

# La matriz de la desigualdad social en América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



I Reunión de la Mesa Directiva  
de la Conferencia Regional  
sobre Desarrollo Social  
de América Latina y el Caribe

Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016

# La matriz de la desigualdad social en América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



I Reunión de la Mesa Directiva  
de la Conferencia Regional  
sobre Desarrollo Social  
de América Latina y el Caribe

Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Laís Abramo**  
Directora de la División de Desarrollo Social

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue elaborado bajo la coordinación de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La redacción estuvo a cargo de los siguientes funcionarios de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: Laís Abramo, Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, Vivian Milosavljevic, Amalia Palma, Guillermo Sunkel, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. Marta Rangel, consultora de la División de Desarrollo Social, participó en la redacción del capítulo II.

Se agradecen los valiosos aportes de Verónica Amarante, Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo; Luis Mauricio Cuervo, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Andrés Fernández, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Enrique Oviedo, de la Secretaría de la Comisión; Fabiana del Popolo, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL; María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL; Claudia Robles, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL; Jorge Rodríguez, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, y Pablo Yanes, de la sede subregional de la CEPAL en México.

El presente documento contribuye además a las actividades del proyecto “Promoción de la igualdad: fortalecimiento de la capacidad de países en desarrollo seleccionados para diseñar e implementar políticas públicas y programas orientados a la igualdad”, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Prólogo.....	7
Introducción.....	9
<b>Capítulo I</b>	
La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible.....	13
A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL .....	16
B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social .....	18
<b>Capítulo II</b>	
Las desigualdades étnicas y raciales se entrecruzan con las desigualdades de género.....	21
A. Raza, etnia y género: construcciones sociales de estratificación, dominación y jerarquización .....	23
1. Desigualdades y discriminación étnica y racial en la agenda internacional y regional.....	23
2. La interrelación entre las desigualdades étnico/raciales y de género.....	26
B. Las desigualdades étnicas y raciales y su interrelación con las desigualdades de género en ámbitos determinados del desarrollo social .....	27
1. La visibilidad estadística de las poblaciones indígenas y afrodescendientes.....	27
2. Pobreza y distribución del ingreso.....	29
3. Brechas de género, raza y etnia en la educación y el mercado laboral: indicadores seleccionados .....	35
C. Comentarios finales.....	40
Anexo II.A1 .....	41
<b>Capítulo III</b>	
Edad y etapas del ciclo de vida: perfiles de vulnerabilidad y encadenamiento de las desigualdades sociales.....	43
A. Desafíos de cada etapa del ciclo de vida: un análisis de las brechas inter e intrageneracionales .....	46
1. Infancia .....	46
2. Juventud.....	48
3. Adulthood .....	50
4. Vejez.....	52
B. Ciclo de vida: el peso de la acumulación de desventajas y privaciones.....	54
1. Brechas de género del acceso a jubilaciones y pensiones contributivas al final del ciclo de vida .....	54
2. La maternidad adolescente.....	55
C. Comentarios finales.....	58

**Capítulo IV**

Desigualdades sociales en clave territorial.....	59
A. El territorio: eje de la desigualdad social .....	61
B. Desigualdades entre territorios .....	64
1. Pobreza y territorios .....	65
2. Territorio y acceso a servicios básicos .....	66
3. Desigualdades territoriales y educación .....	70
C. Desigualdades en las ciudades .....	72
1. Los tugurios: expresión urbana de la desigualdad.....	73
D. Consideraciones finales.....	74
Anexo IV.A1 .....	76

**Capítulo V**

Conclusiones y recomendaciones de política .....	77
1. Articular la política económica, la política ambiental y la política social.....	80
2. Para superar las desigualdades sociales es necesario desarrollar políticas públicas basadas en un enfoque de derechos y con una mirada integral .....	81
3. Las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia una universalidad sensible a las diferencias .....	81
4. Una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) debe sustentarse en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pactos sociales .....	82
5. Fortalecer la dimensión territorial de la política social.....	83
6. Es necesario contar con información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad .....	83
7. Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios.....	85
8. Es urgente transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad .....	85

<b>Bibliografía</b> .....	87
---------------------------	----

**Cuadro**

Cuadro IV.A1.1 América Latina (18 países): primera división territorial, número y tamaño de la población a nivel nacional y territorial .....	76
--	----

**Gráficos**

Gráfico II.1 América Latina (países seleccionados): tasa de pobreza, 2014.....	30
Gráfico II.2 América Latina: distribución de la población, según quintiles de ingreso per cápita del hogar y etnicidad, 2014 .....	31
Gráfico II.3 América Latina: composición porcentual del ingreso total según fuentes de ingreso e ingreso medio de la población en líneas de pobreza, 2014.....	33
Gráfico II.4 Brasil y Uruguay: tasas de desempleo y promedio de escolaridad, según tramos de edad y sexo, población afrodescendiente y población no afrodescendiente y no indígena, 2014.....	37
Gráfico II.5 América Latina (promedio simple de cuatro países): promedio mensual de ingresos del trabajo y promedio de escolaridad de la población ocupada afrodescendiente y no afrodescendiente ni indígena, 2014 .....	38
Gráfico II.6 América Latina: ingresos por hora según nivel educativo de la población ocupada de 15 años o más como porcentaje del ingreso de los hombres no afrodescendientes ni indígenas, 2014 .....	39
Gráfico III.1 América Latina (18 países): incidencia de la pobreza por ingresos según tramos etarios, 2014.....	47
Gráfico III.2 América Latina (9 países): adolescentes de 12 a 17 años que no asisten a la escuela secundaria, por sexo, etnia y ámbito de residencia, 2014 .....	47
Gráfico III.3 América Latina (18 países): personas de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, por sexo y países, 2014.....	49

Gráfico III.4	América Latina (18 países): trabajadores a los que les preocupa la posibilidad de perder su empleo en los siguientes 12 meses, por edad, 2015 .....	50
Gráfico III.5	Colombia, Ecuador, México y Uruguay: tiempo que destinan los mayores de 15 años al trabajo remunerado y al no remunerado, por sexo y según tramos de edad, alrededor de 2010 .....	51
Gráfico III.6	América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060.....	52
Gráfico III.7	Chile, Costa Rica y México: prevalencia de la discapacidad por edad y quintil de ingreso, alrededor de 2012 .....	53
Gráfico III.8	América Latina (10 países): personas de 65 años o más que perciben una jubilación o pensión en áreas urbanas, por sexo, 1994-2014 .....	55
Gráfico III.9	América Latina (7 países): madres de entre 15 y 19 años, según quintil de ingreso y zona de residencia, 2010.....	56
Gráfico III.10	América Latina (6 países): duración media de los estudios para las mujeres de 20 a 24 años, alrededor de 2011 .....	57
Gráfico III.11	América Latina (4 países): mujeres de entre 20 y 24 años que cuentan con un seguro de salud, alrededor de 2011 .....	57
Gráfico IV.1	América Latina (16 países): población en situación de pobreza por territorio y país.....	66
Gráfico IV.2	América Latina (16 países): hogares con servicios básicos por territorio .....	68
Gráfico IV.3	América Latina (16 países): escolaridad de la población de 25 años y más, por territorio .....	70
Gráfico IV.4	Brasil: indicadores sociales y población afrodescendiente por unidad federativa, 2014 .....	71
Gráfico IV.5	América Latina (16 países): índice de Gini, por área geográfica, 2013 .....	72
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (27 países): población urbana que vive en tugurios, 2005-2010 .....	74
<b>Recuadros</b>		
Recuadro II.1	Los conceptos de raza y etnia como construcciones sociales.....	25
Recuadro IV.1	La heterogeneidad territorial de América Latina y el Caribe .....	62



El presente documento tiene por objeto profundizar en el análisis de la desigualdad social en América Latina y el Caribe en el contexto de los mandatos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, así como en el de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que ha contribuido a poner el objetivo de la igualdad en el centro de la discusión mundial. La trascendencia del debate en torno a la desigualdad puede considerarse una victoria cultural de nuestro tiempo, acompañada por el avance del enfoque de derechos como eje orientador del desarrollo y el progreso del debate en torno a los condicionantes y desafíos de una estrategia de desarrollo social inclusivo, procesos que la CEPAL ha impulsado y acompañado a lo largo de su historia.

Durante el trigésimo quinto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe celebrado en Lima en mayo de 2014, los Gobiernos aprobaron la resolución 682(XXXV), que contenía un importante mandato: la creación de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe como órgano subsidiario de la CEPAL. Su misión central es “contribuir al progreso de las políticas y actividades de desarrollo social” e incluye los siguientes objetivos: promover el mejoramiento de las políticas nacionales de desarrollo social; avanzar en la medición de la pobreza, la desigualdad y las brechas estructurales; facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias en materia social; acompañar y proveer de insumos técnicos a diversos foros regionales, y contribuir, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, a los debates y propuestas mundiales.

La primera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se celebró en Lima del 2 al 4 de noviembre de 2015. En dicha ocasión, la CEPAL presentó a los países el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, con el fin de ofrecer un diagnóstico acerca de diversos aspectos del desarrollo social, identificar nuevos lineamientos de política pública para enfrentar la pobreza y la desigualdad y promover una estrategia de desarrollo social inclusivo. Tras una valiosa discusión por parte de los representantes de los Gobiernos, la Conferencia culminó con la adopción de la resolución 1(I), que instaba a la Secretaría a profundizar en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad identificadas en el referido documento, entre otros temas.

En respuesta a tal mandato y, de forma coherente con la idea de la igualdad como horizonte estratégico del desarrollo formulada por la CEPAL, se presenta en este documento una propuesta de análisis que aborda algunos de los ejes estructurantes de la profunda y persistente desigualdad social que caracteriza a nuestra región. Esta reflexión se enmarca en el análisis llevado a cabo por la CEPAL en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, presentado en su trigésimo quinto período de sesiones, que examina las distintas caras de la desigualdad y aborda las distintas brechas de igualdad de medios e ingresos, de capacidades (educación, nutrición, acceso a tecnologías de la información y a bienes duraderos) y de género. El presente documento pretende agregar nuevos elementos a dicho análisis y constituye un paso más en la trayectoria analítica y reflexiva necesaria para la comprensión de un fenómeno de gran complejidad: la desigualdad social, sus causas, sus características y sus mecanismos de reproducción y permanencia en el tiempo. La CEPAL, en permanente interlocución con los actores del desarrollo de la región, seguirá trabajando para incluir en esa formulación las distintas dimensiones de la desigualdad<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entre estas se incluyen, dada su importancia para el cumplimiento de los derechos, las desigualdades que afectan a las personas con discapacidad y aquellas relacionadas con el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género.



La matriz de la desigualdad social en América Latina está fuertemente condicionada por su matriz productiva, caracterizada por una alta heterogeneidad estructural. Así, el primer y más básico determinante de la desigualdad es la clase social (o estrato socioeconómico). No obstante, las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales también constituyen ejes estructurantes de esa matriz; resultan esenciales para explicar la magnitud y la reproducción de las brechas identificadas en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos, como el nivel de ingresos y el acceso a los recursos productivos, la educación, la salud, el trabajo decente, la protección social y los espacios de participación, entre otros.

Los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, lo que da lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad o discriminación que interactúan de forma simultánea o acumulándose a lo largo del tiempo. La confluencia de múltiples desigualdades y discriminaciones caracteriza a los “núcleos duros” de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión social y hace que persistan y se reproduzcan.

Ampliar el reconocimiento y el análisis de las características de la desigualdad social permite comprender las brechas estructurales que marcan a las sociedades latinoamericanas y resulta fundamental para avanzar en la senda del desarrollo sostenible y cumplir los objetivos definidos en la Agenda 2030.

Esperamos que este documento contribuya a tal propósito y estimule el debate regional en torno al desarrollo social inclusivo como pilar del desarrollo sostenible.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

El documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2016a) fue presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Lima en noviembre de 2015. En él se hizo un balance de diversos aspectos del desarrollo social en la región en el último decenio, en particular la evolución de la pobreza y la distribución de los ingresos, el mercado laboral y algunos aspectos relacionados con la salud, la educación y la protección social. Asimismo, se definieron algunos lineamientos centrales de política pública para superar la pobreza y las desigualdades, como la promoción del trabajo decente y de los sistemas de protección social con enfoque de derechos. A su vez, se presentaron recomendaciones para avanzar en la consolidación de las políticas sociales y su transformación de políticas de gobierno en políticas de Estado, y en fortalecer la institucionalidad para el desarrollo social, incluido su financiamiento.

Tanto en el documento como en los debates llevados a cabo durante la Conferencia —en la cual ministros, ministras y altas autoridades de desarrollo social presentaron la experiencia de sus países— se enfatizaron los importantes (aunque heterogéneos) avances en la materia alcanzados en la región. Entre ellos, la disminución significativa de la pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad a ambas situaciones; la reducción de la desigualdad del ingreso; las mejoras del mercado de trabajo, en particular la disminución del desempleo y de la informalidad, el aumento del salario mínimo, de los ingresos laborales y de la participación laboral de las mujeres; los progresos en materia de salud (entre los que se destaca la disminución de la mortalidad infantil) y de educación (como los avances hacia la universalización de la educación primaria, la ampliación de la matrícula y la conclusión de la educación secundaria).

Esos avances ocurrieron en un contexto político caracterizado por la prioridad destacada que los Gobiernos de los países de la región dieron a los objetivos de desarrollo social y a la promoción de políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo —de carácter redistributivo e incluyente—, y por una mayor comprensión de la importancia del enfoque de derechos y del rol del Estado y de las políticas públicas para garantizar a todos y todas el goce efectivo de esos derechos. En un contexto económico favorable, los países expandieron, aunque con ritmos y en magnitudes diferentes, la recaudación y la capacidad fiscal y ampliaron la inversión social en educación, salud y protección social. Sin embargo, en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe también se llamó la atención sobre los grandes desafíos que persistían en la región con respecto a la superación definitiva de la pobreza, la reducción significativa de las desigualdades, la afirmación del enfoque de derechos y la universalización de la educación, la salud y la protección social y el acceso al trabajo decente. Esos desafíos hoy se vuelven más relevantes, en primer lugar, por la difícil coyuntura económica que atraviesa la región, en la que ya se notan señales de deterioro del mercado laboral, con previsibles consecuencias en la pobreza y en el aumento de las restricciones fiscales para mantener los niveles de inversión y gasto social de los últimos años<sup>1</sup>; en segundo lugar, por el compromiso asumido por los Gobiernos de la región respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas (véase el recuadro 1).

<sup>1</sup> La tasa de desempleo en América Latina se elevó del 7,0% en 2014 al 7,4% en 2015 (CEPAL, 2016d, pág. 61). Asimismo, se estima que en 2015 la pobreza y la indigencia habrían aumentado al 29,2% y el 12,4% de la población, respectivamente, (28,2% y 11,8% en 2014) (CEPAL, 2016c).

### Recuadro 1 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la igualdad

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, y pone a las personas en el centro, promoviendo un modelo de desarrollo sostenible y haciendo un llamado a “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo. En la resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”; los Estados Miembros de las Naciones Unidas expresaron su deseo de “ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad”, y se comprometieron a esforzarse “por llegar primero a los más rezagados”. Se trata de una agenda universal, integrada, con la igualdad fundada en derechos en el centro. El desafío es avanzar hacia la consecución de sus 17 Objetivos con una visión holística, buscando los vínculos críticos entre ellos y evitando elegir o priorizar unos sobre los otros.

De esta manera, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de ser más ambiciosos que los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto de la superación de la pobreza (el Objetivo 1 es “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y la meta 1.1 es “De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”), incluyen un Objetivo específico sobre la desigualdad, el Objetivo 10, “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. Asimismo, el Objetivo 17 es “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo

Sostenible” mientras que la meta 17.18 propone para 2020 “[...] aument[ar] significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

En la Agenda 2030 pueden reconocerse múltiples vasos comunicantes con el cuerpo de propuestas que la CEPAL ha elaborado a lo largo de su historia, sobre todo con aquellas que han puesto a la lucha contra la desigualdad en el centro de la estrategia de desarrollo (CEPAL, 2016b). La CEPAL considera que el actual modelo de desarrollo se ha vuelto insostenible y que el consenso en torno a la Agenda 2030 plantea la necesidad de cambiar ese modelo para avanzar hacia objetivos más ambiciosos que apunten a una mayor igualdad y protección del medio ambiente (CEPAL, 2016b).

En el ámbito regional se hará un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, un nuevo mecanismo creado por los representantes gubernamentales reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en la Ciudad de México en mayo de 2016. Este nuevo Foro se nutrirá de los debates, las recomendaciones y las resoluciones emanadas de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, así como de los demás órganos subsidiarios de la CEPAL.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre de 2015; y CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016.

En el documento presentado por la CEPAL (2016a) en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social se afirma que varios problemas que históricamente han impedido, y que de mantenerse seguirán impidiendo, el avance de nuestras sociedades y el cumplimiento de los ODS, se asocian a una desigualdad social elevada y de carácter estructural. Para enfrentar los desafíos y seguir avanzando en el desarrollo social de la región y, en particular, en la superación de la pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad, es fundamental hacer frente a los altos niveles de desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, generados, en gran medida, por la heterogeneidad estructural que caracteriza a sus economías. Para eso es necesario reconocer y profundizar el diagnóstico y la caracterización de la matriz de la desigualdad social en la región e incorporar ese análisis, en forma estructurante, al diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En el documento presentado en la Conferencia se afirma que promover una mayor igualdad social significa, no solo contribuir a realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, sino también promover un crecimiento y un desarrollo con bases más sólidas, ya que podrán utilizarse plenamente las capacidades humanas de todos y todas, y contar con una mayor y mejor participación laboral, productiva y ciudadana.

En ese documento se llama la atención, en particular, sobre algunas dimensiones determinantes en la estructuración de los patrones de desigualdad social en América Latina, más allá de los ingresos y el nivel socioeconómico, a saber: a) las desigualdades de género; b) las desigualdades étnicas y raciales; c) las desigualdades relacionadas con el ciclo de vida (especialmente en la infancia, la juventud y la vejez), y d) las desigualdades territoriales (entre las zonas rurales y urbanas y entre las distintas regiones de cada país). Se señala también que esas diversas dimensiones con frecuencia se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí, afectando en forma particular a determinados grupos de población, como las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2016a).

Ese enfoque fue acogido con interés por las autoridades gubernamentales presentes en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y se reflejó en su resolución 1(I) de noviembre de 2015, en la que se instó a la Secretaría a que su agenda de investigación y asistencia técnica en el área social se concentrara en

las múltiples dimensiones de la desigualdad social (párr. 10), que profundizara el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad identificadas en el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, y que informara al respecto en la Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia que se celebraría en la República Dominicana en el tercer trimestre de 2016 (párr. 11). A su vez, en la resolución 703(XXXVI) aprobada en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en mayo de 2016, los Estados miembros solicitaron a la Secretaría que su agenda de investigación y asistencia técnica en el área social se concentrara “en las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad, la protección social, la seguridad alimentaria y nutricional, las políticas sociales y su relación con el mercado de trabajo, la política fiscal y la institucionalidad social” (párr. 4).

