Fierro, “Violencia en las ciudades de México: un análisis de tres períodos”, *Documentos de Proyectos* (LC/MEX/L.1206), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México, 2016.

La participación juvenil en distintas formas organizadas de violencia en las ciudades es indudable en la región. La figura más resaltada por los medios de comunicación tiene que ver con las formas organizadas de violencia urbana entre jóvenes (principalmente varones), denominadas pandillas,

maras, “clicas” o “ combos”, según el país. Los calificativos atribuidos a este tipo de jóvenes en el imaginario colectivo se refieren a una juventud “desviada” o “desadaptada” (Soto y Trucco, 2015). El papel de la pandilla en términos territoriales en las ciudades es uno de los elementos que mayor sensación de inseguridad produce en la población en general, porque afecta directamente la convivencia. La territorialización del poder criminal organizado se asocia con los niveles de segregación y de “guetización” de muchas de las urbes latinoamericanas.

La pandilla emerge como un efecto directo de la violencia estructural, la exclusión y la marginación del proceso de desarrollo de la sociedad. Los especialistas en temas de juventud han manifestado durante décadas que la pandilla es una organización que ofrece una alternativa de inclusión social a una parte de las juventudes latinoamericanas. Cuando lo que existe es pobreza, muy pocas alternativas de inserción laboral y una débil presencia del Estado y de las instituciones en general, lo único que queda para dar sentido de futuro a la vida de muchos jóvenes es el grupo de pares del barrio. La pandilla los provee de poder, de ingresos monetarios, de un espacio y de un sentido de pertenencia que ninguna otra institución social les ofrece (Soto y Trucco, 2015). Como se señala en un documento sobre la juventud y la cohesión social en Iberoamérica (CEPAL/OIJ, 2008), el hecho de pertenecer a una pandilla opera como una “inclusión en la exclusión”: muchas pandillas actúan como microsistemas de integración social que reflejan, compensan y refuerzan la desintegración con respecto a la sociedad. Sin embargo, Reguillo señala que este tipo de organizaciones han cambiado en los últimos años y han pasado de ser un espacio central de pertenencia a ser uno de supervivencia: “Las grupalidades juveniles en contextos de exclusión y pobreza parecen operar para muchos de sus integrantes como lugar de mínimas seguridades y confianzas (precarias)” (Perea, 2008, pág. 9).

No se puede entender este fenómeno sin comprender la historia sociopolítica y cultural de cada territorio donde emergen estas organizaciones. Esas coordenadas influyen en los modos de organizarse, en el poder de reclutamiento que tienen las organizaciones criminales sobre las juventudes y en el tipo de dominio territorial que ejercen. Es importante analizar la pertenencia a estos grupos y los niveles de violencia en que se traducen algunas de sus acciones de dominio, que se enmarcan en una multiplicidad de procesos sociales facilitadores de este tipo de inclusión social alternativa de una parte de los jóvenes de la región. En la literatura se han identificado muchos factores facilitadores de la incorporación de ciertos grupos juveniles en colectivos territoriales violentos. Algunos tienen que ver con el debilitamiento del tejido social, las secuelas de una historia de violencia civil, la disponibilidad de armas de fuego, los procesos de desigualdad y de marginación crecientes, la desafiliación institucional de ciertos grupos de jóvenes, o la existencia de un sistema educativo expulsor y discriminatorio, entre otros (Soto y Trucco, 2015).

Hay un factor que es importante tener en cuenta al ser común a varios países de la región —en especial, a los que han sufrido ciclos alarmantes de violencia—, y que además es característico de América Latina y el Caribe: el tráfico de cocaína. En las últimas décadas, este se ha convertido en el mercado ilegal dominante en ciudades marcadas por la violencia —como Medellín (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), Ciudad Juárez (México) y, recientemente, en las ciudades del Triángulo del Norte Centroamericano—. Es un mercado del que derivan importantes márgenes de ganancias y que ordena otro conjunto de actividades ilegales (Perea, 2014, citado en Soto y Trucco, 2015). En muchas de estas ciudades no hay posibilidad alguna de competir desde el mercado legal, y menos aún desde el Estado, con las ofertas económicas de inclusión laboral para jóvenes de poblaciones marginales. En algunos países, como los centroamericanos y México, los carteles tienden cada vez más a “subcontratar” los servicios de las pandillas para realizar actividades ligadas al plagio y al sicariato, y sobre todo para sus luchas, para las que deben reclutar personas en poco tiempo y con recursos escasos. Por su incidencia en los niveles de conflictividad y su efecto multiplicador de la violencia, el tráfico de cocaína ha tenido un papel protagónico en la región (Soto y Trucco, 2015). Aunque según Perea (2014, citado en Soto y Trucco, 2015) el narcotráfico no agota el tema de la criminalidad en América Latina y el Caribe, tampoco puede ser comprendido como una forma más del crimen organizado.

Sin perder de vista la estrecha conexión entre el conflicto urbano y el conflicto del país, una ciudad violenta pertenece por fuerza a un país con correspondientes niveles de conflictividad (Perea, 2015). Para comprender mejor cómo avanzar hacia niveles de convivencia pacíficos, la CEPAL abordó la comparación de realidades sociales de ciudades latinoamericanas con distintos grados de violencia y presencia de agrupaciones violentas como las pandillas (Perea, 2015). Se analizó el tema desde la noción de espacio público, para conectar los conceptos de paz y convivencia. Perea (2015) entiende lo público como el espacio de encuentro entre el Estado y la sociedad, el lugar bisagra entre los emprendimientos de los sectores del poder y los agenciamientos de las fuerzas de la sociedad involucradas en los asuntos colectivos.