Para responder a ese mandato, la CEPAL presentará en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que se celebrará en la República Dominicana los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 2016, el presente documento, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, que se enmarca en los análisis y recomendaciones que figuran en los documentos de los últimos cuatro períodos de sesiones de la CEPAL<sup>2</sup>. En el capítulo I se abordan los aspectos conceptuales relacionados con la matriz de la desigualdad social, indicando que se trata de un modelo para armar, pues el documento considera algunos de los ejes y dimensiones de la desigualdad social, pero no todos; en el capítulo II se examinan las dimensiones de género, raza y etnia y sus interrelaciones; en el capítulo III se analizan las desigualdades a lo largo del ciclo de vida y en el capítulo IV aquellas que existen a nivel territorial. Por último, en el capítulo V se formulan algunas recomendaciones de política.

---

<sup>2</sup> Véase CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b) y *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).





## La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible

- A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL
- B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social



La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el período reciente, la desigualdad se ha reducido (CEPAL, 2016a; 2016c), en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar para reducirlos significativamente es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y asumido por todos los países de América Latina y el Caribe.

Son varias las razones por las cuales reducir la desigualdad es clave para avanzar en el desarrollo sostenible. Como muestra la experiencia histórica y reciente de América Latina y el Caribe, si bien el crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible; existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr esa reducción en países con altos niveles de desigualdad y la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (Naciones Unidas, 2013, pág. 66).

En consonancia con lo anterior, la desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen. Varios estudios muestran un vínculo entre el aumento de los niveles de desigualdad y la disminución de los niveles de movilidad social. En América Latina y el Caribe se observan relaciones estrechas entre el nivel socioeconómico de los padres y el que alcanzan sus hijos e hijas, lo que perpetúa las brechas mediante la transmisión intergeneracional de las oportunidades (CEPAL, 1998, 2004a, 2008, 2011b; Franco, 2001). Ello ocurre porque la estructura social tiende a reproducirse a través de una estructura (diferencial) de oportunidades y una enorme disparidad de resultados (Atkinson, 2015), limitando la movilidad, particularmente hacia los estratos sociales más altos.

Asimismo, los niveles elevados de desigualdad tienen un impacto en los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. Como consecuencia de ello, existe una mayor estratificación social, segregación residencial (Naciones Unidas, 2013, pág.70) y conflicto, que puede desembocar en situaciones de violencia política y social (Trucco y Ullmann, 2015; Escotto, 2015). La desigualdad es percibida como particularmente injusta cuando las oportunidades que se presentan a las personas para mejorar su situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio” (Bárcena y Prado, 2016)<sup>1</sup>. En dichas condiciones, la desigualdad puede contribuir a la inestabilidad social y a la pérdida de confianza al debilitar la legitimidad de los mecanismos de apropiación de los recursos, los sistemas que los regulan y los grupos sociales que los controlan. Si esta situación se asienta de manera naturalizada, contribuye a la reproducción y permanencia de la desigualdad y de la misma cultura del privilegio.

La desigualdad social no solo afecta al componente social del desarrollo. También es un freno para las dimensiones económica y medioambiental. Como se planteó en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América

<sup>1</sup> La “cultura del privilegio” hace referencia a un conjunto de normas, valores y mecanismos institucionales a través de los cuales se legitiman y preservan las desigualdades sociales.



Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015), “la persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que también, en términos sociales y económicos, afecta a la sociedad como un todo. Por otra parte, el progreso en las condiciones sociales de la población es indispensable para lograr el cambio estructural y el desarrollo económico sostenible” (CEPAL, 2016a). El desarrollo sostenible se asienta en las dimensiones social, económica y medioambiental, que además están altamente interrelacionadas: el rezago de una afecta a las demás y viceversa. No por casualidad, los países que presentan los niveles más altos de desarrollo humano son aquellos en los que se conjugan altos estándares en las tres dimensiones.

En este marco, avanzar en el reconocimiento y análisis de las características de la desigualdad social en la región se convierte en un elemento fundamental para el diseño de políticas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible. La desigualdad social es un fenómeno de gran complejidad, por lo que agotar el análisis de sus causas y características, así como de sus mecanismos de reproducción y permanencia en el tiempo, excede los objetivos de este documento. Lo que se procura es avanzar en la identificación y caracterización de los principales ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social en la región, así como los ámbitos del desarrollo social en los que se manifiestan, a partir de la visión que ha propuesto la CEPAL sobre la igualdad como el horizonte estratégico del desarrollo y de su centralidad para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL

El énfasis en la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre ellos como un desafío central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible culmina un proceso de análisis y reflexión mundial y regional que tiene como antecedente inmediato los avances parciales relacionados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Refleja un compromiso internacional de la mayor relevancia y altamente pertinente para América Latina y el Caribe, que, a pesar de los progresos registrados en el último decenio, sigue siendo la región más desigual del mundo.

La preocupación por la igualdad está presente históricamente en el pensamiento de la CEPAL y gana centralidad a partir de 2010, tal como se expresó y fundamentó en los documentos conocidos como la “trilogía de la igualdad”, que ahora se complementan con el análisis desde América Latina y el Caribe de los principales desafíos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030<sup>2</sup>. La igualdad es considerada un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo (Bárcena y Prado, 2016, pág. 54) y una condición central no solo para la superación de la pobreza, sino también para el goce efectivo de los derechos de toda la población.

Los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural<sup>3</sup>, que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región. La estructura productiva, poco diversificada y altamente heterogénea, en la cual los sectores de baja productividad generan aproximadamente el 50% del empleo, constituye un determinante importante de la desigualdad social. El mercado laboral es el eslabón fundamental que vincula esa estructura productiva con una elevada desigualdad del ingreso en los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso altamente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010a, 2012a, 2014b y 2016b).

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

<sup>2</sup> La “trilogía de la igualdad” comprende los siguientes documentos de la CEPAL: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b), y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b); a ellos se suma el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).

<sup>3</sup> La heterogeneidad estructural puede ser entendida en sentido amplio “como una cristalización de formas productivas, relaciones sociales y mecanismos de dominación [...] coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas” (Di Filippo y Jadue, 1976). Esta se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad es mucho más baja. [...] A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional (Pinto, 1976).

servicios. La CEPAL ha contribuido sustancialmente a ese análisis mediante la cuantificación de la desigualdad del ingreso y el estudio de sus determinantes (CEPAL, 2014b, pág. 73). También ha llamado la atención sobre el carácter estructural y la persistencia de los altos niveles de concentración de los ingresos, que se han mantenido incluso en períodos de prosperidad económica y altas tasas de crecimiento. Asimismo, ha destacado la importancia de analizar la concentración de los activos (riqueza) y no solo del ingreso corriente, ya que, pese a la escasez de información al respecto, diversas evidencias parciales parecen indicar la existencia de desigualdades aún más profundas<sup>4</sup>.

Sin embargo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno multidimensional. Como se ha señalado, en la perspectiva de la CEPAL la heterogeneidad de la estructura productiva se reproduce en el mercado de trabajo y permea de múltiples formas la realidad social y política. Así, a la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos socioeconómicos más allá del trabajo, como la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. Estas desigualdades son determinantes de las situaciones de pobreza y constituyen grandes barreras para su superación (CEPAL, 2016a, pág. 140).

A su vez, la autonomía individual —capacidad de decidir e influir sobre la propia existencia— y el poder político —capacidad de influir sobre la toma de decisiones colectivas a nivel de la sociedad— también están desigualmente distribuidos y estas “desigualdades de agencia” están fuertemente entrelazadas con la desigualdad socioeconómica (De Ferranti y otros, 2004, pág. 13), pues subyacen a los procesos de “explotación y acaparamiento de oportunidades que desempeñan un papel central en la generación de las desigualdades” y su reproducción (Tilly, 1999, pág. 10; Reygadas, 2004, pág. 7; Morris, 2000).

En otras palabras, “...las brechas productivas no operan solo en el plano socioeconómico, en el que generan desigualdad de ingresos, sino que atraviesan la cultura y las capacidades, y vulneran la propia autonomía de las personas, afectando el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades [...]. Estas otras dimensiones de la desigualdad, a la vez que refuerzan las desigualdades socioeconómicas, son influidas por ellas” (Bárcena y Prado, 2016, pág. 51).

La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Esa es, sin duda, una dimensión fundamental de la igualdad y alude, tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como también a la desigualdad en la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros. Cabe además destacar que en la región la concentración de la riqueza es más intensa que la de los ingresos, tanto en lo que se refiere a la propiedad de los activos productivos como de los activos financieros (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016b).

La noción de igualdad a la que hace referencia la CEPAL comprende también la igualdad de derechos, la igualdad de capacidades (entendida como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permite emprender proyectos de vida que consideran valiosos), el reconocimiento recíproco de los actores y la igualdad de género, étnica y racial (Bárcena y Prado, 2016).

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

Mediante el enfoque de derechos se busca garantizar al menos un nivel suficiente de bienestar para todos los ciudadanos y ciudadanas (acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la protección social, entre otros). Este enfoque permite identificar la vulneración de derechos —que deja a determinados grupos sociales excluidos de ciertos mínimos de bienestar— y hacer exigibles acciones públicas para el avance progresivo en el cumplimiento de los mismos. En este sentido, otorga fundamento jurídico al reclamo de igualdad de los grupos que se sienten

<sup>4</sup> Diversos estudios han señalado que los análisis basados en la distribución del ingreso a partir de las mediciones hechas en las encuestas de hogares subestiman el nivel de concentración del mismo, debido a la dificultad de estos instrumentos para captar los ingresos altos (CEPAL, 2016c; Amarante y Jiménez, 2015).

vulnerados en sus derechos, invisibilizados en condiciones de exclusión y segregados por un sistema que se percibe como de privilegios de unos en desmedro de otros (CEPAL, 2014b, pág. 69).

Sin embargo, para analizar las desigualdades sociales es necesario identificar no solo a quienes se les ha vulnerado el acceso a este nivel básico de bienestar, sino también prestar atención a la distribución de activos, medios y oportunidades, ingresos y otros resultados, poder e influencia. En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos, bienes, servicios, entre otros) que constituyen o generan bienestar entre distintos grupos sociales. En definitiva, apunta a la concentración de una gran proporción de la riqueza en un sector reducido de la población. A su vez, refiere a la exclusión y la inequitativa distribución del poder político, que deja para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitan o limitan el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades. Así, es importante resaltar que la desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y, también, que es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo.

La desigualdad social se manifiesta en diversos ámbitos, en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos y la calidad ambiental, entre otros (CEPAL, 2014b). En su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales, de género, étnicos, raciales y de origen socioeconómico, entre otros.

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

## B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social

La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la matriz (o estructura) productiva. Como se ha señalado, el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares. Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la concentración de una gran proporción de los empleos (49,3% del total en 2013) en sectores de baja productividad (CEPAL, 2016c)<sup>5</sup>. Esa estructura productiva demanda pocas capacidades técnicas de la mayoría de los trabajadores, cuyos empleos, en general, se caracterizan por ser de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Junto con los bajos ingresos, estos empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Esto conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (CEPAL, 2012a).

Así, el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social —a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva— y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

<sup>5</sup> La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados que trabajan en microempresas, los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) y los empleados domésticos.

Pero las desigualdades que se manifiestan en los diversos ámbitos del desarrollo social en América Latina también están marcadas por los ejes de género, raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez. También son muy pronunciadas la heterogeneidad y las desigualdades territoriales en los países y en las zonas rurales y urbanas y entre estas.

Por lo tanto, y sin pretender agotar esa discusión en el ámbito de este documento, además de la clase social (o estrato socioeconómico), las desigualdades de género, étnicas y raciales, las desigualdades territoriales y aquellas derivadas de la edad de las personas son ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Lo que confiere a cada uno de estos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos.

La matriz de desigualdad social que aquí se presenta seguramente requerirá un análisis mayor para integrar otros ejes y dimensiones críticas de la desigualdad, así como de los ámbitos del desarrollo en que se manifiestan y sus interrelaciones. Por ahora, se concentra en los mencionados en el párrafo anterior.

Es necesario señalar, además, que esos ejes se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que resulta en una multiplicidad de factores de desigualdad y/o discriminación que pueden manifestarse en las personas o en determinados grupos de la población. Ese enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan las sociedades latinoamericanas será incompleta, y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar e implementar políticas para superarlas también lo será.

Otro aspecto que merece ser discutido es el peso relativo de cada uno de esos ejes en la estructuración de la matriz de la desigualdad social. Cada uno de ellos tiene raíces históricas distintas y también se manifiesta de distintas formas y a través de diversos mecanismos. Tampoco será posible, en los límites de este documento, profundizar esa discusión, pero puede decirse que la forma en que los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social aquí señalados se manifiestan, así como sus pesos relativos, deben ser analizados en cada momento y cada realidad concreta. La dimensión más reconocida por los países de la región y más analizada hasta ahora por la CEPAL y con mayor presencia en la agenda regional es la de las desigualdades de género. Según Bárcena y Prado (2016), “no existe prácticamente ninguna dimensión relevante del proceso de desarrollo en que no se manifieste la problemática del género [...]. Las diversas formas de desigualdad que afectan a las mujeres no constituyen un mero capítulo de la agenda de desarrollo, sino uno de los puntos neurálgicos en que se manifiesta la problemática del subdesarrollo y una de sus dimensiones clave, a partir de los cuales resulta decisivo trabajar para apuntalar un verdadero proceso de desarrollo con igualdad”.

Sin embargo, las desigualdades étnicas y raciales, así como las territoriales, también tienen un peso determinante en la estructuración de las relaciones sociales y en las posibilidades de ejercicio de los derechos en América Latina, como procuraremos mostrar en este documento a través de indicadores seleccionados.

Con relación a la edad, hay una particularidad que merece señalarse: se refiere a distintos “estados” o “momentos” en la trayectoria de vida y potencialmente todas las personas pueden pasar por cada una de ellos. La edad es uno de los ejes determinantes de la distribución del bienestar y del poder en la sociedad, debido a que es una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles a las personas. Asimismo, diversas desigualdades desencadenan nuevas diferencias, y a veces más profundas, en el bienestar, que se acumulan a lo largo del ciclo de vida individual. Más aún, las desigualdades y brechas intergeneracionales, su evolución en el tiempo y su interrelación con los demás ejes son fundamentales para el análisis y el diseño de políticas.

Entre los ámbitos en los que se manifiesta y reproduce la desigualdad social, en el presente documento se consideran los siguientes: ingresos y trabajo, protección social y cuidado, educación, salud, vivienda y servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad). Además de estos, que remiten a componentes fundamentales del desarrollo social, la participación social constituye otro ámbito importante, relativo a la capacidad diferenciada de agencia (o influencia) a nivel individual y colectivo, en la esfera pública y privada, y al goce de derechos y de autonomía para tomar decisiones.

La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas<sup>6</sup>. Para avanzar en la disminución de las brechas no basta con modificar estructuras y normas formales, sino que es necesario tener presente también el rol central de la cultura tanto a nivel de las personas y grupos sociales, como a nivel de las instituciones.

En este documento se analizarán tres de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, a saber: i) las desigualdades étnicas y raciales y su relación con las desigualdades de género; ii) el encadenamiento de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida; iii) las desigualdades territoriales.

---

<sup>6</sup> El machismo, el racismo y la homofobia, por ejemplo, son rasgos de las sociedades latinoamericanas que sintetizan la manera en que las desigualdades ligadas al sexo, el origen o la condición étnica y racial y a la orientación sexual permean la cultura y las prácticas sociales e institucionales.



## Las desigualdades étnicas y raciales se entrecruzan con las desigualdades de género

- A. Raza, etnia y género: construcciones sociales de estratificación, dominación y jerarquización
    - 1. Desigualdades y discriminación étnica y racial en la agenda internacional y regional
    - 2. La interrelación entre las desigualdades étnico/raciales y de género
  - B. Las desigualdades étnicas y raciales y su interrelación con las desigualdades de género en ámbitos determinados del desarrollo social
    - 1. La visibilidad estadística de las poblaciones indígenas y afrodescendientes
    - 2. Pobreza y distribución del ingreso
    - 3. Brechas de género, raza y etnia en la educación y el mercado laboral: indicadores seleccionados
  - C. Comentarios finales
- Anexo II.A1



Como se expuso en el capítulo I, las desigualdades de género, étnicas y raciales constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y configuran brechas estructurales de bienestar, reconocimiento, autonomía y ejercicio de los derechos de las mujeres con relación a los hombres y de los pueblos indígenas y afrodescendientes con relación a las poblaciones no indígenas ni afrodescendientes. Más aún, esas desigualdades con frecuencia no solo se suman, sino que se entrecruzan y se potencian, lo que se evidencia principalmente en las profundas brechas que marcan la condición de las mujeres indígenas y afrodescendientes. También se manifiestan en las diferentes etapas del ciclo de vida e interactúan con las desigualdades territoriales. Esos no son los únicos ejes de las desigualdades, pero son los más relevantes cuando se trata de inclusión social e igualdad.

En este capítulo se analizan algunas de las manifestaciones de esas desigualdades, en especial en lo que se refiere a las situaciones de pobreza e indigencia, distribución del ingreso, educación y trabajo, utilizando la información disponible en las encuestas de hogares de los países que permiten identificar a la población afrodescendiente o indígena<sup>1</sup>.

## **A. Raza, etnia y género: construcciones sociales de estratificación, dominación y jerarquización**

### **1. Desigualdades y discriminación étnica y racial en la agenda internacional y regional**

La preocupación por las desigualdades y la discriminación étnica y racial es un tema central en la agenda internacional de derechos humanos y está plasmada en su marco normativo desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (1948). En el artículo 1 de esta Declaración se establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y en el artículo 2 se señala que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Esas ideas son el punto de partida de muchos otros instrumentos adoptados con posterioridad, donde los principios de igualdad y no discriminación contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reafirman, desarrollan y concretan en distintas situaciones. A su vez, estos instrumentos también influyen en la agenda de derechos de los distintos países y recogen su evolución, ya sea a través de su afirmación en las legislaciones nacionales o en respuesta a las demandas y reivindicaciones del movimiento y las organizaciones sociales. Al tiempo que rechazan enérgicamente toda doctrina basada en la superioridad racial, así como las teorías que pretenden demostrar la existencia de razas humanas presuntamente distintas, todos esos instrumentos reconocen la persistencia de distintas formas de desigualdades y discriminaciones étnicas y raciales y la urgencia de enfrentarlas. Para la discusión que proponemos en este documento, destacamos la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001), la

<sup>1</sup> Véanse las posibilidades y limitaciones de esta fuente de información en el anexo metodológico.



Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) de la OIT.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se afirma, entre otros principios y lineamientos, que “la discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos” (artículo 1). Además, se establece la necesidad de eliminar, en todo el mundo, la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, y se incorpora por primera vez una definición operativa de discriminación racial<sup>2</sup>. Vale destacar que la Declaración también se anticipa a las acciones hoy llamadas afirmativas (Torres-Parodi y Bolis, 2007)<sup>3</sup>.

En 1978, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del primer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, emitió la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, en cuyo artículo 1 se establece que “todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen iguales en dignidad y derechos y todos forman parte de la humanidad”. Esta Declaración agrega otro elemento importante al cuerpo normativo: el derecho de “todos los individuos y grupos” a “ser diferentes, a considerarse y a ser considerados como tales” (artículo 1.2), aunque esas diferencias “no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales” (artículo 1.2) (Torres-Parodi y Bolis, 2007). Esto abre espacio a la idea de “derecho a la diferencia”, que después será muy importante para el reconocimiento y la afirmación de la identidad, por ejemplo, de los pueblos indígenas. A su vez, en la Declaración y el Programa de Acción de Durban se reafirman esos principios y preocupaciones y se propone una serie de medidas para combatir el racismo y la discriminación racial en todos los ámbitos de la sociedad. En esta misma línea se enmarca la reciente resolución de las Naciones Unidas que instituye el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), durante el cual se espera que los países fortalezcan e implementen marcos institucionales y jurídicos que contribuyan al desarrollo de los afrodescendientes y promuevan el conocimiento y el respeto a sus culturas. En este proceso debe involucrarse no solo la institucionalidad pública, sino también la sociedad civil y otros agentes, en la adopción de medidas que promuevan la plena inclusión de los afrodescendientes y combatan el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.

La relevancia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT reside, entre otros factores, en el hecho de que es el primer instrumento internacional que reconoce los derechos colectivos y territoriales de los pueblos indígenas, así como la importancia de sus culturas en la preservación de su identidad colectiva<sup>4</sup>. El

<sup>2</sup> En la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se define discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (artículo 1).

<sup>3</sup> En el artículo 1.4 de la Convención se establece que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial (...)”.

<sup>4</sup> La definición de “pueblos indígenas y tribales” consagrada en el artículo 1.1 del Convenio 169, es la siguiente: “El presente Convenio se aplica: (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. En el artículo 1.2 se establece: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. El Convenio 169 también puede aplicarse a algunos grupos específicos de afrodescendientes que comparten algunas de esas condiciones, como es el caso de los “quilombolas” (personas residentes u originarias de comunidades descendientes de los quilombos, denominación dada en el Brasil a las comunidades formadas por esclavos que huían de la esclavitud para vivir en libertad, en rincones apartados de las ciudades o en el campo; esto es equivalente a los cimarrones o palenques en español). En términos estadísticos, el criterio recomendado para la identificación, tanto de los pueblos indígenas como de los afrodescendientes, es la autoidentificación (CEPAL, 2013c, 2014a y 2015c).

Convenio reconoce la necesidad de revisar la normativa internacional existente hasta el momento de su adopción con respecto a los pueblos indígenas y pasa a ser un instrumento clave para fortalecer el proceso de estructuración del movimiento social indígena. El reconocimiento como pueblo es una de las demandas históricas más fuertes de los indígenas, porque está vinculado a sus demandas territoriales y de derecho a la libre determinación y autonomía.

En el Convenio 169 también se establece una marcada diferencia entre los pueblos indígenas y otros grupos étnicos, que reside en su condición de descendientes “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (CEPAL, 2014a; Torres-Parodi y Bolis, 2007).

A su vez, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se reconoce su derecho a la libre determinación y se establece que el estándar mínimo de sus derechos se articula en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y al bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado (CEPAL, 2014a, pág. 11).

La normativa internacional, al tiempo que recoge las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil, ofrece instrumentos para su fortalecimiento, para el perfeccionamiento de las legislaciones nacionales y para el desarrollo de políticas públicas dirigidas al combate a la discriminación y a la promoción de la igualdad.

### Recuadro II.1

#### Los conceptos de raza y etnia como construcciones sociales

En el siglo XIX se encontraba muy difundida la idea de que la especie humana estaba subdividida en razas relacionadas con los diferentes continentes e identificadas con rasgos físicos particulares (color de la piel, textura del pelo, forma de la nariz y del cráneo, y otras). A tales particularidades físicas se asociaban características morales, psicológicas e, incluso, intelectuales. Así fue que se establecieron supuestas doctrinas científicas que sirvieron para justificar la dominación sobre determinados pueblos y tratos desiguales a los grupos sociales. A partir del siglo XX, el concepto de raza comenzó a perder sustento científico, pues la biología reconoció que no existían subdivisiones de la especie humana que pudieran ser identificadas genéticamente y a las cuales correspondieran ciertas características físicas, psicológicas, morales o intelectuales distintas (Guimarães, 1999).

En virtud de ello, las diferencias entre los seres humanos, como las ya mencionadas, solo podrían explicarse por los procesos históricos y socioculturales. No obstante, aunque quedó demostrado científicamente que el concepto de raza no se aplica a la especie humana, en la práctica se trata de un concepto fundamental en sociedades donde el color de la piel y otras características físicas son determinantes para la distribución del bienestar y, por lo tanto, inciden en las relaciones entre los individuos y grupos sociales. Así, se crea un conflicto entre la idea de que biológicamente no existen razas y las ideologías que niegan la existencia del racismo y de la discriminación. Esto lleva a la necesidad de reconocer y teorizar las “razas” como construcciones sociales eficaces para mantener y reproducir diferencias, jerarquías, exclusiones

y privilegios. En otras palabras, aunque las razas no existan en el mundo físico, sí existen en el mundo social y orientan muchas acciones humanas (Guimarães, 1999).

Según algunos autores, el concepto de etnia, a su vez, se refiere menos a las características fenotípicas de los individuos y más a las diferencias culturales, entendidas como un conjunto de atributos que una comunidad étnica comparte de manera colectiva y transmite de una generación a otra<sup>a</sup>. Smith (1997) señala algunos de ellos: un gentilicio, un mito de origen común, uno o varios elementos de cultura colectiva de carácter diferenciador, una asociación con una “patria” específica y un sentido de solidaridad hacia sectores significativos de la población (Bello y Rangel, 2002).

En América Latina, el concepto de etnia hoy se usa más comúnmente para referirse a los pueblos indígenas y el concepto de raza se emplea sobre todo para los afrodescendientes. Sin embargo, también es posible usar el concepto de etnia en relación con los afrodescendientes, pues, más allá de la identidad relacionada al fenotipo (en especial el color de la piel), en muchos casos también ellos presentan algunas o la mayoría de las características que comúnmente se utilizan para reconocer a los pueblos indígenas, tales como lengua, historia y religión. A su vez, es necesario señalar que las características fenotípicas de los pueblos indígenas también pueden ser un fuerte motivo de discriminación en América Latina y en otras regiones del mundo<sup>b</sup>. A pesar de reconocer la complejidad de esa discusión y categorización, en este documento utilizaremos el término “raza” para referirnos a los afrodescendientes y el término “etnia” para aludir a los pueblos indígenas.

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

<sup>a</sup> El concepto de etnia proviene del concepto griego *ethnos*, que significa pueblo o nación.

<sup>b</sup> Por ejemplo, en México, un país con mucha mayor presencia de indígenas que de afrodescendientes, el cuestionario de opinión de la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2010 arrojó que un 54,8% de los encuestados cree que en el país las personas son insultadas en la calle por su color de piel (CONAPRED/UNAM, 2010).

El tema de las desigualdades y la discriminación étnica y racial ha adquirido creciente relevancia en la agenda de derechos, de la igualdad y de la inclusión social en América Latina, muy impulsada por la movilización de la sociedad civil (en especial de las organizaciones de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes) y de los gobiernos durante el Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, que culminó con la Conferencia de Durban (2001). Conforme ha señalado la CEPAL (2009), en ese contexto, las nociones de “raza” y “etnicidad” no solo han servido de plataforma conceptual para movilizar los procesos de identidad política de los afrodescendientes e indígenas, sino que la semántica alrededor de esas nociones ha permitido sentar las bases para la autoidentificación de estas poblaciones en los censos y las encuestas.

La CEPAL ha acompañado ese proceso al poner, en su formulación sobre la centralidad de la igualdad como horizonte estratégico del desarrollo, cada vez más atención a las profundas desigualdades que afectan a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes en la región (CEPAL, 2010a; CEPAL/UNFPA, 2011; CEPAL, 2013a y 2014a; Bárcena y Prado, 2016). Como parte de esa preocupación, ha dedicado un gran esfuerzo a apoyar a los países en el desarrollo de las capacidades de identificación y caracterización de esas poblaciones en sus sistemas estadísticos y de información. La Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL, viene realizando un aporte fundamental al integrar el tema de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones afrodescendientes como un asunto prioritario de la agenda regional en población y desarrollo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible renueva ese compromiso al establecer como preocupación central “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo y “llegar primero a los más rezagados”, entre los cuales en América Latina se encuentran, sin duda, los pueblos indígenas y afrodescendientes, y particularmente las mujeres indígenas y afrodescendientes.

## 2. La interrelación entre las desigualdades étnico/raciales y de género

La igualdad de género y la autonomía (física, económica y política) de las mujeres constituyen un eje central de la propuesta de desarrollo con igualdad de la CEPAL y forman parte de sus diagnósticos sobre la desigualdad social, así como de sus recomendaciones de política y actividades de asistencia técnica<sup>5</sup>. Desde hace décadas, la CEPAL ha incorporado esa dimensión en forma sistemática en su labor, lo que se expresa no solo en la gran cantidad y variedad de estudios y diagnósticos que ha publicado, sino también a través de un importante programa de cooperación y asistencia técnica y de su compromiso con la construcción e implementación de una agenda regional de promoción de la igualdad de género. La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL, se ha consolidado como “el principal foro de negociación de una agenda regional para la igualdad de género amplia, profunda y comprehensiva, en que la autonomía y los derechos de las mujeres están en el centro, y en cuyas reuniones siempre ha ocupado un lugar protagónico la preocupación por las políticas de desarrollo y de superación de la pobreza” (CEPAL, 2016e)<sup>6</sup>.

Como ha sido ampliamente tratado en la literatura especializada, y como lo ha afirmado la CEPAL en distintas ocasiones, las desigualdades de género están asentadas en una división sexual del trabajo que asigna a las mujeres la responsabilidad primaria por el mantenimiento del hogar y el cuidado de los hijos y otros dependientes —un trabajo cuya importancia para el funcionamiento de las economías queda invisibilizada—, limitando su tiempo y sus oportunidades para participar en el trabajo remunerado, acceder a los beneficios de protección social relacionados al empleo y alcanzar la autonomía económica (CEPAL, 2004b, 2013b y 2014b; Bárcena y Prado, 2016). De ahí derivan una serie de desventajas experimentadas por las mujeres con relación a los hombres, entre ellas una muy desigual carga de trabajo doméstico no remunerado, una marcada brecha de participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial, desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos, y una alta incidencia de desprotección en la vejez.

<sup>5</sup> La autonomía es entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011a).

<sup>6</sup> La Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe fue celebrada en La Habana en 1977. En esa oportunidad, los gobiernos de la región le dieron a la CEPAL el mandato de convocar, con carácter permanente y regular, con una frecuencia no superior a tres años, una Conferencia Regional sobre la Mujer. La Conferencia es una articulación intergubernamental que cuenta con la presencia activa del movimiento feminista y de mujeres y el apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas. En estos casi 40 años, se realizaron 12 conferencias en las cuales se debatieron y generaron los Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México, D.F. (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013). La XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se celebrará en octubre de 2016 en Montevideo (CEPAL, 2016e).

El trabajo doméstico no remunerado incide fuertemente en las múltiples expresiones de la pobreza de las mujeres. A muchas les impide acceder a un trabajo remunerado que les proporcione ingresos y seguridad suficientes para lograr la autonomía económica. Aquellas que cumplen en forma simultánea con jornadas de trabajo remunerado en el mercado y de trabajo no remunerado en el ámbito doméstico enfrentan la alta carga que esto significa y, en consecuencia, disponen de menos tiempo que los hombres para el descanso, la recreación y otras dimensiones significativas de la vida. Las mujeres dedicadas principalmente a los quehaceres domésticos también son muy vulnerables a la pobreza, ya que tienen menos experiencia laboral acreditable y, en general, carecen de seguridad y protección social o no son titulares de los seguros asociados. La ausencia de ingresos se agrava en caso de separación o viudez debido a que el cónyuge suele ser quien percibe la mayoría de los ingresos del hogar (CEPAL, 2004b). Las mujeres sin autonomía económica también son más propensas a sufrir violencia de género y a tener menos oportunidades de salir del círculo de violencia y pobreza (CEPAL, 2014b y 2014c). Asimismo, la desigualdad de género se interrelaciona “con otras múltiples e interconectadas formas de discriminación contra las mujeres en toda su diversidad”. Reconocer eso evita “una visión única o universalista de las mujeres” y “permite tomar en cuenta las desigualdades y discriminaciones por razones de sexo, raza/etnia, orientación sexual, identidad de género, pobreza y otras condiciones supeditadas al racismo, al heterosexismo y homofobia, entre otras” (CEPAL, 2016d). Una de las formas de desarrollar esa perspectiva es a través del análisis interseccional (Brah, 2012; Galindo y otros, 2012; González, 2012; Munévar, 2012), que ha puesto de relieve las interrelaciones entre raza/etnia, género, sexualidad, clase social y otros ejes de diferenciación que interactúan en forma simultánea o combinada en los procesos o estructuras de dominación social y exclusión (Valdés, 2016), y busca revelar las discriminaciones resultantes de la combinación y confluencia de diversos factores. Este tipo de análisis ayuda a visualizar cómo convergen los distintos tipos de discriminación y a establecer el impacto de dicha convergencia en el diagnóstico de las brechas, las oportunidades y el acceso a derechos<sup>7</sup>. Solo así, al percibir las dimensiones de género y raza/etnia fusionadas, será posible ver en su real dimensión la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes (Lugones, citado en Duarte, 2013).

## **B. Las desigualdades étnicas y raciales y su interrelación con las desigualdades de género en ámbitos determinados del desarrollo social**

En esta sección se analizan algunas de las manifestaciones de las desigualdades étnico/raciales y su interrelación con las desigualdades de género en ciertos indicadores seleccionados referidos a las situaciones de pobreza e indigencia, distribución del ingreso, educación y mercado de trabajo<sup>8</sup>. Para el análisis se utiliza la información disponible en las encuestas de hogares de los países, que permiten identificar a la población afrodescendiente o indígena.

También es nuestra intención señalar la importancia de contar con estadísticas sistemáticas desagregadas por sexo y la condición étnico/racial, que permitan hacer visibles esas diversas dimensiones de la desigualdad, como un elemento clave tanto para el análisis de la realidad social en la región, como para el desarrollo de las políticas públicas y la posibilidad de cumplimiento del objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de que “nadie se quede atrás”.

### **1. La visibilidad estadística de las poblaciones indígenas y afrodescendientes**

En la actualidad, en América Latina se contabilizan 826 pueblos indígenas reconocidos por los Estados, ya sea directamente en la legislación o en los instrumentos de política pública, cuya población se estima en un total de al menos 48 millones de personas. Existe además una cuantiosa población afrodescendiente, que se estima en más de 125 millones de personas, la mayoría de las cuales viven en el Brasil (CEPAL, 2016a). Eso significa que, en conjunto,

<sup>7</sup> Véase [en línea] [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2\\_awid\\_interseccionalidad.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf).

<sup>8</sup> Véase un análisis actualizado de las desigualdades de género referidas tanto a la autonomía económica como a la autonomía física y en la toma de decisiones de las mujeres en CEPAL (2016h).

los pueblos indígenas y afrodescendientes hoy corresponden a aproximadamente el 25% de la población de América Latina, o sea que de cada cuatro personas que viven en esta región una es indígena o afrodescendiente<sup>9</sup>.

Es importante observar que esos números tienden a estar subestimados, ya que la disponibilidad de datos y estadísticas periódicas y confiables sobre esos importantes contingentes de la población aún es restringida y muy reciente en la mayoría de los países de la región, en especial en lo que se refiere a los afrodescendientes. Recién a partir de 2000 aumenta el número de países en cuyos censos de población y encuestas de hogares se identifica a esas poblaciones. Ese aumento es resultado de la movilización de sus organizaciones y de su incidencia en los ámbitos nacionales y regionales, así como de la necesidad de identificarlas y conocer su situación socioeconómica para enfrentar las acentuadas brechas en la implementación de sus derechos (CEPAL, 2014c; Del Popolo y Schkolnik, 2013)<sup>10</sup>.

Una de las formas más patentes de exclusión que afecta a la población indígena y afrodescendiente ha sido la invisibilidad estadística de la que tradicionalmente ha sido objeto, lo que significa una vulneración de uno de los principios básicos y fundamentales para el diseño de políticas públicas, como conocer a qué población se dirigen las acciones, dónde se encuentra y cuáles son las necesidades específicas que se están atendiendo o los derechos que se busca garantizar. Por tanto, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para evidenciar los problemas de desigualdad (OEA, 2011).

La necesidad de generar conocimiento e información oportuna y confiable sobre las poblaciones indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe —con perspectiva de género y desagregada por sexo, edad y condición socioeconómica, entre otras variables— es uno de los acuerdos entre los gobiernos de los países de la región expresado en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2014). De la misma forma, la meta 18 del objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) establece la necesidad de mejorar, para 2020, el apoyo a la creación de capacidades en los países “...para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

La CEPAL recoge esa preocupación y en el documento presentado a su trigésimo sexto período de sesiones propone la necesidad de promover estrategias nacionales y regionales de desarrollo estadístico para la recolección y diseminación de datos de buena calidad, para lo cual se buscará apoyar la integración de estos objetivos en los planes nacionales de desarrollo de los países, así como fortalecer las capacidades estadísticas para su medición (CEPAL, 2016b).

#### **a) Las encuestas de hogares como fuente de información para la medición de la desigualdad étnica y racial**

La incorporación de las variables de autoidentificación étnica y racial en los censos de población (Del Popolo y Schkolnik, 2013) ha sido esencial para visibilizar y dar a conocer aspectos fundamentales de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente en América Latina y Caribe, y hay que seguir trabajando para consolidar y ampliar ese avance<sup>11</sup>. Los censos son los instrumentos estadísticos fundamentales para ese propósito, ya que, por su carácter universal, incluyen a toda la población y a todas las áreas geográficas de los países. No obstante, también presentan algunas limitaciones; en primer lugar, debido a su gran cobertura geográfica y poblacional, el número de preguntas que pueden incluirse en los cuestionarios es bastante reducido; en segundo lugar, la periodicidad de su levantamiento es aproximadamente cada diez años, lo que dificulta el análisis de fenómenos que tienen variaciones coyunturales importantes, como el desempleo y la pobreza; en tercer lugar, los censos no incluyen preguntas sobre ingresos o gastos, que son fundamentales para analizar una serie de dimensiones de la situación económica de las personas y los hogares, como las tasas de pobreza monetaria y los índices de concentración de ingresos. Las encuestas de hogares de los países, que suelen aplicarse cada menos tiempo (muchas de ellas anualmente), son las que por lo general relevan este tipo de información.