Comprender cómo se configuran lo público localizado y la convivencia ayuda en la comparación de los distintos niveles de presencia de violencia en las urbes de la región. En relación con la disputa de poder relativa a la convivencia local y cotidiana, Perea (2015) distingue dos tipos de configuraciones en los barrios de distintas ciudades que presentan niveles de intensidad de la violencia divergentes: la dominación y el control territorial. En la dominación el agente violento privatiza el espacio público del barrio mediante el ejercicio de una fuerza que le posibilita el dominio del conjunto de la vida local; pero no basta la fuerza, pues el agente violento está compelido a lograr consentimiento entre los moradores del barrio. En el control, en cambio, si bien el agente violento ejerce violencia, no deja de

permanecer subordinado a un conjunto de normativas de la vida local que se le imponen, limitando su exceso y su posibilidad de ejercer dominio sobre la convivencia.

Bajo esta perspectiva se analiza la presencia de la pandilla, que constituye un fenómeno real en diversos rincones de América Latina. Esta se construye en torno a cuatro rasgos característicos. Primero, se trata de una experiencia presidida por el uso de la violencia; sin el choque con pandillas contendientes, ella pierde su sentido. Segundo, es una experiencia localizada en que la defensa de un territorio frente a las incursiones de las pandillas enemigas es su alfa y omega. Tercero, la pandilla instaura un tiempo paralelo, esto es, se mantiene al margen de los flujos de la vida corriente instituyendo un tiempo reglado por sus propios ritmos. Por último, en cuarto lugar, el sostenimiento del tiempo paralelo supone la adopción de prácticas ilegales y criminales. La pandilla es uno de los actores que concurren a disputar el control de la convivencia en el espacio público del barrio. Sin embargo, ¿cómo construye su poder? La noción de producción social del poder remarca los intercambios localizados entre crimen y sociedad. El énfasis en lo localizado adquiere todo su relieve aquí, pues el contexto urbano impone una racionalidad en que la lucha por normar la convivencia se convierte en objeto de disputa (Perea, 2015).

En el estudio de Perea (2015) se consideran los tipos de mediaciones que se producen en algunas ciudades como San Salvador, Río de Janeiro (Brasil) o Medellín (Colombia), que desatan la violencia con altos niveles de intensidad, en comparación con otras en que se dan configuraciones territoriales con niveles de violencia mucho menores, como es el caso de Managua o Bogotá⁷. La pregunta se aborda desde la violencia de las pandillas. La violencia de las pandillas está cruzada por motivos diversos asociados a la vida diaria local, y no se inscribe necesariamente en una causa específica contra el Estado, el sistema o, más en general, el orden de las cosas. Recae principalmente sobre las personas que viven al lado, las que comparten las mismas privaciones e inequidades.

Sobre las maras de San Salvador y su enfrentamiento se ha escrito bastante, consolidándose un consenso respecto a puntos cruciales como su primer origen en los años ochenta en Los Ángeles, el impacto de la política de deportación de los Estados Unidos en los años noventa y el efecto de la política de mano dura de la primera mitad de la década de 2000. La violencia inicial de las maras se alimentó del contexto de la posguerra, en el marco de la ausencia de actores que compitieran con ellas por el monopolio de los medios de la violencia. En ese momento, e incluso desde antes, existían otros actores ilegales como el crimen organizado, pero que hasta entonces

⁷ Lo que sigue es un resumen de los principales hallazgos del estudio de la CEPAL realizado por Perea (2015).

no utilizaban la violencia como un mecanismo sostenido de afianzamiento de su poder en los barrios. El tipo de configuración del poder más violento, denominado por Perea como dominación territorial, se instala en medio de “guerras” cruzadas agenciadas por tres actores: i) las maras enfrentadas unas con otras; ii) la policía, y iii) los escuadrones de exterminio social (la denominada “limpieza social”). El panorama caracterizado por la ausencia de actores que compitieran por el monopolio local de la violencia detentado por las maras se modificó a partir de la política de mano dura de 2003. Esta estrategia puso a la policía y a los cuerpos de seguridad en medio del conflicto, legitimados en su violencia por un Estado y una sociedad proclives a soluciones basadas en medidas de fuerza.

Un modelo similar de intervención policial se desarrolla en Río de Janeiro (Brasil), en este caso fundado sobre el predominio histórico de un tratamiento represivo y criminalizante del conflicto. En los llamados *blitz*, los cuerpos armados ingresan a las favelas siguiendo la estrategia de la incursión militar, disparando de manera indiscriminada y sin el menor cuidado por el vecindario y la población civil desarmada. No es gratuito que la policía brasileña tenga la reputación de ser la más violenta del continente, ya que ningún otro país de la región la iguala. El modelo salvadoreño también le confiere a las fuerzas armadas el rol determinante en el manejo del conflicto; como en el Brasil, se espera que la incursión policial preceda a la intervención social. El esquema de las Unidades de Policía Pacificadora de Río comienza con la expulsión por la fuerza de los traficantes; una vez que la policía toma posesión de la favela se inician los emprendimientos sociales. En Colombia las operaciones de exterminio social gozan de amplio consentimiento y difusión, siendo posible identificar sus incursiones desde finales de los años setenta en numerosas ciudades y localidades, sin que al día de hoy hayan desaparecido. En Medellín (Colombia) una variedad de actores han ocupado de manera sucesiva los territorios, siguiendo los vaivenes de la atormentada guerra colombiana (mafias, milicias populares, guerrillas y paramilitares), cada uno obligado a “negociar” con los combos, los grupos que desde los años ochenta ejercen el dominio localizado de los barrios.