<sup>9</sup> Según estimaciones a 2015 realizadas sobre la base del total de la población de América Latina calculada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y los porcentajes de población indígena y afrodescendiente obtenidos del último censo de población y vivienda disponible para 18 países de América Latina, con excepción del Perú (en que se utilizó el porcentaje de población afrodescendiente de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza de 2014) y México (en que se utilizó el porcentaje de población afrodescendiente de la Encuesta Intercensal de 2015).

<sup>10</sup> Un ejemplo destacado de esa evolución es la Encuesta Intercensal de México de 2015, que incluyó por primera vez una pregunta sobre afrodescendientes. Vale notar que el número de personas que se identificaron como afrodescendientes en esta encuesta (1.381.853, lo que equivale al 1,2% de la población) fue bastante más alto de lo que se esperaba [en línea] [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078966.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf).

<sup>11</sup> Las preguntas que permiten la autoidentificación de las poblaciones afrodescendientes en los censos de población fueron incorporadas, en la mayoría de los casos, muy recientemente (en la ronda censal de 2010) y en solo 11 países de América Latina.



En el período reciente, un mayor número de países de América Latina ha integrado preguntas sobre autoidentificación étnica/racial en los cuestionarios de las encuestas de hogares. Hoy son nueve los países cuyos cuestionarios permiten la identificación de pueblos indígenas y cuatro los que incorporan la autoidentificación de la población afrodescendiente<sup>12</sup>. No obstante, la calidad de la información es disímil entre países, principalmente en lo relativo a la capacidad de las muestras para ofrecer representatividad a este nivel. Por lo tanto, es necesario advertir que, en este escenario, la información que se presenta a continuación puede ser considerada como una aproximación (*proxy*) a la situación de estas poblaciones, pues, metodológica y numéricamente, el número de países con información disponible aún no permite ofrecer un panorama representativo a nivel regional<sup>13</sup>. Sin embargo, los indicadores calculados evidencian desigualdades étnicas y raciales que presentan patrones de comportamiento bastante similares y coherentes entre países, lo que es un indicativo de la importancia de ese instrumento para el análisis de las desigualdades sociales, a pesar de las limitaciones apuntadas.

## 2. Pobreza y distribución del ingreso

La CEPAL ha analizado el notable proceso de reducción de la pobreza y de la indigencia ocurrido en América Latina desde comienzos de la década de 2000 (de un 43,9% en 2002 a un 28,2% en 2014 en el primer caso, y de un 19,3% a un 11,8% en el segundo) (CEPAL 2016c)<sup>14</sup>. Esa evolución positiva ha sido resultado de políticas activas implementadas por los países de la región en el ámbito productivo, social y del mercado de trabajo, en un contexto económico favorable, de transición demográfica avanzada (que ha facilitado el aumento de la participación laboral y ha reducido la tasa de dependencia) y en el que los objetivos de erradicar la pobreza, promover la inclusión social y reducir la desigualdad ganaron un espacio inédito en la agenda pública y en las estrategias de desarrollo. La reducción de la pobreza en ese período se explica principalmente por el aumento de los ingresos de los hogares a causa de la mejora del mercado de trabajo (disminución de la tasa de desocupación, aumento de los ingresos laborales e incremento de la formalización y de la participación laboral de las mujeres) y por la expansión del gasto público social y de las políticas de lucha contra la pobreza, entre ellas, las transferencias monetarias (CEPAL, 2016c).

Sin embargo, la pobreza aún afecta a 168 millones de personas en América Latina, 70 millones de las cuales se encuentran en situación de indigencia. Además, las cifras regionales no han variado desde 2012 (se mantienen en torno al 28%), lo que, sin duda, es preocupante, aunque no indique, hasta 2014, un estancamiento generalizado de la reducción de la pobreza y la indigencia, ya que los valores registrados son el resultado de la continuidad de esa tendencia en la mayoría de los países analizados y de un aumento de ambos fenómenos en un número pequeño de países. El riesgo de regresión de esa tendencia y de incremento de la pobreza, sin embargo, representa un desafío constante: las estimaciones de la CEPAL apuntan a un aumento en 2015 tanto de las tasas de pobreza como de las tasas de indigencia (CEPAL, 2016c). Por lo tanto, ambos fenómenos siguen siendo graves problemas estructurales asociados, a su vez, a las altas tasas de concentración del ingreso, que, pese a la relativa mejoría observada en el mismo período, también continúan siendo un rasgo estructural de América Latina.

La CEPAL también ha analizado los determinantes de género de las situaciones de pobreza e indigencia (CEPAL, 2004b y 2014d). Al agregar la dimensión étnico/racial a ese análisis, las cifras disponibles de las encuestas de hogares evidencian, en primer lugar, que los niveles de pobreza e indigencia son muy superiores para los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, o, en otras palabras, que la pobreza y la indigencia son situaciones marcadas por significativas brechas étnicas/raciales. En segundo término, las cifras señalan que en cada uno de esos grupos poblacionales también existen importantes brechas de género que se expresan en niveles mucho más acentuados de pobreza e indigencia entre las mujeres indígenas y afrodescendientes, tal como se evidenciará a continuación.

<sup>12</sup> Los países cuyos cuestionarios permiten la identificación de pueblos indígenas son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Los países que incorporan la autoidentificación de la población afrodescendiente son: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay. El Estado Plurinacional de Bolivia incluyó en 2013 la alternativa de respuesta “afroboliviana” en la pregunta relativa a la autoidentificación étnica, pero el número de personas que se autoidentificó con esa categoría fue muy reducido, por lo que no fue posible trabajar con esa información. En Colombia, en 2014 se incluyó la pregunta “De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ... es o se reconoce como...” en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, pero esos datos no estaban disponibles al momento de la elaboración de este texto.

<sup>13</sup> Véase el anexo metodológico sobre las encuestas de hogares que incluyen preguntas sobre afrodescendientes e indígenas y las posibilidades y limitaciones de esa información.

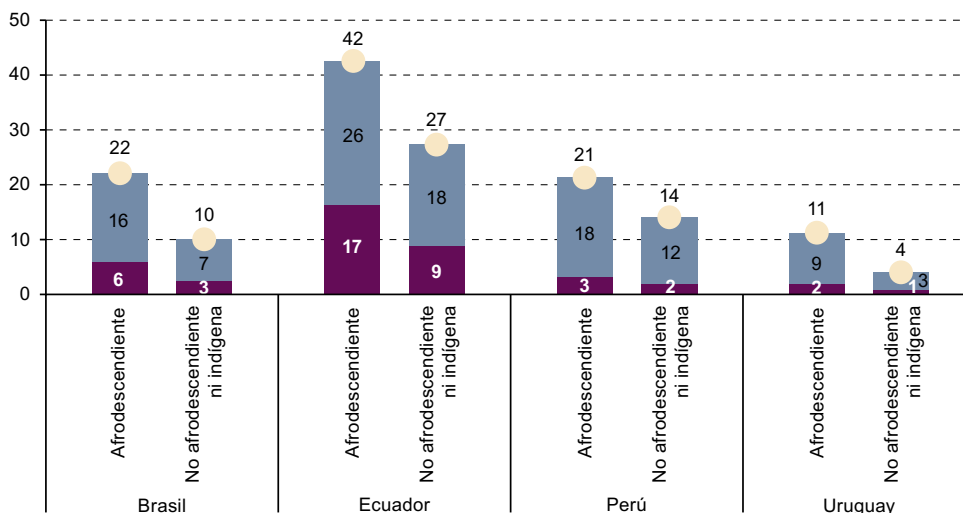
<sup>14</sup> Los datos presentados en este documento se refieren a la pobreza monetaria, o por ingresos, calculada a partir de la metodología de la CEPAL, en que el enfoque utilizado consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o al monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales.

**a) La pobreza y la indigencia son mucho más marcadas entre los indígenas y los afrodescendientes**

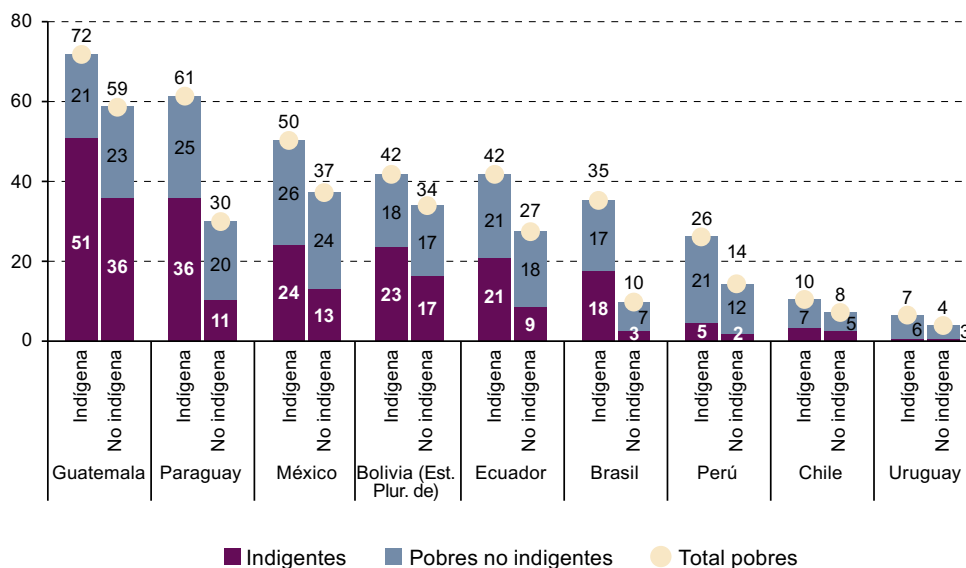
Como se aprecia en el gráfico II.1A, en 2014, los niveles de pobreza de la población afrodescendiente en los cuatro países para los que se dispone de información eran significativamente superiores a los de la población no afrodescendiente ni indígena (más del doble en el Brasil y el Uruguay y alrededor de 1,5 veces en el Ecuador y el Perú) y variaban entre un 11% en el Uruguay y un 42% en el Ecuador.

**Gráfico II.1**  
**América Latina (países seleccionados): tasa de pobreza, 2014**  
*(En porcentajes)*

A. Tasa de pobreza de la población afrodescendiente y la población no afrodescendiente ni indígena, cuatro países



B. Tasa de pobreza de la población indígena y la población no indígena, nueve países



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

Lo mismo ocurre si comparamos la situación de los pueblos indígenas con la situación de la población no indígena ni afrodescendiente en los nueve países para los cuales es posible obtener el dato: en todos ellos, la población en situación de indigencia y pobreza es significativamente mayor entre los indígenas, aunque con una marcada heterogeneidad en la magnitud de las brechas, que variaban de alrededor de 30 puntos porcentuales en el Brasil y el Paraguay a 2 y 3 puntos porcentuales en Chile y el Uruguay, respectivamente (véase el gráfico II.1B)<sup>15</sup>. A su vez, la tasa de pobreza entre los indígenas era igual o superior al 50% en Guatemala, México y el Paraguay, cercana al 40% en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Ecuador, y de un 26% en el Perú. Solo en Chile y el Uruguay los porcentajes de pobreza indígena eran iguales o inferiores al 10%.

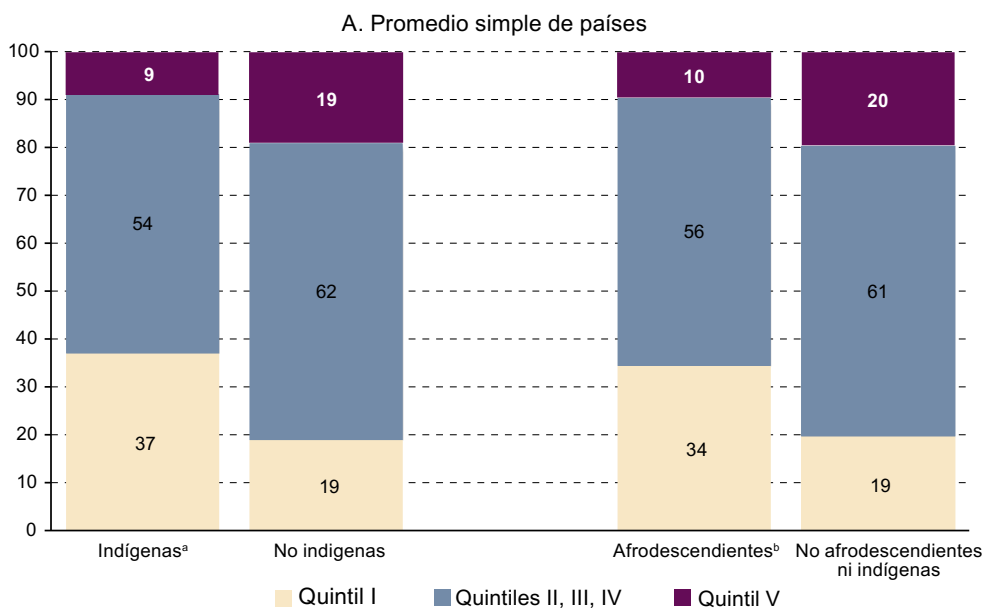
Como también se puede observar en el gráfico II.1B, los niveles de pobreza entre los indígenas están, sin duda, muy relacionados con los niveles de pobreza en cada país: los cinco países en que los niveles de pobreza entre la población indígena son más elevados, superando el 40% (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, México y el Paraguay), también son aquellos que presentan mayores niveles generales de pobreza. En los otros cuatro países considerados las brechas también son significativas, aunque en dos casos (Chile y el Uruguay) la diferencia sea pequeña en puntos porcentuales porque las tasas nacionales de pobreza son bajas. Eso significa que existen brechas étnicas significativas aun cuando los niveles de pobreza son menores y que, por lo tanto, las políticas dirigidas a la superación de la pobreza deben considerar este dato y diseñar medidas, acciones y estrategias destinadas a eliminar esas brechas.

### b) La concentración de ingresos también está marcada por la condición étnica y racial

La alta proporción de afrodescendientes e indígenas entre la población en situación de pobreza y extrema pobreza (véase el gráfico II.1) se expresa también en su fuerte presencia en el primer quintil de ingresos (véase el gráfico II.2). A su vez, la participación porcentual de la población no indígena y no afrodescendiente en el quinto quintil (de mayores ingresos) es bastante más elevada que la correspondiente a la población indígena; en forma similar este mismo fenómeno se presenta entre la población afrodescendiente. Este contraste evidencia que no solamente la pobreza, sino también la distribución de la población por quintiles de ingresos, está marcada por la condición étnica y racial de las personas. Considerando el promedio simple de los cuatro países para los cuales se dispone de información sobre afrodescendientes, la proporción de estos en el primer quintil (34%) es significativamente superior a la proporción de la población no afrodescendiente ni indígena (19%) en esa condición. En el quinto quintil la situación es opuesta: ahí se encuentra un 10% de los afrodescendientes y un 20% de los no afrodescendientes ni indígenas.

Gráfico II.2

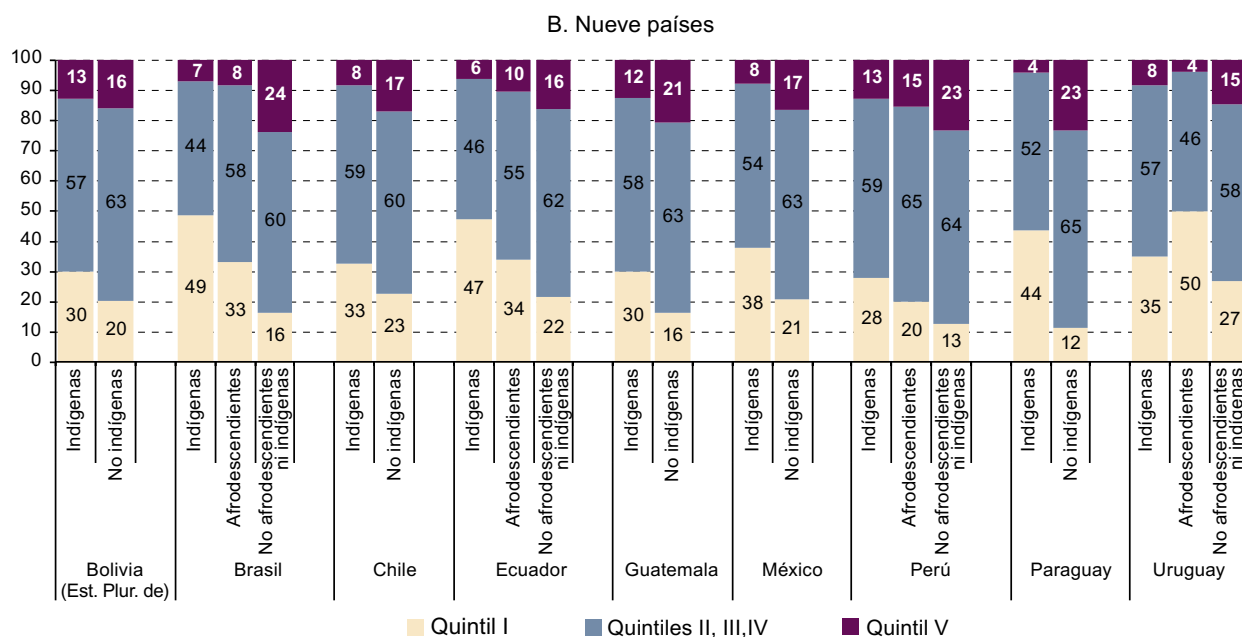
América Latina: distribución de la población, según quintiles de ingreso per cápita del hogar y etnicidad, 2014  
(En porcentajes)



<sup>15</sup> Cabe destacar que en el mundo indígena, el concepto de pobreza es controvertido, ya que su cosmovisión no contempla esta concepción basada en términos monetarios o de posesiones.



Gráfico II.2 (conclusión)



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

**Nota:** En el anexo metodológico se incluyen antecedentes técnicos y metodológicos de las encuestas utilizadas.

<sup>a</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten identificar a la población indígena: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay. Se agregan, además, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, México y el Paraguay, donde la población no indígena ya aparece agregada y, por tanto, no es posible identificar qué otras poblaciones incluye.

<sup>b</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten distinguir a la población afrodescendiente: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

En el promedio para los nueve países que cuentan con información para los pueblos indígenas, se advierte que esa desigualdad es aún más acentuada: un 37% de esta población se concentra en el primer quintil de ingresos y solo el 9% se encuentra en el quinto quintil. En lo que se refiere a la población no indígena, la proporción ubicada en el primer y el quinto quintil es la misma: 19%. Vale notar que en cinco de los países analizados (el Brasil, el Ecuador, México, el Paraguay y el Uruguay), el porcentaje de indígenas en el primer quintil es cercano o superior al 40%.

### c) Nivel y composición de los ingresos: el peso de las brechas de género

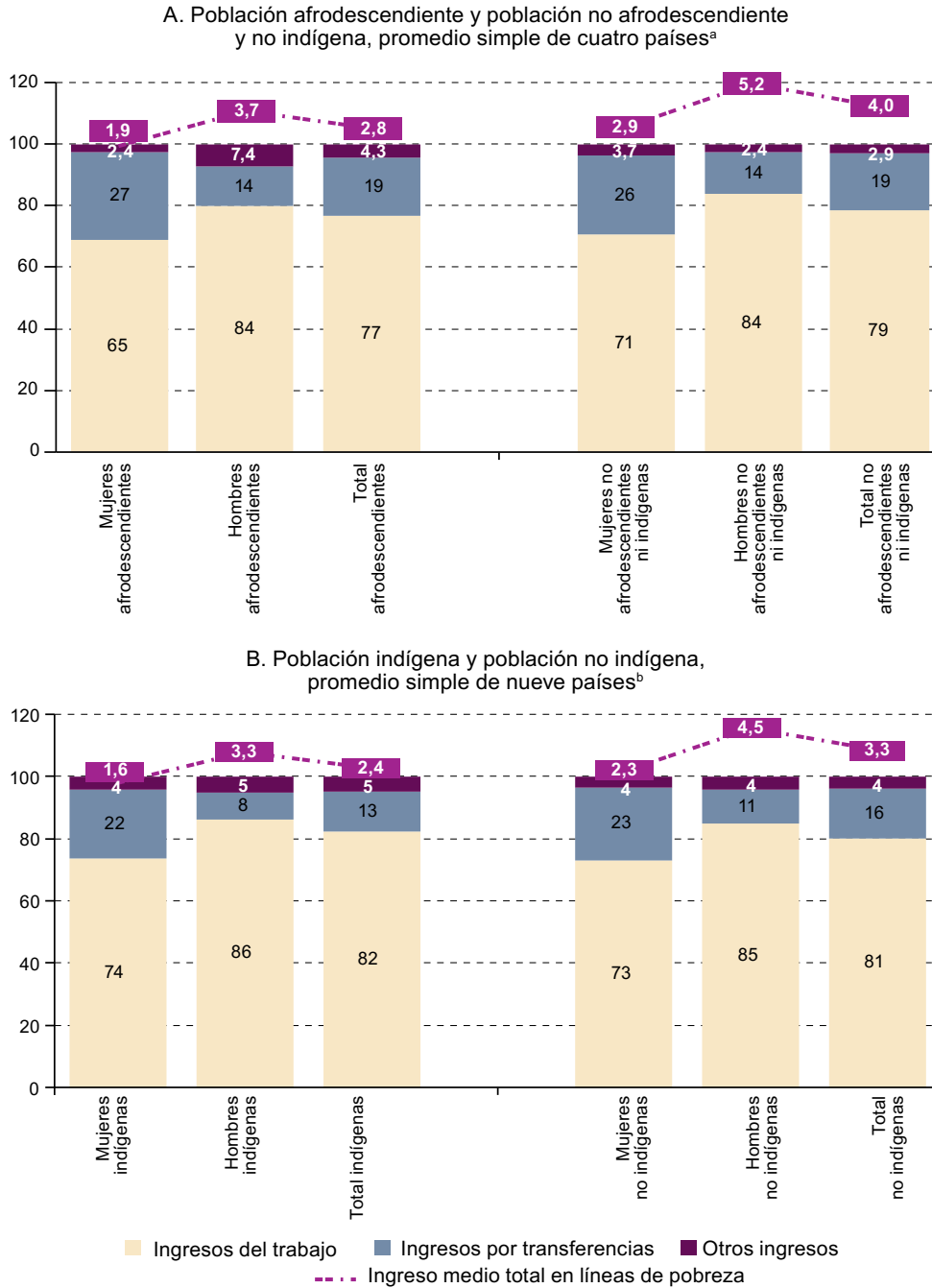
Las desigualdades de género y étnico/raciales también se evidencian cuando se analiza el nivel y la composición total de los ingresos de las personas según sus tres componentes principales: los ingresos del trabajo (que corresponden a la suma de los sueldos y salarios y los ingresos del trabajo independiente), los ingresos provenientes de transferencias y otros tipos de ingresos no contemplados en las categorías anteriores<sup>16</sup>.

#### i) Ingresos medios medidos por múltiplos de las líneas de pobreza

El análisis de los ingresos medios de las personas expresados en múltiplos de las líneas de pobreza evidencia las profundas desigualdades étnicas, raciales y de género en los países para los cuales se dispone de información. Como se puede ver en el gráfico II.3, en promedio, los pueblos indígenas reciben los menores ingresos, seguidos por los afrodescendientes y por los no indígenas ni afrodescendientes.

<sup>16</sup> El ítem de ingresos por transferencias agrupa a diversas fuentes de ingreso que incluyen, en general y en la mayoría de los países, jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas), cuotas de alimentación, pensiones y asignaciones alimenticias, remesas internas (transferencias desde otros hogares), remesas externas, programas de alimentación, montos de becas públicas o privadas, programas de transferencias monetarias —condicionadas y no condicionadas—, indemnizaciones y otras transferencias.

**Gráfico II.3**  
**América Latina: composición porcentual del ingreso total según fuentes de ingreso**  
**e ingreso medio de la población en líneas de pobreza, 2014**



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

**Nota:** En el anexo metodológico se incluyen antecedentes técnicos y metodológicos de las encuestas utilizadas.

<sup>a</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten distinguir a la población afrodescendiente: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

<sup>b</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten identificar a la población indígena: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay. Se agregan, además, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, México, y el Paraguay, donde la población no indígena ya aparece agregada y, por tanto, no es posible identificar qué otras poblaciones incluye.

Al introducir la perspectiva de género en el análisis, no obstante, verificamos que en un extremo de la escala de distribución se ubican las mujeres indígenas o afrodescendientes y en el otro extremo los hombres no indígenas ni afrodescendientes. Se evidencia también que las brechas de género son bastante significativas en cada una de las poblaciones consideradas e incluso son más elevadas que las brechas étnico/raciales<sup>17</sup>.

También se destaca el hecho de que los ingresos totales medios de las mujeres indígenas (1,6 líneas de pobreza) se ubican por debajo de la línea de vulnerabilidad a la pobreza definida por la CEPAL (1,8 líneas de pobreza) y los de las mujeres afrodescendientes (1,9 líneas de pobreza) apenas la superan<sup>18</sup>.

Esa es una señal muy preocupante si se considera que las personas vulnerables a la pobreza presentan una larga lista de carencias, ya que, por lo general, no disponen de seguro de desempleo, ahorro monetario, pensiones adecuadas o jubilaciones ni seguros privados para las más diversas eventualidades. Tampoco cuentan con un seguro de salud público ni con recursos para disponer de un seguro privado, o tienden a perderlo ante situaciones de crisis. En general, presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con las capacidades laborales necesarias para insertarse en los sectores de media y alta productividad del mercado de trabajo. En un contexto recesivo, una elevada proporción de estas personas enfrenta el riesgo de caer en situación de pobreza o acercarse al límite de sus umbrales. Estas son las características de vulnerabilidad al empobrecimiento que tornan las crisis económicas en fenómenos tan devastadores para las condiciones sociales de la región (CEPAL, 2011b y 2015b).

## ii) Las acentuadas brechas de género en el peso de los ingresos laborales sobre los ingresos totales revelan las mayores dificultades de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo

La CEPAL ha destacado la importancia de los ingresos del trabajo en los ingresos totales de las personas y, por lo tanto, su impacto en la determinación de las situaciones de pobreza, indigencia y vulnerabilidad. El promedio ponderado de 18 países de América Latina indica que los ingresos del trabajo corresponden al 80% del ingreso del total de los hogares, al 74% del ingreso total de los hogares pobres y al 64% del ingreso de los hogares indigentes (CEPAL, 2016c). Al agregar a ese análisis (para un número más limitado de países) las perspectivas de género y de raza y etnia, se constata una vez más la importancia de los ingresos laborales para todos los grupos considerados: en ningún caso el peso de los ingresos del trabajo en los ingresos totales de las personas es inferior al 65%, como se puede ver en el gráfico II.3.

No obstante, aquí también se evidencian claras brechas de género. En primer lugar, mientras la participación de los ingresos del trabajo de las mujeres representa entre un 65% y un 74% de su ingreso total, los ingresos laborales de los hombres varían apenas entre un 84% y un 86% (véase el gráfico II.3). Eso refleja, sin duda, las mayores barreras de acceso de las mujeres al mercado de trabajo y la persistencia de profundas desigualdades de género en dicho mercado, entre ellas la segmentación ocupacional y las brechas de ingresos.

En segundo término, el peso de las transferencias monetarias en los ingresos totales es mayor para las mujeres que para los hombres: varía de un 22% en el caso de las mujeres indígenas (promedio simple de 9 países) a un 27% en el caso de las afrodescendientes (promedio simple de 4 países). Eso es un indicativo de la mayor importancia que tiene esta fuente de ingresos para las mujeres, que en muchos casos, les permite acceder a recursos económicos que no logran alcanzar por la vía del trabajo remunerado. Aunque aquí no se identifican los distintos tipos de ingresos que conforman las transferencias, los programas de transferencias monetarias, de los cuales las mujeres son las titulares en la mayoría de los casos, sobre todo en los países en que los montos y la cobertura son mayores, pueden ser importantes para mejorar la situación de pobreza de muchas mujeres (CEPAL, 2016a).

<sup>17</sup> Del análisis del gráfico II.3 se desprende que los ingresos totales medios de las mujeres indígenas equivalen al 50% de los ingresos medios de los hombres indígenas y que los ingresos totales medios de las afrodescendientes equivalen al 51% de los ingresos medios de los hombres afrodescendientes. A su vez, en comparación con las mujeres no indígenas ni afrodescendientes, los ingresos totales medios de las mujeres indígenas equivalen al 69% y los de las mujeres afrodescendientes equivalen al 66% en los países considerados en este análisis. En comparación con los hombres no indígenas ni afrodescendientes, los ingresos totales medios de los hombres indígenas equivalen al 73% y los de los hombres afrodescendientes equivalen al 72%.

<sup>18</sup> La CEPAL ha definido la situación de vulnerabilidad a partir de los ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza (CEPAL, 2010b), ordenando a la población en cuatro grandes categorías: a) indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, que incluye a quienes se encuentran en situación de indigencia o en sus límites y que, por tanto, tienden a entrar y salir de dicha situación (hasta 0,6 líneas de pobreza); b) pobres y altamente vulnerables a la pobreza, o sea, aquellos cuyos ingresos son inferiores o cercanos a la línea de pobreza, y que entran y salen de esa condición en ciclos económicos normales (entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza); c) personas vulnerables a la pobreza: personas cuyos ingresos se sitúan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza; d) personas no vulnerables a la pobreza: aquellas cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza.

A su vez, la participación de las transferencias en el ingreso total de los hombres oscila en un rango que va de un 8% a un 14%. Esa diferencia está relacionada al menor peso de los ingresos laborales en el caso de las mujeres, analizado en el párrafo anterior, pero también, probablemente, al hecho de que las mujeres suelen ser las titulares de los programas de transferencias monetarias dirigidos al combate a la pobreza en los países considerados.

### **3. Brechas de género, raza y etnia en la educación y el mercado laboral: indicadores seleccionados**

A pesar de la evolución positiva de los indicadores del mercado laboral en la región entre comienzos de la década de 2000 y 2014 (entre ellos, la disminución del desempleo, el aumento de los ingresos y de la formalización del trabajo, y la mayor participación laboral de las mujeres), los mercados de trabajo latinoamericanos siguen presentando grandes brechas étnico/raciales y de género en términos del acceso y la calidad del empleo, los derechos y la protección social, entre otros factores que representan un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en la región (véase el cap. III de CEPAL, 2016c). A continuación se presentan algunos indicadores que evidencian esas brechas, relativas principalmente al desempleo y a los ingresos laborales, relacionados con los niveles educacionales de la población ocupada.

#### **a) Desigualdades educativas**

Pese a los grandes avances registrados en la región en las dos últimas décadas en torno a la matrícula y a la conclusión de los diferentes niveles de educación, en esa área persiste una gran heterogeneidad entre los países y profundas desigualdades relacionadas al nivel socioeconómico de los hogares. La conclusión de la educación secundaria (considerada el nivel mínimo de educación para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y para ampliar las posibilidades de acceso al trabajo decente) entre los jóvenes de 20 a 24 años aumentó del 37% al 58% entre 1997 y 2013, pero aún persisten significativas diferencias por quintiles de ingreso: mientras un 80% de los jóvenes de ese tramo de edad del quintil de mayores recursos (quinto quintil) había logrado ese nivel educacional, en el primer quintil (de menores recursos) esa cifra alcanzaba solo al 34% (CEPAL, 2016c).

Además, persisten acentuadas brechas de género pese a que los niveles educacionales de las mujeres son superiores a los de los hombres tanto en la enseñanza primaria como en la educación secundaria y terciaria, lo que, sin duda, es un importante factor para la reducción de las brechas de género en la región. Sin embargo, como ha sido ampliamente analizado por la CEPAL, aún se registran grandes problemas y desafíos, como la calidad de la educación, la persistencia de una segmentación de género en las elecciones de las carreras y especialidades (que después tendrá sus efectos en las condiciones de la inserción laboral de hombres y mujeres) y algo tan claro como que los logros educativos de las mujeres no se trasladan directamente al mercado de trabajo<sup>19</sup>. Esto último se debe a diversos motivos, como la persistencia de la segmentación ocupacional por género y de significativas desigualdades de ingresos entre hombres y mujeres que realizan trabajos de igual valor, además de diversos mecanismos y procesos de discriminación directa e indirecta y de la reproducción de la división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres la carga principal, cuando no exclusiva, del trabajo doméstico no remunerado, y la ausencia de políticas y sistemas de cuidado.

Al introducir la dimensión étnico/racial en ese análisis, se evidencian también las desventajas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, tanto en lo que respecta al acceso, permanencia y conclusión de los distintos niveles educacionales, como en la relación entre esos resultados y la calidad de su inserción laboral.

En la literatura se ha apuntado que uno de los principales factores que influyen en la situación de desigualdad y pobreza vivida por esos sectores de la población es la educación (Banco Mundial, 2015; CEPAL/UNICEF, 2012; Valenzuela, 2003). Hay dificultades, por ejemplo, en la relación entre la educación formal y la consideración de las características identitarias y culturales de los pueblos indígenas en la región. Recién a partir de los años setenta, algunos países empezaron a adoptar políticas de educación intercultural bilingüe por su importancia en el proceso educativo de los indígenas y para lograr el pleno ejercicio de su derecho a la educación y sus derechos culturales.

<sup>19</sup> Véanse, entre otros, CEPAL (2014b) y (2016f).

Pese a los avances de los últimos años, se puede decir que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente siguen enfrentando más dificultades de acceso, progresión, rezago y permanencia en el sistema educacional en comparación con el resto de la población, además de frecuentar escuelas de peor calidad<sup>20</sup>. En el Brasil, Colombia, Nicaragua y Panamá, por ejemplo, no llega al 5% el porcentaje de jóvenes indígenas rurales de 20 a 29 años con 13 años o más de estudio (CEPAL, 2014a)<sup>21</sup>.

A continuación, nos concentraremos en el análisis de algunos indicadores educacionales de la población ocupada y su relación con el desempleo y los ingresos laborales en los países para los cuales contamos con información en las encuestas de hogares.

### b) Escolaridad y desempleo<sup>22</sup>

El desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral. En general, en todas las regiones del mundo afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes, y América Latina no es la excepción. En el período 2002-2013, América Latina ha experimentado una reducción paulatina de la tasa de desempleo (un descenso acumulado de 2,8 puntos porcentuales), que fue más acentuada entre las mujeres. No obstante, por una parte, las tasas de desempleo de los jóvenes, de las mujeres y de las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad en la región son sistemáticamente más altas que el promedio. Por la otra, la actual coyuntura económica, de recesión en algunos países y bajo dinamismo en la mayoría de ellos, ya ha afectado el desempeño del mercado de trabajo y en 2015 se verificó, por primera vez desde 2009 (y segunda vez desde 2002) una inversión de esa tendencia, con un aumento del desempleo (CEPAL, 2016g)<sup>23</sup>.

Varios análisis realizados sobre el mercado de trabajo en países de América Latina que incorporan la dimensión étnico/racial también indican que el desempleo afecta más a los indígenas y a los afrodescendientes, y especialmente a las mujeres de esos sectores de la población (CEPAL/UNFPA, 2011; CEPAL, 2014b y 2013a; Guimarães, 2012; Borges, 2004; IPEA, 2011).

Para ilustrar esto con la información disponible que permite la desagregación por edad, sexo y raza, se evidencia que en el Brasil y el Uruguay, las tasas de desempleo de las personas afrodescendientes son, en todos los casos considerados, más elevadas que las de la población no afrodescendiente ni indígena. En ambos países también se aprecia que las tasas de desempleo de las mujeres afrodescendientes duplican con creces a las de los hombres no afrodescendientes y que, por otra parte, las tasas de desempleo de las mujeres no afrodescendientes son superiores a las de los hombres afrodescendientes tanto entre los jóvenes como entre las personas ubicadas en el tramo de 30 a 59 años (véase el gráfico II.4).

En el gráfico II.4 también se evidencia, en particular en algunas situaciones, la “disonancia” entre el nivel de escolaridad alcanzado y la tasa de desempleo, o, en otras palabras, que los mayores niveles de escolaridad no tienen los mismos resultados para los diferentes grupos analizados. Eso es una expresión de la exclusión y discriminación que persiste en el mercado de trabajo hacia las mujeres (CEPAL, 2016f) y que es más acentuada en el caso de las afrodescendientes.