Frente a tanta muerte producida por la violencia en los barrios, el silencio del Estado es el punto crítico que confiere consentimiento social a dicha situación. Prácticas de esa naturaleza promueven la privatización de la justicia y, por esa vía, aceleran la deslegitimación del Estado y sus instituciones, abriendo una puerta más a la proliferación incontrolada de las violencias. La dominación territorial violenta supone la disputa entre más de dos actores. En las tres ciudades la inequidad es un rasgo dominante, en cada caso con una periferia moldeada por la peculiar geografía de la ciudad⁸. En la ciudad

⁸ El coeficiente de Gini mide la desigualdad (un valor igual a 0 representa la ausencia de desigualdad y un valor igual a 1 representa la máxima desigualdad). Las tres ciudades presentan coeficientes situados por encima de 0,5, umbral que señala el comienzo de una desigualdad

de San Salvador, como en Río de Janeiro (Brasil) y Medellín (Colombia), inmensas zonas se encuentran sometidas a la dominación territorial violenta administrada por las maras.

Junto con la segregación propia de la inequidad en las ciudades latinoamericanas, la dominación violenta transforma extensas zonas en territorios gobernados por órdenes “paralelos”. La dominación bloquea los flujos que animan la vida urbana: la actividad política se interrumpe por la dificultad para acceder a zonas prohibidas. Muchas veces los actores violentos se convierten en eslabones de las cadenas clientelares; los programas del Estado llegan de forma precaria, la mayoría de las veces capitalizados en favor de la imagen comunal de los grupos ilegales, y la libre competencia económica se quiebra, sometida por imposiciones comerciales impuestas a los negocios locales.

Cabe destacar que, mientras las maras proliferaron en el Triángulo del Norte Centroamericano (Honduras, Guatemala y El Salvador), Nicaragua, un país vecino con una situación de desarrollo económico y social muy similar, además de una similar historia de guerra civil, no ha sido un terreno fértil para las maras. Tampoco se ha caracterizado por la ausencia de pandillas, pues ellas están presentes desde los años setenta, y en los años noventa constituyeron un problema de seguridad, pero han sido movimientos de otra naturaleza.

Managua comparte con Bogotá la presencia de controles territoriales. En estos, como en las dominaciones, un actor hace un ejercicio de fuerza con el propósito de controlar un territorio e imponer sus intereses. Tanto en la capital de Nicaragua como en la de Colombia, el poder localizado de agentes violentos entorpece la libre circulación por sus territorios, incluida, a veces, hasta la de las autoridades. Sin embargo, a diferencia de la dominación, el control territorial no va más allá de las batallas entre actores localizados en el ámbito circunscrito del barrio. No están de por medio la policía u otro agente, como los escuadrones de exterminio, en cuanto otros actores de la confrontación. En Bogotá los agentes violentos no son las pandillas, sino las bandas de residencia adueñadas también de un territorio, pero ante todo de negocios ilegales defendidos de bandas contendientes. No hay nada parecido a un actor comprometido en el proyecto de expandir su poderío controlando rentas, apoderándose de territorios ni sometiendo actores.

En Managua tampoco existe nada similar. Allí los agentes violentos de las barriadas son las pandillas. Así como las maras, también se enfrentan a las pandillas de los barrios vecinos (pero en general no a los propios vecinos de su barrio). Lo que las caracteriza es la intermitencia: irrumpen

elevada: la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) presenta el coeficiente más alto (0,58), seguida por San Salvador (0,56) y Medellín (Colombia) (0,52) (ONU-Hábitat, 2013, citado en Perea, 2015).

con nombres y símbolos que las identifican, pero una vez pasado un tiempo se desvanecen dando paso a otras, con nombres y distintivos diferentes. Este rasgo, la intermitencia, contrasta con la estabilidad de las maras salvadoreñas. En Managua no existe otro actor violento que dispute el control pandillero sobre el barrio. La policía nicaragüense es una de las características relevantes de la mediación de las relaciones de violencia. Se trata de una sociedad de violencia media, en oposición a la situación de los países vecinos. La policía es una institución regida por un enfoque comunitario cuya postura de no criminalización del conflicto y su aproximación negociada al espacio público local son clave.

Perea (2015) destaca tres elementos que permiten la comparación entre estas ciudades para la construcción de la paz. Primero, el grado de inserción y desarrollo del crimen organizado, en particular del negocio de la cocaína. En segundo lugar, las formas de operación de la policía, ligadas a los orígenes de la institución en la posguerra; los mecanismos de trabajo con la población, y el grado de infiltración de la criminalidad en sus estructuras. Tercero y último, los modos de configuración de lo público, palpables tanto en los vínculos entre el Estado y la sociedad como en el terreno de la tramitación de los conflictos.