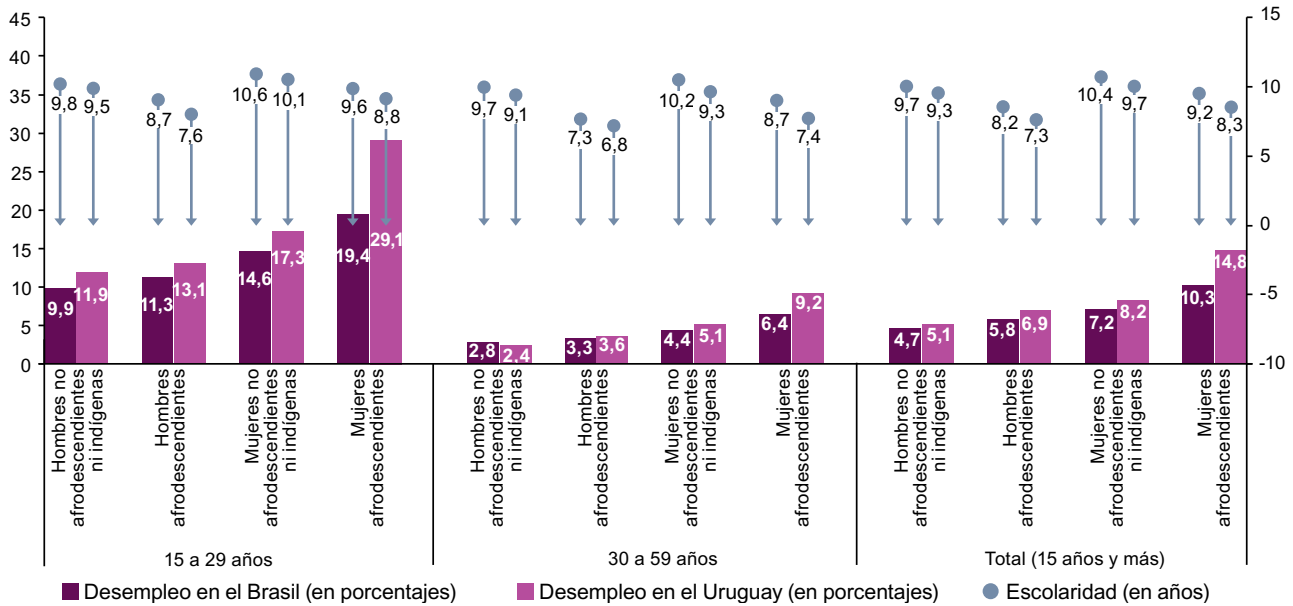
<sup>20</sup> Entre 2000 y 2010 hubo progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas. Por ejemplo, se registró un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios. En particular, las niñas y los niños de 6 a 11 años están entrando más temprano al sistema educacional, permanecen más tiempo y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares. También se registraron avances en la permanencia de las mujeres indígenas en el sistema educativo y se constató un gran aumento de la proporción de mujeres jóvenes de 15 a 19 años que culminaron la enseñanza primaria. No obstante, el grupo de los jóvenes de 18 a 22 años, por ejemplo, presenta bajos porcentajes de asistencia a instituciones educativas (en ningún país de la región superan el 40%) (CEPAL, 2014a).

<sup>21</sup> En el caso del Brasil, entre las personas afrodescendientes de 15 años o más, solo el 9,4% había completado 12 años o más de estudios; entre las personas no afrodescendientes ni indígenas de ese mismo tramo de edad esa cifra era del 22,2% (IPEA, 2014).

<sup>22</sup> En este apartado se presentan datos relativos solo a la situación de las poblaciones afrodescendientes.

<sup>23</sup> La tasa de desempleo aumentó de un 7,0% en 2014 a un 7,4% en 2015 (debido a un cambio de las series regionales, esas tasas no son comparables con los datos publicados previamente) (CEPAL, 2016g, pág. 61).

**Gráfico II.4**  
**Brasil y Uruguay: tasas de desempleo y promedio de escolaridad, según tramos de edad y sexo, población afrodescendiente y población no afrodescendiente y no indígena, 2014**  
 (En porcentajes y años)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del Brasil 2014 y del Uruguay 2014.

Esa disonancia es especialmente elocuente entre los jóvenes de 15 a 29 años. En ese grupo de edad, el nivel de escolaridad de las mujeres afrodescendientes es bastante similar al de los hombres no afrodescendientes (en especial en el Brasil, donde dichos niveles son de 9,6 y 9,8 años, en promedio, respectivamente). Sin embargo, las brechas entre las respectivas tasas de desempleo son muy acentuadas. En el Brasil, mientras los jóvenes no afrodescendientes presentan una tasa de desempleo del 9,9%, esa cifra se eleva al 19,4% en el caso de las jóvenes afrodescendientes. En el Uruguay, a su vez, si bien la escolaridad de los jóvenes no afrodescendientes supera la de las jóvenes afrodescendientes en solo 0,7 años de estudio, es muy significativa la diferencia entre sus tasas de desempleo, que llegan al 11,9% y el 29,1%, respectivamente.

Entre los adultos (30 a 59 años) se repite el mismo patrón, aunque las tasas de desempleo sean significativamente inferiores en todos los grupos considerados: la tasa de desempleo de las mujeres afrodescendientes sigue siendo muy superior a la de los hombres no afrodescendientes (2,3 veces en el Brasil y 3,8 veces en el Uruguay). También en este tramo de edad, las mujeres tienen mayores niveles de escolaridad que sus pares varones, pero esto no contribuye a reducir sus tasas de desempleo.

Al comparar el comportamiento de los indicadores educacionales a lo largo del ciclo de vida, llama la atención la gran diferencia de los niveles de escolaridad entre las dos etapas analizadas, y la mejoría observada en todos los casos, pero más acentuadamente en el caso de las mujeres. Los datos indican lo que la CEPAL ha señalado en varias ocasiones: que estamos frente a la generación de jóvenes más educada de la historia y la importancia de que eso se traduzca en una mayor y mejor inserción laboral, en innovación y aumento de la productividad, además de en una ampliación de los derechos y condiciones de ejercicio de la ciudadanía.

### c) Escolaridad e ingresos laborales

A pesar del aumento en los ingresos laborales registrado en América Latina entre 2002 y 2013 (de un promedio de 4,1 a 4,9 veces la línea de pobreza), persisten importantes brechas de género en ese indicador: alrededor de 2013, el ingreso laboral de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza) seguía siendo significativamente menor que el de los hombres (5,6 veces) (CEPAL, 2016c)<sup>24</sup>.

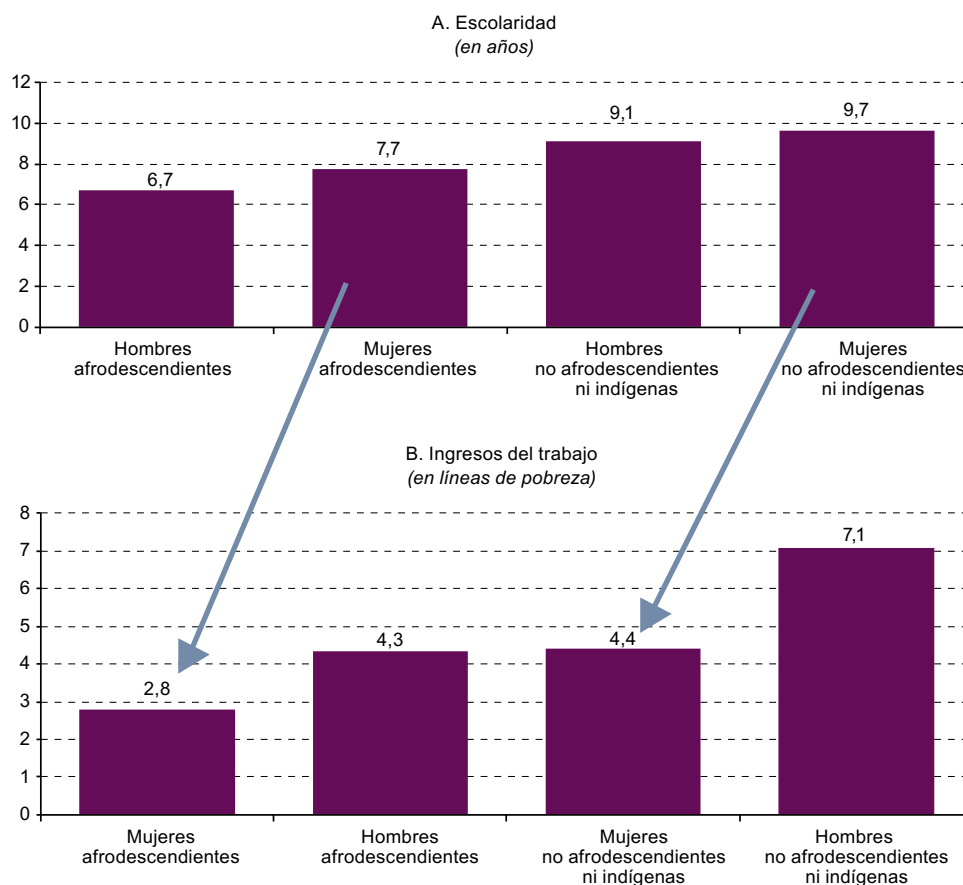
<sup>24</sup> Es importante observar que ese es un promedio mensual, que refleja tanto los menores ingresos medios de las mujeres por hora trabajada como un número menor de horas trabajadas remuneradamente por mes.

De la misma forma en que los niveles de escolaridad no se trasladan automáticamente a las posibilidades de acceso al empleo para hombres y mujeres, afrodescendientes y no afrodescendientes, como se evidenció al analizar las tasas de desempleo, eso tampoco ocurre en relación con uno de los más importantes indicadores de la calidad del empleo: los ingresos laborales.

Considerando la población ocupada del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, la escolaridad media de la población no afrodescendiente (9,4 años) supera en 2,3 años la de los afrodescendientes (7,1 años). Al introducir en el análisis, en forma combinada, la desagregación de los datos por sexo, podemos observar la misma “disonancia” registrada en la sección anterior: a) a pesar de que las mujeres no afrodescendientes tienen 0,6 años de escolaridad más que los hombres no afrodescendientes y 3 años más que los hombres afrodescendientes, sus ingresos laborales, medidos en múltiplos de las líneas de pobreza, son prácticamente iguales a los de estos últimos (4,4 y 4,3 líneas de pobreza, respectivamente) y muy inferiores a los de los hombres no afrodescendientes (que equivalen a 7,1 líneas de pobreza); b) las mujeres afrodescendientes, a su vez, a pesar de tener 1 año más de escolaridad que sus pares varones, reciben poco más de la mitad de los ingresos de ellos medidos en líneas de pobreza (2,8 y 4,3 líneas de pobreza, respectivamente) (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5

**América Latina (promedio simple de cuatro países): promedio mensual de ingresos del trabajo y promedio de escolaridad de la población ocupada afrodescendiente y no afrodescendiente ni indígena, 2014<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten distinguir a la población afrodescendiente: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

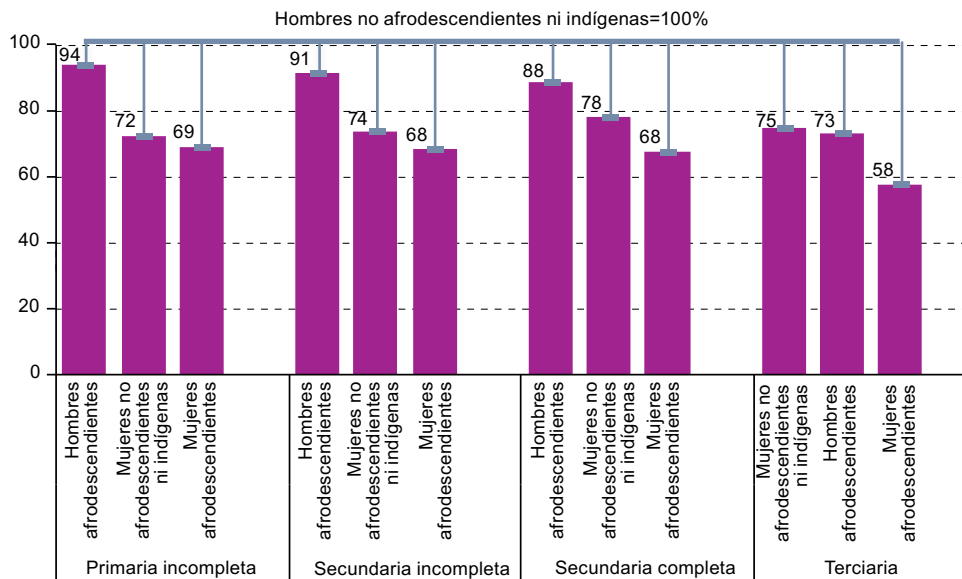
Al analizar los ingresos laborales por hora trabajada, se evidencia el mismo patrón de desigualdad: las mujeres indígenas y afrodescendientes se sitúan en las posiciones inferiores de la escala de ingresos, incluso cuando se controla por el nivel de educación, como ya se observó en CEPAL (2016a) y se muestra en el gráfico II.6. Los datos permiten reiterar también lo que ya se ha señalado en muchos estudios sobre las brechas de ingreso por sexo: que estas son más elevadas cuanto más altos son los niveles de escolaridad.



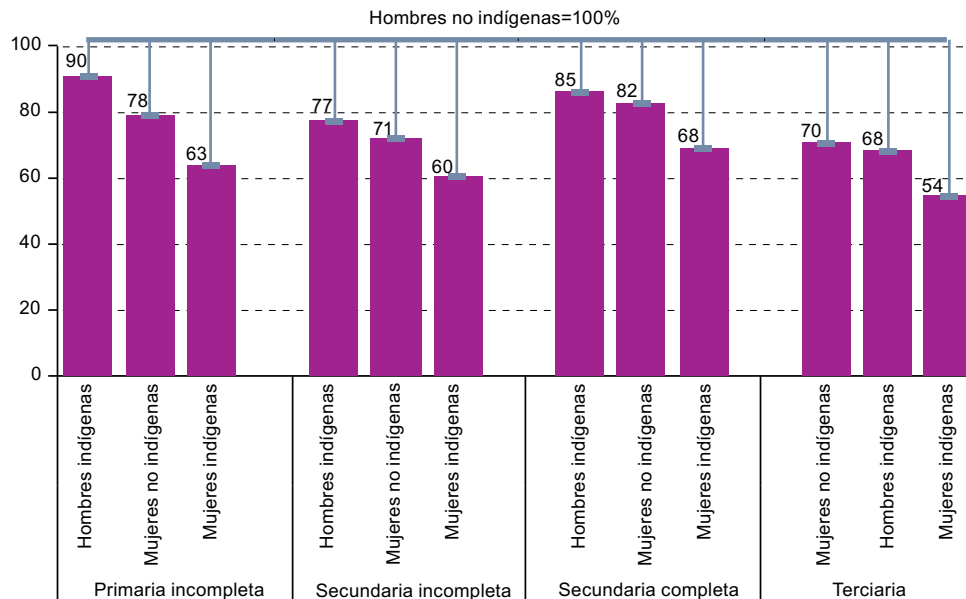
Gráfico II.6

América Latina: ingresos por hora según nivel educativo de la población ocupada de 15 años o más como porcentaje del ingreso de los hombres no afrodescendientes ni indígenas, 2014

A. Promedio simple de cuatro países, población afrodescendiente y no afrodescendiente<sup>a</sup>



B. Promedio simple de nueve países, población indígena y no indígena<sup>b</sup>



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

<sup>a</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten distinguir a la población afrodescendiente: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

<sup>b</sup> Incluye las encuestas de los países que permiten identificar a la población indígena: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay. Se agregan, además, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, México, y el Paraguay, donde la población no indígena ya aparece agregada, y, por tanto, no es posible identificar qué otras poblaciones incluye.



En el tramo más elevado de escolaridad —la educación terciaria— se puede observar que las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes ganan el equivalente a un 54% y un 58%, respectivamente, de lo que reciben los hombres no indígenas ni afrodescendientes. Los hombres indígenas, a su vez, reciben el equivalente al 68% de los no indígenas, los afrodescendientes perciben el equivalente al 73% de los no afrodescendientes y las mujeres no indígenas ni afrodescendientes reciben el 70% y el 75% de sus pares varones, respectivamente.

## C. Comentarios finales

En síntesis, el análisis realizado en este capítulo da cuenta de la magnitud de las desigualdades de género, raza y etnia en áreas fundamentales del desarrollo social en América Latina, y de cómo el entrecruzamiento de esas desigualdades afecta mucho más a las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Este capítulo tiene por objeto evidenciar algunas de las manifestaciones de este importante eje de las desigualdades sociales en América Latina a través de ciertos indicadores relacionados con la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la educación y el trabajo. Estas revelan el peso de los determinantes de género, raza y etnia en todos estos ámbitos y muestran cómo el hecho de ser mujer y ser indígena o afrodescendiente exacerba aún más las desventajas y potencia las desigualdades de género y étnico/raciales.

Los datos presentados permiten concluir que no solo la igualdad de género, sino también la igualdad racial y étnica es un factor clave para alcanzar un pleno desarrollo con igualdad. La consideración de esas dimensiones y el entendimiento más profundo de la forma en que ellas se relacionan es, por lo tanto, fundamental.

A pesar de las limitaciones relacionadas con la existencia de estadísticas disponibles sobre los pueblos indígenas y, principalmente, sobre los afrodescendientes en las encuestas de hogares de muchos países, en este capítulo también nos hemos propuesto llamar la atención sobre las potencialidades de ese tipo de análisis y la necesidad de contar con estadísticas sistemáticas y confiables que hagan posible su profundización, no solo para posibilitar un mejor conocimiento de la realidad social latinoamericana, sino también, y principalmente, para contribuir a una mejor formulación e implementación de políticas que, desde una perspectiva de derechos, permitan avanzar hacia un horizonte de desarrollo con igualdad.

## Anexo II.A1

### Anexo metodológico

#### Limitaciones y potencialidades de las encuestas de hogares para el análisis de la población según condición u origen étnico y racial

Los censos de población y vivienda son el mejor instrumento estadístico para captar y cuantificar poblaciones específicas, como los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. En general, estos censos se realizan cada diez años y, aunque por su carácter universal incluyan a toda la población y a todas las áreas geográficas de los países, la cantidad de preguntas de sus cuestionarios es reducida, lo que limita la posibilidad de abordar más temas. Los censos no incluyen, por ejemplo, preguntas sobre variables de ingreso, por lo que las mediciones de pobreza a través de esta variable no son posibles. También queda restringida la posibilidad de generar cruces entre variables con otras temáticas que permitirían caracterizar mejor las condiciones de vida de las distintas poblaciones. En la última ronda de censos (alrededor de 2010), la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) incluyeron preguntas sobre indígenas y afrodescendientes, Chile y México incluyeron la clasificación solo para pueblos indígenas, y Cuba incluyó únicamente una clasificación para la población afrodescendiente (Del Popolo y Schkolnik, 2013)<sup>25</sup>.

Los análisis y resultados que se presentan para la población afrodescendiente e indígena en este documento no provienen de los censos, sino de las encuestas de hogares de los países en torno a 2014. Para estos se han seleccionado las encuestas que permiten la identificación por condición étnica o racial y el cálculo de indicadores basados en ingresos.

Es importante destacar que las encuestas de hogares tienen limitaciones para representar adecuadamente a las poblaciones según raza y etnia, sobre todo por el hecho de que se basan en muestras probabilísticas y, por lo tanto, poseen errores de muestreo y no muestreo asociados a estas. En este sentido, aunque las encuestas utilizadas contienen las preguntas sobre autoidentificación étnica o racial, no siempre el diseño muestral está orientado o calculado para ser representativo a este nivel de desagregación en algunos países.

Tras reconocer las limitaciones de orden técnico-metodológicas de las encuestas de hogares en lo que se refiere a este tema, resulta conveniente aclarar que, de momento, son la única fuente que permite medir indicadores de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad basados en los ingresos. Por otra parte, los indicadores aquí calculados dan visibilidad a desigualdades étnicas, raciales y de género que presentan patrones de comportamiento muy similares y coherentes entre países, lo que es un indicativo de la importancia de ese instrumento para el análisis de las desigualdades sociales, a pesar de las limitaciones apuntadas. La visibilidad estadística de estas poblaciones es uno de los principales objetivos de este estudio; dar a conocer las cifras que aquí se presentan también pretende ser un incentivo para que los países de la región mejoren estos instrumentos de recolección de datos a fin de obtener estadísticas representativas, confiables y sistemáticas en el tiempo sobre distintos grupos poblacionales.

Para obtener información sobre la población afrodescendiente se han utilizado las encuestas de hogares del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay para el período 2014. Las encuestas de estos cuatro países también permiten el desglose a nivel de la población indígena, pero en este caso se agregan Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, México y el Paraguay. En estos cinco últimos países, la población no indígena ya aparece agregada y, por tanto, no es posible identificar qué otras poblaciones están incluidas en esta categoría, incluidos los afrodescendientes. A continuación se identifican la institución, el nombre y el año de levantamiento de las encuestas utilizadas como fuente de información en este documento:

<sup>25</sup> En la Encuesta Intercensal de México de 2015 se incluyó por primera vez una pregunta sobre afrodescendencia. Véase [en línea] [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078966.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf).

Bolivia (Estado Plurinacional de)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Encuesta Continua de Hogares, 2013
Brasil	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), septiembre de 2014
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), noviembre de 2013
Ecuador	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre de 2014
Guatemala	Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2014	
México	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014	
Paraguay	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) Encuesta Permanente de Hogares, octubre a diciembre de 2014	
Perú	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza, enero a diciembre de 2014	
Uruguay	Instituto Nacional de Estadística (INE) Encuesta Continua de Hogares, 2014	



## Edad y etapas del ciclo de vida: perfiles de vulnerabilidad y encadenamiento de las desigualdades sociales

- A. Desafíos de cada etapa del ciclo de vida: un análisis de las brechas inter e intrageneracionales
  - 1. Infancia
  - 2. Juventud
  - 3. Adulthood
  - 4. Vejez
- B. Ciclo de vida: el peso de la acumulación de desventajas y privaciones
  - 1. Brechas de género del acceso a jubilaciones y pensiones contributivas al final del ciclo de vida
  - 2. La maternidad adolescente
- C. Comentarios finales



La edad es un eje determinante de la distribución del bienestar y del poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la que se asignan responsabilidades y roles. Tradicionalmente se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: la infancia, la juventud, la adultez y la vejez (Cecchini y otros, 2015)<sup>1</sup>. Cada una de estas etapas presenta oportunidades, desafíos y riesgos específicos. Por lo tanto, es necesaria una reflexión sobre las distintas etapas del ciclo de vida para profundizar en el examen de las múltiples dimensiones de la desigualdad social. Existen tres aspectos de particular relevancia a la hora de considerar la edad como eje estructurante de las desigualdades sociales.

Un primer aspecto corresponde a las desigualdades entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida, en especial en el ámbito de los derechos que se consideran en este documento (ingresos y trabajo, protección social y cuidados, educación, salud y nutrición y participación). La pobreza y la vulneración de derechos pueden ser más marcadas y tener consecuencias más graves en ciertas fases de la vida. Estas brechas intergeneracionales pueden, a su vez, verse agravadas por otras desigualdades, en especial aquellas vinculadas al género o a la pertenencia étnico-racial, los ejes analizados en el capítulo previo.

Un segundo aspecto observa los cambios que se han producido en los sesgos etarios del bienestar y el goce de derechos desde una mirada intertemporal. La modificación de la estructura demográfica, las transformaciones socioculturales y tecnológicas, el funcionamiento de los mercados laborales, las desigualdades de género y las características y carencias de los sistemas de protección social, entre otros elementos, han contribuido a modificar las brechas intergeneracionales del bienestar. Estos factores también van transformando las necesidades, las oportunidades y la experiencia general de las cohortes de cada etapa del ciclo de vida, lo que también incide en las desigualdades sociales; las experiencias de la vejez, la juventud o la infancia presentan hoy características diferentes a las de hace cinco decenios.

En tercer lugar, la persistencia o el aumento de las desigualdades sociales están estrechamente vinculados a la acumulación de desventajas y privaciones (o, en contrapartida, de ventajas y privilegios) en el tiempo, y la reproducción intrageneracional de las desigualdades ocurre mediante procesos incrementales a lo largo del ciclo de vida. Por lo tanto, es relevante considerar la perspectiva del ciclo de vida para comprender cómo las vulneraciones de derechos se encadenan en círculos viciosos y acentúan las desigualdades que pueden ser consecuencia de vulneraciones anteriores o constituyen un precursor de vulneraciones o riesgos posteriores. En este sentido, se considera la importancia de la trayectoria de las personas a lo largo del ciclo de vida y la acumulación y consolidación en el tiempo de constelaciones de desventajas sociales.

---

<sup>1</sup> No existen definiciones etarias estandarizadas para estas categorías, y en algunos casos estas se traslapan. Por ejemplo, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) engloba en la etapa infantil hasta los 17 años incluidos, la etapa de la juventud frecuentemente se define a partir de los 15 años. Además de la dificultad de delimitar las etapas por edad desde un punto de vista conceptual, su significado varía según el contexto del que se trate, ya que es una construcción social. Asimismo, es necesario enfatizar que dentro de estas etapas hay también divisiones internas muy importantes. Dada la complejidad del diseño de políticas con enfoque de ciclo de vida, es fundamental tomar en cuenta estos matices.

Cabe destacar que, a diferencia de los demás factores destacados en la matriz de la desigualdad social, el ciclo de vida no es una variable fija. La edad, por definición, es una característica que muda con el tiempo y, al variar su edad, la persona va cambiando de estado.

La reflexión de este capítulo se da en un contexto de rápida transformación de la estructura etaria de la población en la región. En los últimos decenios, los países de América Latina y el Caribe han entrado en un proceso sostenido de envejecimiento (CEPAL, 2016c). La estructura etaria de la población se ha modificado significativamente, como resultado de una disminución pronunciada de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, si bien con un ritmo diferente en cada país. Estas nuevas configuraciones llevarán a nuevas necesidades y aspiraciones sociales, económicas, políticas y culturales de los diferentes grupos etarios que deberán abordarse y resolverse mediante políticas públicas que garanticen la inclusión social y el pleno goce de derechos para todos.

En este capítulo no se pretende llevar a cabo un análisis exhaustivo de todos estos temas, sino más bien proporcionar ejemplos ilustrativos que sustenten la necesidad de adoptar la perspectiva del ciclo de vida en las políticas públicas, con el fin de enfrentar los desafíos actuales y futuros del desarrollo social de la región desde una óptica centrada en la igualdad. Para ofrecer un análisis integrado y coherente, se tratará de explicar cómo las brechas de género, raza y etnia tratadas en el capítulo anterior (así como las brechas territoriales, que se estudian en el siguiente), interactúan intensificando las desigualdades que se observan en las diferentes etapas del ciclo de vida.

## A. Desafíos de cada etapa del ciclo de vida: un análisis de las brechas inter e intrageneracionales

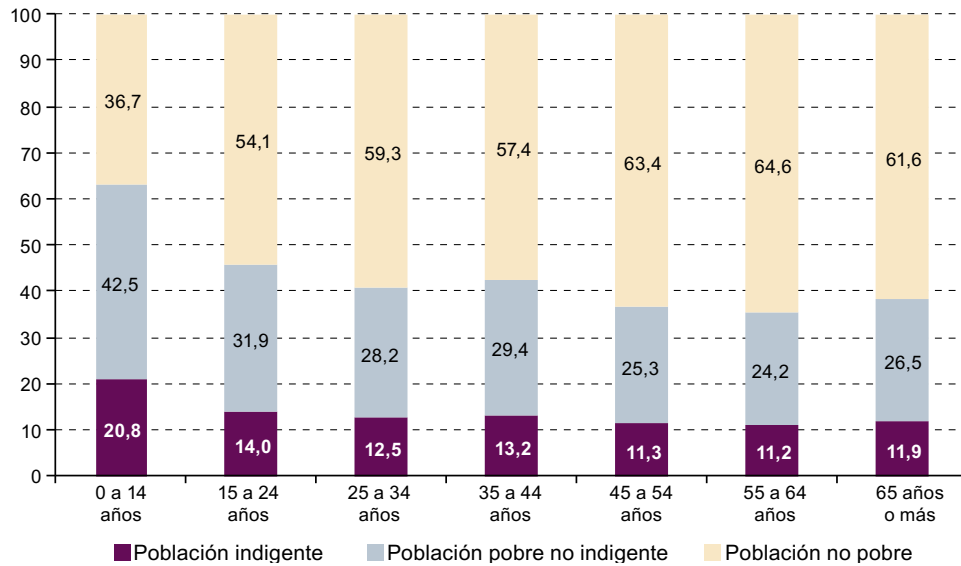
### 1. Infancia

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es el período en el que se sientan las bases para el futuro desarrollo de las personas. Por una parte, es una etapa en la que convergen dimensiones de riesgo en áreas tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros y de apoyo. Por otra parte, la vulneración de derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables para el bienestar y para las futuras posibilidades de desarrollo de las personas. La especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes se debe a diversos factores, entre ellos su alto nivel de dependencia de otros (en particular de sus familias) a la hora de asegurar su bienestar y su nivel de desarrollo físico, intelectual y emocional. Esa vulnerabilidad también está vinculada a su invisibilidad como sujetos de derechos y como actores políticos.

La especial vulnerabilidad de la población infantil en comparación con otros tramos etarios queda patente en el ámbito de la pobreza (véase el gráfico III.1)<sup>2</sup>. Este desequilibrio etario, que posiciona a niños, niñas y adolescentes en una situación de clara desventaja, se debe a diversos factores. El primero de ellos tiene que ver con la disminución estratificada de la fecundidad; si bien las tasas de fecundidad de la población en general han disminuido de forma marcada, este descenso ha sido mucho más paulatino entre los grupos de bajos recursos económicos, por lo que en los hogares pobres nace un número proporcionalmente más elevado de niños. El segundo factor, relacionado con lo anterior, es la transformación de las estructuras familiares, en particular el aumento de hogares con una mujer como cabeza de familia (con un gran porcentaje de mujeres sin pareja) (Ullmann, Maldonado Valera y Rico, 2014a, 2014b). Estos hogares tienen una mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza, dada la difícil incorporación de estas mujeres al mercado de trabajo y por el hecho de que, además, estos tienden a ser hogares con niños. Asimismo, a medida que las sociedades envejecen, existe la tendencia de destinar una parte mayor de los recursos públicos disponibles a atender las necesidades de la población de edad (véase por ejemplo, Preston, 1984 y, más recientemente, Rossel, 2013). A su vez, las brechas etarias de la incidencia de la pobreza y la indigencia están asociadas a otros ejes transversales de la desigualdad, como el género, la pertenencia étnico-racial y la heterogeneidad territorial, que también hacen que estas brechas se magnifiquen.

<sup>2</sup> Aquí se considera la pobreza por ingresos, que puede reflejar carencias y privaciones en otras dimensiones necesarias para el sano desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

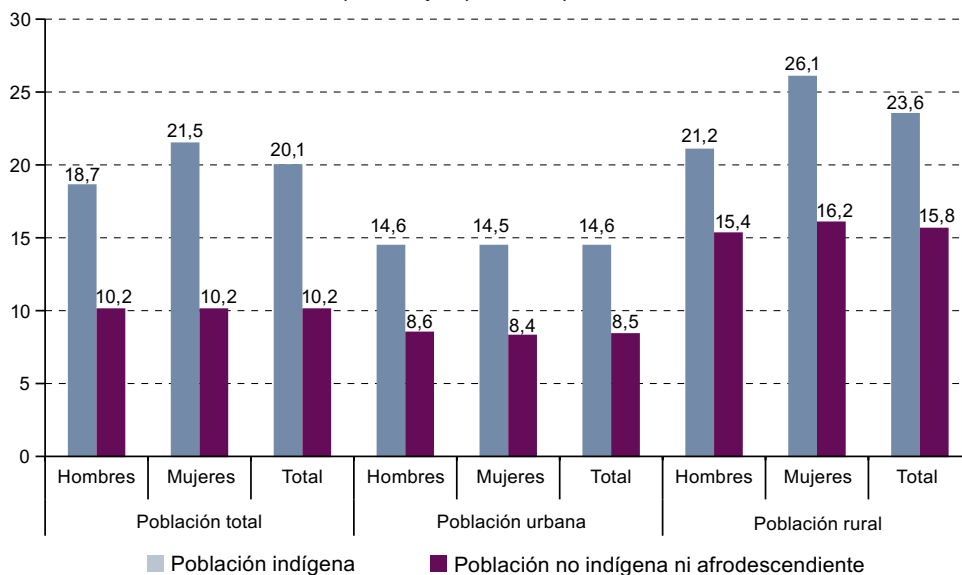
**Gráfico III.1**  
**América Latina (18 países): incidencia de la pobreza por ingresos según tramos etarios, 2014**  
*(En porcentajes)*



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

Además de las brechas en lo que respecta al bienestar que existen entre la infancia y otras etapas del ciclo de vida, también existen notables desigualdades dentro de la propia población infantil si se consideran otros ejes de la desigualdad social, como el género, la pertenencia étnico-racial o el territorio. Un indicador que evidencia tales brechas es la asistencia escolar, particularmente en la educación secundaria (véase el gráfico III.2). La entrada precoz al mercado laboral, el embarazo adolescente, las responsabilidades domésticas y de cuidados y la desmotivación escolar son algunos de los factores que explican el elevado porcentaje de no asistencia a la escuela secundaria entre los adolescentes, especialmente entre las adolescentes indígenas y en áreas rurales.

**Gráfico III.2**  
**América Latina (9 países): adolescentes de 12 a 17 años que no asisten a la escuela secundaria, por sexo, etnia y ámbito de residencia, 2014**  
*(En porcentajes, promedio ponderado)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.



Finalizar la educación secundaria no solo es el piso mínimo requerido en la mayoría de los países de América Latina para tener menos probabilidades de vivir en condiciones de pobreza más adelante (CEPAL, 2010b), sino que, además, es una herramienta fundamental para cerrar las brechas de desigualdad social relacionadas con otros derechos (como la salud, la participación cívica y el acceso al trabajo decente) que tiene repercusiones para las generaciones actuales y futuras.

Las políticas centradas en el bienestar de las niñas y los niños deben actuar sobre las desigualdades concomitantes de esta etapa del ciclo de vida. Asimismo, deben considerar enfoques integrales que contribuyan a limitar el encadenamiento de diversas privaciones a edades tempranas, en especial en materia nutricional, de salud y de estimulación cognitiva, además del trabajo infantil, con el fin de evitar que estas, además de vulnerar los derechos de niños, niñas y adolescentes, generen mayores brechas de bienestar en otras etapas de la vida.

Este es el sentido del principio del interés superior del niño, que debe ser el eje de las políticas y programas públicos hacia este sector de la población. En particular, la infancia y la primera infancia deben ser los pilares de una política integral que aspire a incorporar el enfoque de ciclo de vida.

## 2. Juventud

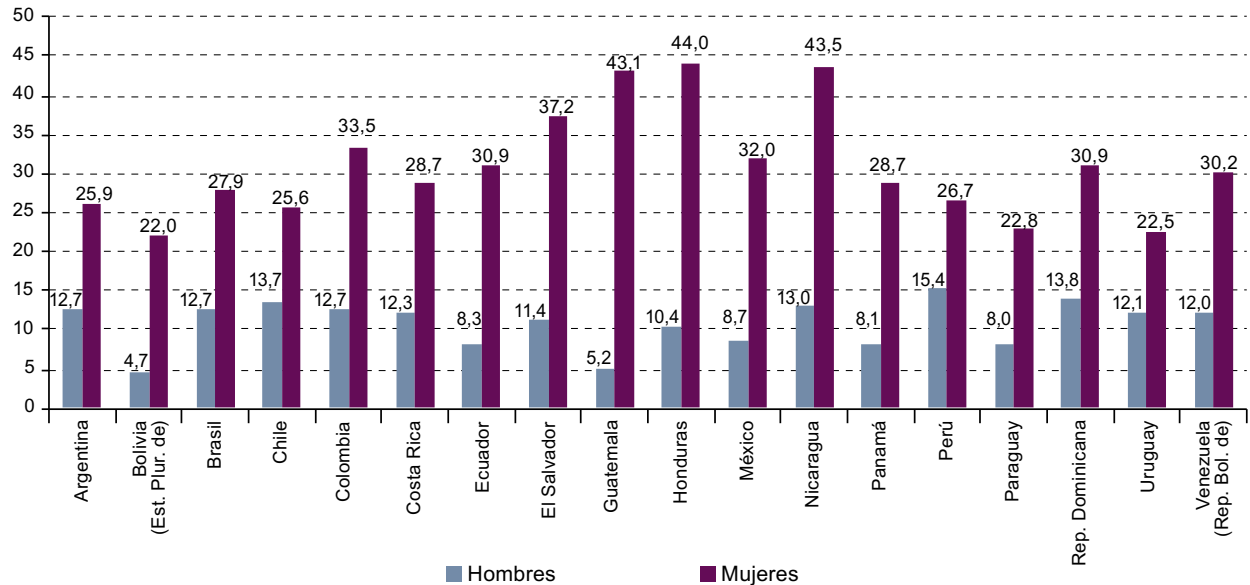
La infancia es el período en que se sientan las bases para el desarrollo futuro de las personas, pero la juventud es la etapa crítica en la que las desigualdades sociales pueden ensancharse o reducirse. Sin la intervención de políticas públicas, las trayectorias desiguales y las vulneraciones de derechos pueden llegar a consolidarse. En esta etapa se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, inicien una trayectoria laboral y formen una familia (si bien, en la realidad latinoamericana, estos pasos con mucha frecuencia no siguen una trayectoria lineal). Pese a su importancia, la etapa juvenil está mayormente invisibilizada en las políticas públicas y, cuando se hace mención a los jóvenes, estos aparecen como el objeto de las políticas y no como sujetos de derechos y agentes de desarrollo y cambio productivo. Dado el peso demográfico que los jóvenes aún tienen en la gran mayoría de los países de la región y el actual período de bono demográfico por el que transitan (CEPAL, 2016c), es un momento especialmente propicio para invertir en esta etapa del ciclo de vida y lograr la plena inclusión de los jóvenes (considerando la importancia que otorgan a las aspiraciones de emancipación del núcleo familiar y a la definición de proyectos de vida cada vez más independientes), de cara a construir una sociedad más justa e igualitaria.