El rentable negocio de la cocaína afecta al continente en su conjunto. Las ciudades consideradas en este texto donde la dominación territorial violenta se ha establecido, San Salvador, Medellín (Colombia) y Río de Janeiro (Brasil), muestran este efecto. Es el negocio ilegal el que les sirve de soporte. Su desactivación es un asunto del continente, que no depende de las acciones de cada país por su propia cuenta y riesgo. Uno de los fundamentos de la paz consiste en la erradicación de las criminalidades que poseen el poder de infiltrar y corromper, de construir ejércitos e imponer su ley.

La pobreza de Nicaragua permite observar que la guerra y la violencia no dependen de manera directa y mecánica de la precariedad económica, aunque la lucha contra la inequidad es una de las bases sustanciales de la paz. Por lo demás, es el país con la tasa de policía más baja de la región (187), situada a una distancia considerable de tasas altas como las de Panamá (440) y El Salvador (364) (Estado de la Región, 2014, citado en Perea, 2015). La comparación también permite observar la asociación de la paz con la desmilitarización del Estado, la sociedad y la cultura política. La práctica preventiva y proactiva de la policía nicaragüense pone de manifiesto la conciencia de un Estado que renunció a la violencia y la represión como mecanismos centrales de la gestión del conflicto.

No obstante, este no es un tema que competa solo a la esfera estatal, pues la desmilitarización involucra a la sociedad. Es preciso desarmar la cultura política, comenzando por la renuncia a las armas como vía para imponer los intereses de los diversos sectores de la sociedad. La sociedad se organiza

e intermedia la gestión del conflicto, en tanto el Estado no criminaliza la “desviación” sino que hace parte de las contradicciones locales y planifica desde la consulta en la base de la sociedad. La paz es impensable sin una sociedad movilizada. La paz se construye sobre el sentido de cohesión social, como también lo muestra el caso de Bogotá con relación a la política de la cultura ciudadana.

Esta complejidad, que involucra también a una diversidad de actores y escenarios de violencia, supone la necesidad de plantear acciones en distintos ámbitos, como la promoción del cierre de las brechas de exclusión y el diseño de políticas nacionales a favor de la población con menos acceso a los beneficios del crecimiento económico, así como la ruptura con visiones culturalmente arraigadas que fomentan la discriminación y la exclusión, y la apertura de espacios de inclusión (educación y empleo) y de muchos otros que desincentiven la violencia. Es necesario reconocer también que muchas manifestaciones de violencia ya están produciéndose y que se requiere implementar estrategias de prevención y control que se dirijan a los grupos en riesgo de sufrir violencia y a los grupos en riesgo de perpetrarla, e incluso a los que ya lo han hecho (Soto y Trucco, 2015).

Tal como lo plantea la Organización Panamericana de la Salud (OPS), es imprescindible asumir que la violencia es un fenómeno estructural y muy complejo, por lo que hay que intentar superar enfoques de políticas muy comunes en la región que tienden a ser simplistas y que se limitan a otorgar respuestas puramente represivas, o bien campañas de corte moralista, asimilando, muchas veces de manera mecánica, la situación de pobreza con la condición de violencia (OPS, 2006, citado en Soto y Trucco, 2015). Es recomendable priorizar las respuestas a largo plazo, fomentando los valores de la paz, la tolerancia y la resolución pacífica de los conflictos. La agenda de seguridad debería ser complementaria a esta perspectiva y apostar a la pacificación en el marco del respeto de los derechos humanos (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013, citado en Soto y Trucco, 2015).

F. Igualdad, autonomía y derechos de las mujeres en las ciudades

En el contexto urbano de América Latina y el Caribe, en el que se expresan múltiples desigualdades, es clave identificar los desafíos y las prioridades para avanzar en materia de la autonomía de las mujeres. Tal como sostiene la CEPAL, la noción de igualdad “presupone el logro de la igualdad de género como base para la total superación de las desigualdades que se presentan en las familias, la sociedad y las instituciones, y supone el ejercicio pleno de los derechos y la autonomía de las mujeres, con profundos efectos en todas las dimensiones del bienestar” (CEPAL, 2016a, pág. 33).

La Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016b), que comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y con la igualdad de género, y la Estrategia de Montevideo, que tiene como objetivo guiar la plena implementación de los acuerdos de dicha Agenda y asegurar que sean la hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituyen importantes compromisos políticos que tienen por objeto cerrar las brechas entre la igualdad *de jure* y *de facto* mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas (CEPAL, 2016c). Por su parte, según la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2016), para lograr la igualdad de género se debe garantizar a las mujeres una participación plena y efectiva y derechos iguales en todos los ámbitos, con un liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones, asegurándoles trabajo decente, y eliminando toda forma de discriminación y violencia en los espacios privados y públicos.

1. El desarrollo urbano, la planificación y la igualdad de género

La ciudad, como objeto material, funcional y simbólico, no es ajena a las desigualdades de género, particularmente a la división sexual del trabajo. La principal razón de este hecho universal es una consecuencia de los papeles diferentes que los hombres y las mujeres desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo no remunerado, y en el ámbito del trabajo productivo por cuya realización se percibe una compensación económica. Así como la conformación y los usos de la ciudad no son neutros desde el punto de vista de una categoría clásica en la formulación y la evaluación de las políticas públicas, como es el estrato socioeconómico o el nivel de ingreso, tampoco lo son desde el punto de vista del género. En el caso de las mujeres con menores niveles de ingreso, los efectos negativos se multiplican cuando se cruzan ambas categorías, porque las mujeres con menores niveles de ingreso sufren doble discriminación, en razón de su estrato económico y en razón de su sexo (Segovia, 2016).