Un desafío importante para los jóvenes de la región, que obstaculiza su proceso de independización, es la transición de la educación al trabajo. Esta dura entre 5 y 7 años en promedio, aunque suele llevar más tiempo para las mujeres que para los hombres (Gontero y Weller, 2015). El paso de la educación al trabajo se ve obstruido tanto por las dificultades que enfrentan los jóvenes para concluir el proceso educativo y adquirir las habilidades que se requieren en el mercado laboral, como por las barreras que existen para integrarse al mercado de trabajo en condiciones adecuadas. Respecto a la finalización del ciclo educativo, en especial en lo que se refiere a la conclusión de la educación secundaria, las tasas de graduación siguen siendo relativamente bajas y las de deserción escolar, altas. Como se señaló en el capítulo anterior, estos procesos están marcados por las desigualdades relacionadas con el nivel socioeconómico de los hogares de origen, entre otras. Así, los jóvenes que no han podido adquirir la formación necesaria para ingresar al mercado laboral se sitúan en una posición de desventaja. A esto se le suman ciertas características del mercado de trabajo que dificultan la construcción de una trayectoria laboral decente para los jóvenes. Para muchos de ellos, por lo tanto, no se trata de una transición lineal, sino de una trayectoria marcada por entradas y salidas del mercado de trabajo, relacionadas con períodos dedicados a la adquisición de una mayor formación y capacitación, a la formación de una familia o a la necesidad de asumir altas cargas de trabajo doméstico no remunerado en su familia de origen, así como fases de empleo, desempleo e inactividad.

Un grupo que genera especial preocupación no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo, son los jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo. Es un grupo altamente estigmatizado y, si bien en el imaginario social su rostro es masculino y se asocia con situaciones de vagancia y delincuencia, los datos regionales demuestran que las mujeres jóvenes son las más afectadas por esta situación (véase el gráfico III.3). Además, las diferencias entre las mujeres y los hombres jóvenes son muy notorias: en casi todos los países el porcentaje de las jóvenes que se encuentran en esta situación dobla al de los varones. En algunos casos, esta diferencia es aún más acentuada; por ejemplo, en el Ecuador es el cuádruple, y en Guatemala, el séxtuple. Se trata de una expresión más de las desigualdades asociadas a la división sexual del trabajo, pues, entre los que están en esa situación, la

mayoría de las mujeres jóvenes se dedican al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y la mayoría de los hombres jóvenes están desempleados o buscando trabajo por primera vez (Trucco y Ullmann, 2015; CAF/CEPAL/OCDE, 2016). En algunos casos la situación es más estructural y en otros, más coyuntural. En el caso de las mujeres jóvenes, la ausencia de servicios de cuidado es un factor determinante que dificulta finalizar los estudios o participar en el mercado laboral; a su vez, esto limita sus posibilidades de tener ingresos propios en esta fase y en las posteriores etapas del ciclo de vida.

**Gráfico III.3**  
**América Latina (18 países): personas de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, por sexo y países, 2014**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAF/CEPAL/OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*, 2016.

Los jóvenes, una vez que logran insertarse en el mercado laboral, lo hacen sobre todo en trabajos precarios e inestables, en actividades informales y sin acceso a mecanismos de protección social. La proporción de asalariados con un contrato formal de trabajo es más baja entre los jóvenes que entre los adultos y, con los mismos niveles de educación, sus ingresos laborales son inferiores (CEPAL, 2016c; Trucco y Ullmann, 2015). Esta problemática se agudiza en el caso de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes jóvenes, lo que evidencia el entrecruzamiento de los diferentes ejes de la matriz de la desigualdad social.

Los desafíos relacionados con la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral no solo tienen efectos directos e indirectos de corto y largo plazo para ellos y sus familias, sino que, al desaprovecharse sus capacidades y limitarse su desarrollo, también suponen una pérdida de productividad para el conjunto de la sociedad. Paradójicamente, hoy en día este patrón se observa en un contexto en el que los jóvenes han adquirido un mayor nivel de educación que las generaciones anteriores (si bien aún existen brechas significativas en los logros educativos, como se mostró en el gráfico III.2), pero la baja calidad y limitada pertinencia de esa educación pueden generar un desfase entre las habilidades y conocimientos que adquieren los jóvenes y lo que requiere y valora el mercado laboral. A su vez, debido a sus características estructurales, los mercados laborales de la región no generan suficiente oferta de empleos de calidad para los jóvenes, creando una contradicción entre los niveles educacionales adquiridos y las oportunidades de trabajo existentes.

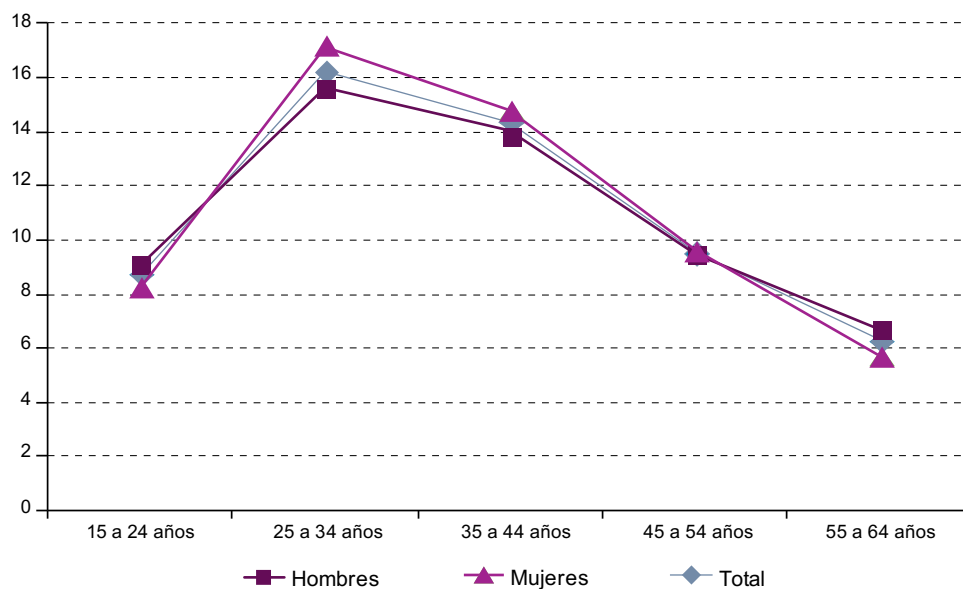
Las políticas e instituciones del mercado laboral desempeñan un papel crítico a la hora de hacer frente a estos desafíos, apoyar la transición de la educación al empleo y, al mismo tiempo, satisfacer y orientar la demanda de trabajo. Del lado de la demanda, algunos mecanismos incluyen la creación directa de empleos, subsidios a las

empresas destinados a la creación de empleo para jóvenes u otros incentivos para su contratación. Del lado de la oferta, destacan los programas de nivelación de escolaridad, formación de competencias y capacitación, así como los mecanismos y sistemas de intermediación laboral, cruciales para articular la oferta y la demanda. Otros instrumentos incentivan la formalización del empleo juvenil y promueven el emprendimiento entre los jóvenes (Rossel y Filgueira, 2015a). Finalmente, los mecanismos de protección social y los servicios de cuidados se tornan especialmente relevantes durante esta etapa, cuya dificultad no es solo conciliar la escuela y el trabajo, sino también las responsabilidades familiares y el trabajo doméstico no remunerado<sup>3</sup>.

### 3. Adultez

Durante la edad adulta, el acceso a los ingresos y el bienestar dependen en mayor grado de la capacidad de las personas para insertarse en el mercado laboral (Rossel y Filgueira, 2015b). También es la etapa en que las presiones de cuidado son más apremiantes, debido a la presencia de dependientes de corta edad (los hijos) y, eventualmente, también de edad avanzada (los progenitores u otros miembros de la familia). La combinación de estas demandas —la conciliación entre la participación en el mercado laboral y las responsabilidades de cuidado— genera un desafío particular para las mujeres en la etapa adulta. Por otro lado, el tipo de vinculación de cada persona con el mercado laboral durante la adultez tiene consecuencias para su bienestar en el futuro: si esta es de carácter informal, la persona no tendrá derecho a una jubilación contributiva en su vejez. Por estas razones, los principales riesgos de esta etapa están relacionados con la participación laboral, la calidad del empleo en cuanto a ingresos y condiciones de trabajo y el acceso a mecanismos de protección social, incluidos los servicios de cuidado. Los indicadores subjetivos sobre la inseguridad laboral recalcan la importancia de la vinculación al mercado de trabajo en esta etapa del ciclo de vida (véase el gráfico III.4).

**Gráfico III.4**  
**América Latina (18 países): trabajadores a los que les preocupa la posibilidad de perder su empleo en los siguientes 12 meses, por edad, 2015**  
(En porcentajes)

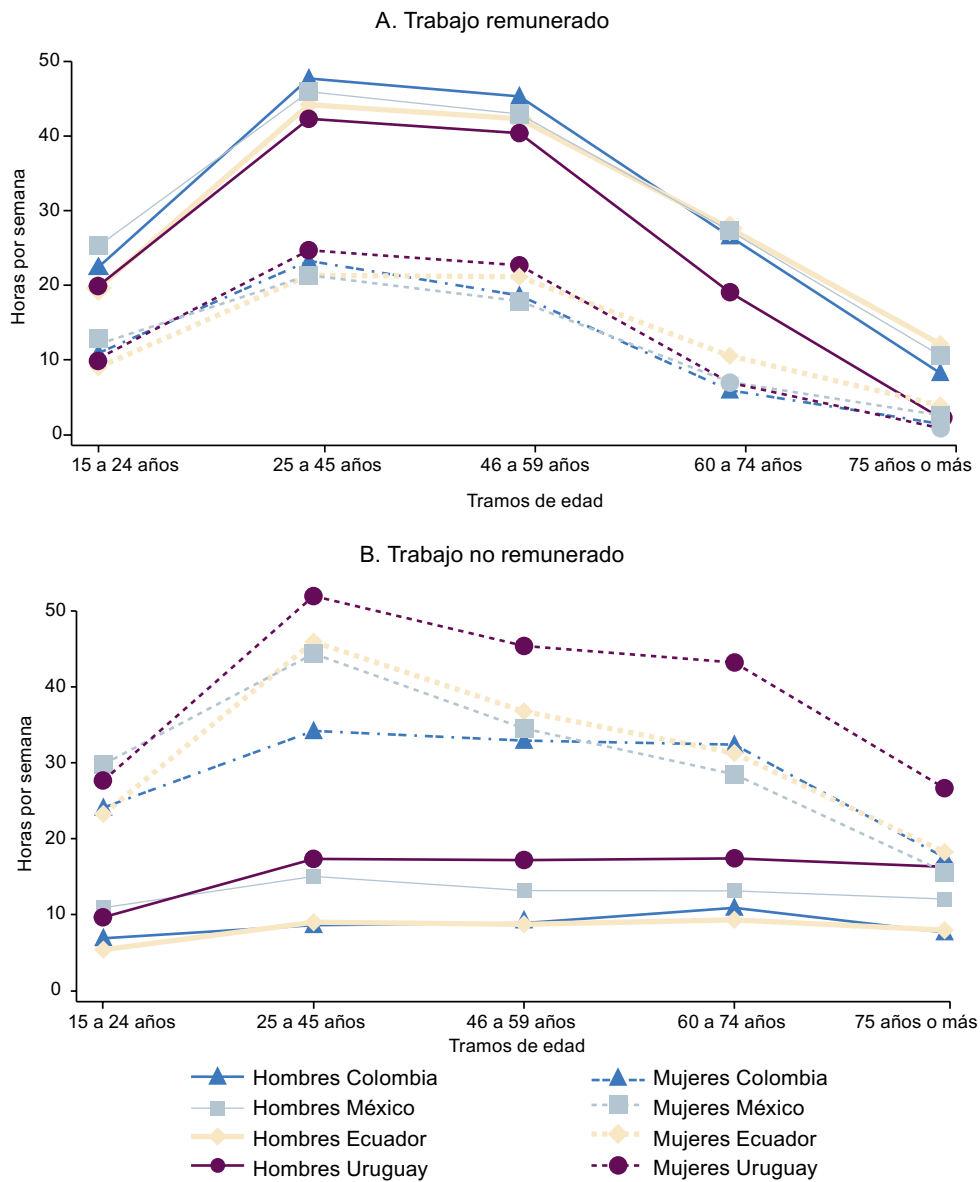


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2015.

<sup>3</sup> En este contexto y en la lógica de promover la emancipación juvenil, otro ámbito de políticas públicas con enfoque de juventud que no ha recibido la atención que merece es el referente al acceso a la vivienda propia o en alquiler. Las posibilidades de independencia de las personas jóvenes y su proceso de emancipación pasan por el acceso a la vivienda, y en este ámbito hay un amplio margen de mejora en lo que respecta a las políticas.

El tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado también ilustra cómo la edad y el género se entrecruzan para generar brechas sociales en cuanto a las oportunidades de obtener ingresos durante la vida adulta (véase el gráfico III.5). En efecto, la carga de trabajo remunerado y no remunerado, junto con las brechas de género en esta área, muestran una dinámica marcada por el ciclo reproductivo de las personas. Por una parte, el tiempo dedicado a trabajar de forma remunerada por mujeres y hombres alcanza su punto culminante durante la etapa adulta, es decir, entre los 25 y los 59 años (particularmente entre los 25 y los 45 años); por otra, el gráfico indica que las mujeres dedican menos horas al trabajo remunerado en comparación con los hombres en todas las etapas, pero las brechas son significativamente más pronunciadas en este tramo de la edad adulta.

**Gráfico III.5**  
**Colombia, Ecuador, México y Uruguay: tiempo que destinan los mayores de 15 años al trabajo remunerado y al no remunerado, por sexo y según tramos de edad, alrededor de 2010<sup>a</sup>**  
*(En horas semanales)*



**Fuente:** E. Benvin, E. Rivera y V. Tromben, "Propuesta de un indicador de bienestar multidimensional de uso del tiempo y condiciones de vida aplicado a Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay"; *Revista CEPAL*, N° 118 (LC/G.2676-P), abril, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a encuestas de uso de tiempo de 2012 en el caso de Colombia y el Ecuador, 2009 en el caso de México y 2007 en el caso del Uruguay.

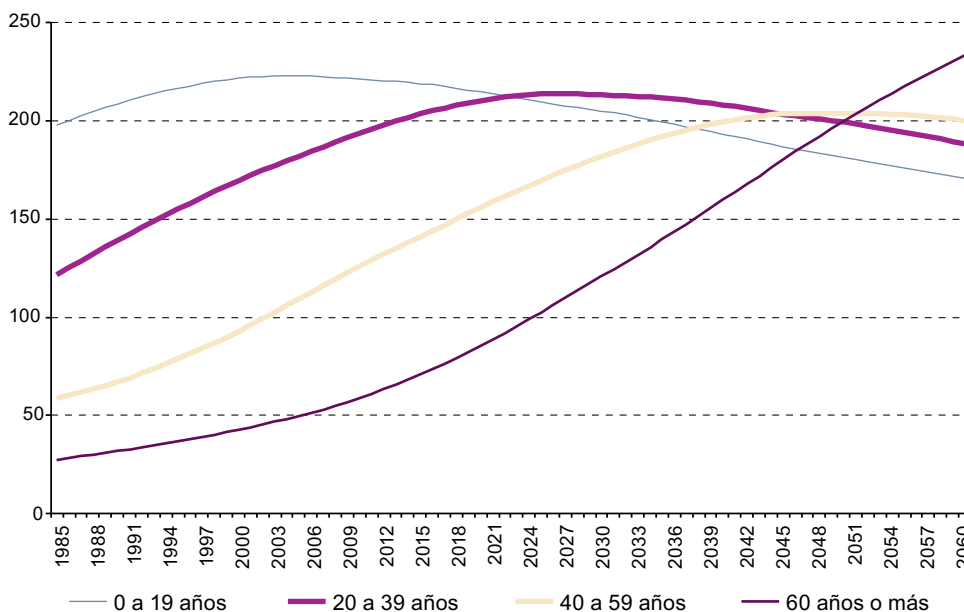
En el caso de las mujeres, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado se incrementa de forma pronunciada entre los 25 y 45 años, mientras que el tiempo que los hombres dedican a estas actividades es comparativamente mucho menor y presenta menos variaciones a lo largo del ciclo de vida. Esto corrobora que la carga del trabajo no remunerado tiene un marcado sesgo de género y que esa brecha es mayor durante las etapas en las que es más probable la presencia de dependientes de menor edad. Así, la reducida participación masculina en esas actividades y la ausencia de sistemas asequibles de cuidado tienen como contrapartida menores posibilidades para que las mujeres puedan participar en el trabajo remunerado, en particular en la etapa adulta.

Finalmente, debido a la fuerte segmentación del mercado laboral que caracteriza a los países de la región, el acceso también segmentado a la protección social contribuye a generar grandes brechas entre los distintos grupos poblacionales y en su interior (por ejemplo, entre hombres y mujeres, dentro de los pueblos indígenas y entre aquellos que residen en zonas rurales). Las desigualdades en cuanto al bienestar y el goce efectivo de derechos que existen entre los progenitores por su tipo de inserción laboral también se manifiestan y transmiten entre los niños y jóvenes que dependen de ellos.

#### 4. Vejez

Durante el siglo XX se produjo un marcado aumento de la esperanza de vida de la población latinoamericana y caribeña. Este hito demográfico, resultado de mejoras en materia de nutrición, salud y saneamiento y de cambios tecnológicos, entre otros factores, implica que el número de personas de 60 años o más irá aumentando de manera sostenida en las próximas décadas. De hecho, en todo el mundo, América Latina y el Caribe es la región donde se proyecta el incremento más acelerado de la población de personas mayores, con un aumento de 71 puntos porcentuales en los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2015). Como se aprecia en el gráfico III.6, el grupo poblacional que ha predominado históricamente ha sido el de los niños y jóvenes de entre 0 y 19 años; sin embargo, se proyecta que en 2031 el grupo de 20 a 39 años pasará a ser el de mayor volumen, y en 2045 la población de 40 a 59 años superará a la de 20 a 39 años. En 2052 las personas de 60 años y más pasarán a ser la población predominante.

**Gráfico III.6**  
**América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060**  
(En millones)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina, 2015. Documento informativo", Santiago, 2016.