El ordenamiento espacial del territorio y la calidad de los espacios y del transporte públicos influyen directamente en el acceso que las personas tienen a los lugares de empleo, los equipamientos y los servicios. Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género es ineludible en la construcción de propuestas de políticas urbanas inclusivas, que suponen considerar la situación de las mujeres y los hombres, sus distintos intereses y necesidades, y el impacto que determinadas acciones podrían generar en la situación desigual en que se encuentran (CEPAL, 2016d).

Una planificación urbana que se formula sin incorporar la perspectiva de género conduce a invisibilizar las relaciones desiguales de poder, sin

cuestionar tal desigualdad. “Las mujeres a menudo se han quedado fuera de los procesos de planificación, tanto en sentido literal como en términos sustantivos. Mientras que los indicadores de éxito económico están basados, en su mayoría, en los ingresos obtenidos, las mujeres, de manera desproporcionada, se dedican a trabajos comunitarios y familiares no remunerados” (ONU-Hábitat, 2016, pág. 127).

Integrar la perspectiva de género significa, además, concebir a las mujeres como agentes activos en la producción y el mejoramiento del hábitat urbano, desde un papel propositivo y evaluativo, no instrumental. Esta participación coadyuva al crecimiento y el desarrollo ciudadano de las mujeres en el ejercicio de sus derechos (Bonino y Bidegain, 2011).

2. La autonomía económica: la igualdad de recursos, de tiempo y de acceso a la ciudad

La autonomía económica de las mujeres, además de la participación en el mercado laboral, el acceso a ingresos propios y la distribución del uso del tiempo, incluye el acceso a los servicios públicos de la ciudad, que constituyen el soporte físico y espacial de la vida cotidiana e inciden en la capacidad y la oportunidad de vivir en condiciones de igualdad y de ejercer sus derechos.

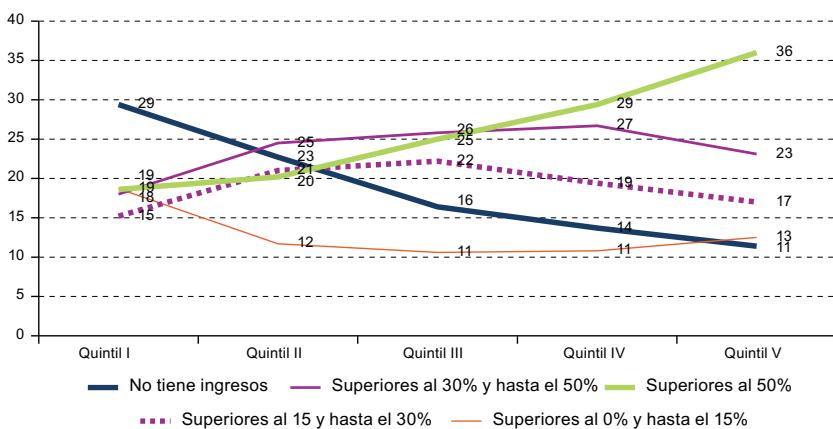
Estudios realizados por la CEPAL permiten observar que en la Ciudad de México el 30,3% de las mujeres no tienen acceso a ingresos propios, en comparación con el 9,4% de los hombres; y que por cada 100 hombres de 20 a 59 años en situación de pobreza, hay 125,6 mujeres en la misma situación (Pérez Fragoso, 2016, pág. 18). En la ciudad de Montevideo, 1 de cada 5 mujeres carece de ingresos, frente a algo más de 1 de cada 10 hombres (Batthyány, 2016, pág. 13), lo que se acentúa en el caso del quintil de más bajos ingresos, como puede observarse en el gráfico V.31.

En la comuna de Santiago (Chile), la tasa de participación laboral femenina es menor en cualquier grupo de edad que la de los hombres, y la brecha salarial es particularmente mayor a medida que las mujeres envejecen. Además, del total de jefas y jefes de hogar inscriptos en el sistema de protección social, el 64% son mujeres, y al considerarse el 20% más pobre de la comuna se observa que el 75,5% está conformado por mujeres a cargo del hogar (Segovia, 2016, págs. 27 y 28).

En este contexto es importante destacar que la incorporación de las mujeres al mercado laboral requiere de una organización diferente del uso del tiempo, la cual no puede estar desvinculada de la organización del espacio de las ciudades. “La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, lo que es especialmente relevante en las ciudades” (CEPAL, 2016d, pág. 25).

Gráfico V.31

Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar respecto del total de ingresos del hogar por nivel de ingreso y quintil de ingreso del hogar, 2013
(En porcentajes)



Fuente: K. Batthyány, “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, serie *Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

En la Ciudad de México las mujeres dedican en promedio 39,76 horas a la semana al trabajo no remunerado, y los hombres, únicamente 15,61 horas. Las mujeres de los quintiles más altos de dicha ciudad dedican menos tiempo a este tipo de trabajo, probablemente porque los ingresos de los hogares les permiten comprar en el mercado servicios que suplen las demandas de trabajo doméstico y de cuidado (Pérez Fragoso, 2016, pág. 20).

Cuadro V.5

Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo no remunerado por sexo y quintil de ingreso, 2014^a
(En horas semanales)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Hombres	16,59	16,18	15,90	15,08	16,15
Mujeres	44,99	45,86	44,08	41,76	33,09

Fuente: L. Pérez Fragoso, “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, serie *Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

^a Los datos corresponden a la población mayor de 15 años.

Los datos sobre Montevideo permiten observar que las mujeres destinan casi dos tercios de su tiempo al trabajo no remunerado (36 horas semanales) y algo más de un tercio al remunerado; a la inversa, los hombres destinan dos tercios al trabajo remunerado y menos de un tercio al no remunerado.

Si se analizan las actividades vinculadas al cuidado de otros miembros del hogar, 1 de cada 3 mujeres de Montevideo realiza este trabajo, mientras que entre los hombres esta proporción es de 1 de cada 5 (Battyán, 2016, pág. 18). Por otro lado, en el Gran Santiago el 77,2% de las mujeres destinan 3,9 horas diarias a realizar trabajo doméstico no remunerado de lunes a viernes, mientras que el 37,7% de los hombres destinan 2,9 horas, en promedio, a esas tareas (Segovia, 2016, pág. 31).

En un contexto caracterizado por importantes desafíos se observan avances. En la Ciudad de México se ha progresado en lo que se refiere a dar respuesta a las necesidades de cuidado en relación con las licencias de paternidad y maternidad, y con el desarrollo de la Nueva Cultura Laboral. En Montevideo, un grupo de trabajo de la Intendencia de esa ciudad ha elaborado la recomendación de promover y facilitar la articulación entre el Sistema Nacional de Cuidados y el segundo y el tercer nivel de gobierno, con el propósito de contribuir a la descentralización y la territorialización de la política nacional.

Avanzar de forma sustantiva en lo que se refiere a la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres requiere superar el desbalance en la provisión del cuidado, el déficit de políticas y la ausencia de una cultura de corresponsabilidad, ante lo cual “es urgente impulsar el debate sobre una nueva arquitectura pública que responda a estos desafíos desde la óptica del bienestar y la protección social, como imperativo de igualdad” (Rico y Robles, 2016, pág. 61).

3. La autonomía física: el derecho al uso y el disfrute de la ciudad

La violencia y la inseguridad en las ciudades, que constituyen una de las mayores preocupaciones en la región, tienen una connotación diferente para hombres y mujeres. “Las mujeres sufren más amenazas, vinculadas al temor a la violación o al secuestro, que se suman a otras formas de violencia cotidiana, más allá de las fronteras del hogar” (CEPAL, 2016e, pág. 102). Cuando sienten temor, las mujeres redefinen y restringen el tiempo y el espacio de intercambio y de circulación en la ciudad (Segovia, 2009, pág. 150). En algunos casos “se produce un proceso de retramiento del espacio público, el cual se vive como amenazante, llegando incluso hasta el abandono del mismo” (Falú, 2009, pág. 23).

En Lima, 9 de cada 10 mujeres de entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013). En Bogotá (2014) y la Ciudad de México (2016), 6 de cada 10 mujeres han vivido alguna agresión sexual en el transporte público. En Chile, 5 de cada 10 mujeres de entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (CEPAL, 2015c).

Al respecto se destacan algunos avances. El Perú ha sido el primer país en promulgar en 2015 la Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos, y en la Argentina y el Paraguay se encuentran en tramitación parlamentaria leyes para sancionar el acoso callejero. En Chile, un proyecto similar está en proceso en el Parlamento (CEPAL, 2016e).

El gobierno de la Ciudad de México implementa desde 2007 el Programa Viajemos Seguras, compuesto por una serie de estrategias para prevenir, enfrentar, atender y sancionar la violencia sexual cometida contra las mujeres que viajan en transporte público y circulan por su entorno⁹. En Bogotá se han instaurado los Consejos Locales de Seguridad de las Mujeres. Entre las lecciones aprendidas de la experiencia se destaca “la importancia de contar con herramientas de diagnóstico participativo que den visibilidad a la problemática de las violencias contra las mujeres” (CEPAL, 2016d, pág. 34).

4. La autonomía en la toma de decisiones: la participación y la incidencia política

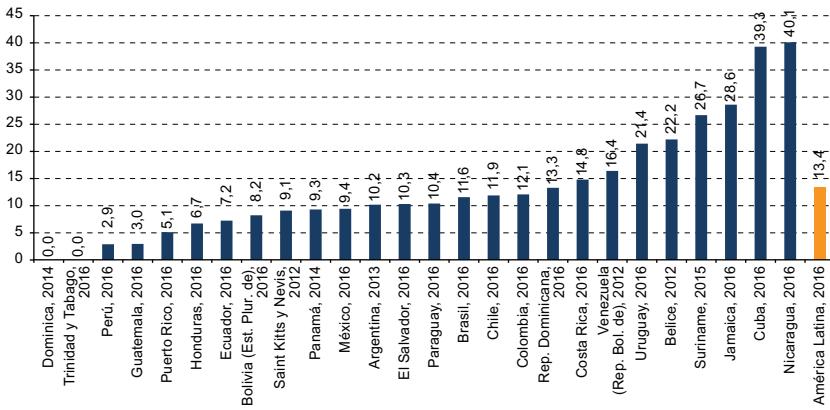
El incremento de la participación política de las mujeres en el gobierno de las ciudades ha sido menor que el registrado a nivel nacional y los avances se han producido a un ritmo más lento. “Esto es problemático dado que los cargos subnacionales han ganado niveles de autoridad política y autonomía fiscal sin precedentes históricos en la región” (PNUD, 2013, pág. 70).

El promedio de mujeres presentes en las alcaldías equivale a menos de la mitad del de mujeres que participan a nivel regional en los gabinetes ministeriales, los parlamentos y las cortes superiores de justicia (CEPAL, 2016e). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (19) el porcentaje de alcaldesas se sitúa por debajo del 15%, y el promedio regional llega solo al 13,4% en 2016. Solo dos países de la región superan el 30% (Cuba con un 39,3% y Nicaragua con un 40,1%), una proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios. Suriname y Jamaica se acercan a este umbral, con cifras superiores al 25%.

En el caso de las concejalas, regidoras o ediles, el promedio de mujeres elegidas para el cargo en América Latina se incrementó desde un 19,8% en 2002 hasta un 29,9% en 2016, proporción semejante a la participación de las mujeres en cargos de nivel nacional. Hay más mujeres concejalas en los países donde existen las cuotas electorales, y los países con más jefas municipales tienden a tener un mayor número de concejalas. En 2015, un total de 15 países tipificaron la cuota o incorporaron en sus Constituciones la paridad para cargos de representación en los niveles locales o municipales.

⁹ Véase Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, “Viajemos seguras. Cuaderno de trabajo para la reflexión de la violencia sexual en el transporte público”, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México, Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, s/f [en línea] <http://187.216.193.232/biblos-imdf/sites/default/files/archivos/00320Cuadrabadecuada.pdf>.

Gráfico V.32
América Latina y el Caribe (26 países): mujeres electas alcaldesas, 2016^a
(En porcentajes)

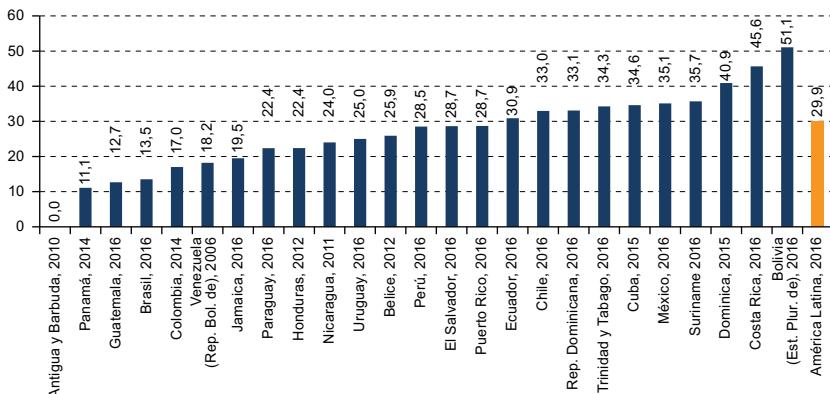


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

^a O último dato disponible.

En 8 de los 25 países respecto de los cuales se cuenta con información disponible, el porcentaje de mujeres electas concejalas está por encima del 30%, entre ellos, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Dominicana, donde la participación de las mujeres supera el 40%. El Estado Plurinacional de Bolivia, con la mayor tasa de participación femenina a nivel de las concejalías, pasó de un 13,4% de concejalas en 2005 a un 51,1% en 2016. Esto se relaciona directamente con la ley de paridad aprobada en 2009 y luego perfeccionada en 2010 (Ley 4021 del 14 de abril de 2009, y Ley 26 del 30 de junio de 2010) (véase el gráfico V.33).

Gráfico V.33
América Latina y el Caribe (25 países): mujeres electas concejalas, 2016^a
(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.

^a O último dato disponible.

No hay un tránsito fluido del cargo de concejala al de alcaldesa, lo que indica que esta progresión no se da de forma automática, y que existen barreras específicas para ello. La diferencia entre la cantidad de alcaldesas y la de concejalas es una expresión de los efectos de las diferentes normas vigentes para elegir cargos en las alcaldías y en los concejos municipales, y muestra la necesidad de desarrollar sistemas proporcionales para avanzar hacia una representación equilibrada entre los hombres y las mujeres en los gobiernos de las ciudades (CEPAL, 2016e).

G. Políticas para la cohesión urbana

La cohesión social en contextos urbanos o la cohesión social urbana es un tema cada vez más importante en América Latina. “Cohesión social y ciudades habitables” es una de las seis áreas de interés de la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que se celebró en Quito en octubre de 2016 (ONU-Hábitat, 2016). La CEPAL (2010a) destaca la importancia de varios fenómenos urbanos por su capacidad potencial de explicar variaciones de los niveles de cohesión social en las ciudades (tales como los sentimientos de pertenencia, la identidad, la confianza, la solidaridad, la responsabilidad moral hacia otros y la aversión a la desigualdad, entre otros). En el documento citado se señala la importancia de la segregación residencial sobre la cohesión social pero se hace énfasis en que las segmentaciones de las ciudades no solo se limitan a este fenómeno, y se sostiene que la segmentación “en el mercado de trabajo, [la segmentación] en los servicios esenciales y [la segmentación] en la distribución de la población en el territorio de la ciudad” están “estrechamente vinculadas entre sí, y que no es conducente intentar dar cuenta de los efectos de cada una de ellas sobre la salud del tejido social urbano, con independencia de [las otras]” (CEPAL, 2010a, pág. 39).

Vistos algunos de los elementos centrales de la matriz de la desigualdad social en las ciudades capitales de la región y los desafíos que la segregación urbana impone a las políticas públicas, avanzar en la consolidación de espacios de mayor cohesión ciertamente se presenta como una línea central para el trazado de las políticas sociales y de desarrollo económico en la región. Esto supone no solo relevar las diferencias destacadas a través de cinco ejes estructurantes (el ingreso, el género, la raza y la etnia, el territorio y el ciclo de vida), que actúan como reflejos y regeneradores de las desigualdades, sino incorporarlos en el diseño y la implementación de dichas políticas. También supone una acción activa para revalorizar los aspectos clave de la cohesión social aquí mencionados, que actúan sinérgicamente con los principios del enfoque de derechos promocionado por las Naciones Unidas.

En cuanto a las políticas públicas centradas en la cohesión social, el enfoque de derechos y la igualdad suponen orientarlas hacia un universalismo sensible a las diferencias, valorizando la heterogeneidad y la especificidad de las distintas personas y poblaciones, pero destacando que todos son sujetos de derechos. Así, el desafío es avanzar de manera progresiva, inclusiva y sostenible (en el aspecto económico, ambiental y social) para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y lograr que “nadie se quede atrás”.

Avanzar en una mejor calidad de dichas políticas se presenta como un elemento central, en que las dimensiones de la efectividad, la eficiencia, la sostenibilidad y la transparencia son fundamentales. Para ello, el rol activo del Estado y del gobierno de las ciudades, con acciones de planificación estratégica que coloquen dichos enfoques y los principios de la Agenda 2030 en el centro, surge como una necesidad. Complementariamente, la formulación de pactos sociales y fiscales en los países y en las ciudades, como los promocionados por la CEPAL en la Trilogía de la Igualdad, se presenta como una alternativa para dar viabilidad a ello.

Con perspectiva de futuro, avanzar en materia de cohesión y desarrollo social en las ciudades supone considerar los desafíos que derivan del envejecimiento de la población y su impacto en las políticas de protección social, en general, y en las de pensiones y cuidado, en particular. Por cierto, la promoción del trabajo decente y la inclusión sociolaboral de los jóvenes tienen un rol central en este desafío, pero también en el de erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad de ingresos.

Como se ha indicado, aquí también tiene un rol clave la matriz de la desigualdad social, pero si esta no se aborda de manera conjunta con la heterogeneidad productiva y la planificación urbana difícilmente se obtendrán logros sostenibles a largo plazo.

Para terminar, cabe tener en cuenta que erradicar las barreras creadas por la segregación y la exclusión existentes en las ciudades supone inversiones, pero conlleva beneficios significativos. Los países con mayores niveles de desarrollo tienen también una mayor cohesión social y una menor segregación espacial. Por el contrario, como se ha señalado anteriormente, América Latina tiene muchos ejemplos de segregación urbana, desigualdad y exclusión social, con sus consecuentes resultados en términos de pobreza, conciliación de los derechos, violencia y desarrollo económico restringido.

Bibliografía

- Batthyány, K. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, serie *Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonino, M. y N. Bidegain (2011), *Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Comisión Interdepartamental de Género (CIG), julio [en línea] http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id_seminario=61.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681), Santiago.
- (2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago, julio [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf.
- (2016c), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016d), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016e), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016f), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.
- (2016g), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.
- (2015a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2015c), “Acoso sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres”, *Nota de Igualdad*, Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/es/notas/acoso-sexual-espacio-publico-la-ciudad-deudaderechos-mujeres>.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2010a), *La cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), Santiago.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago.
- Eckert, S. y S. Kholer (2014), “Urbanization and health in developing countries: A systematic review”, *World Health & Population*, vol. 15, N° 1.

- Falú, A. (ed.) (2009), "Violencias y discriminaciones en las ciudades", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Santiago, Ediciones SUR.
- Glaeser, E., J. Hernández y C. Rossel (2015), "Obstáculos y costos para el acceso a servicios en población vulnerable: forma urbana, constreñimientos espacio-temporales y calidad", inédito.
- Jirón, P. (2007), "Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago", *Revista Venezolana de Estudios de La Mujer*, vol. 12, N° 29.
- Martínez, R. y R. Jordán (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas", *Documentos de Proyectos* (LC/W.245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore M., P. Gould y B. Keary (2003), "Global urbanization and impact on health", *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, vol. 206, [en línea] <http://www.urbanfischer.de/journals/intjhg>.
- Mosquera J. y otros (2013), "Transport and health: a look at three Latin American cities", *Cadernos de Saúde Pública*, Río de Janeiro, vol. 29, N° 4.
- Naciones Unidas (2016), *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)* (A/CONF.226/4), Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*, 2016, Lima.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *Hábitat III EBook* [en línea] https://issuu.com/ekosnegocios/docs/revista_final_baja.
- ____ (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- ____ (2008), *State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Londres, Earthscan.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi.
- Perea, C. M. (2015), "Un extremo de nosotros: lo público y la paz en El Salvador y Nicaragua", Documentos de Proyectos (LC/W.691), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2008), *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*, Medellín, La Carreta.
- Pérez Fragoso, L. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México", serie *Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), "¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe", Panamá [en línea] http://www.undp.org/content/dam/costa_rica/_docs/undp_cr_Estudio_Participacion_Politica_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf.
- Rasseger, M. y K. Tobio (2009), "Inequality in cities", *Journal of Regional Science*, vol. 49, N° 4.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad", serie *Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, serie *Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Soto, H. y D. Trucco (2015), “Inclusión y contextos de violencia: juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Libros de la CEPAL, N°137, (LC/G.2647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago.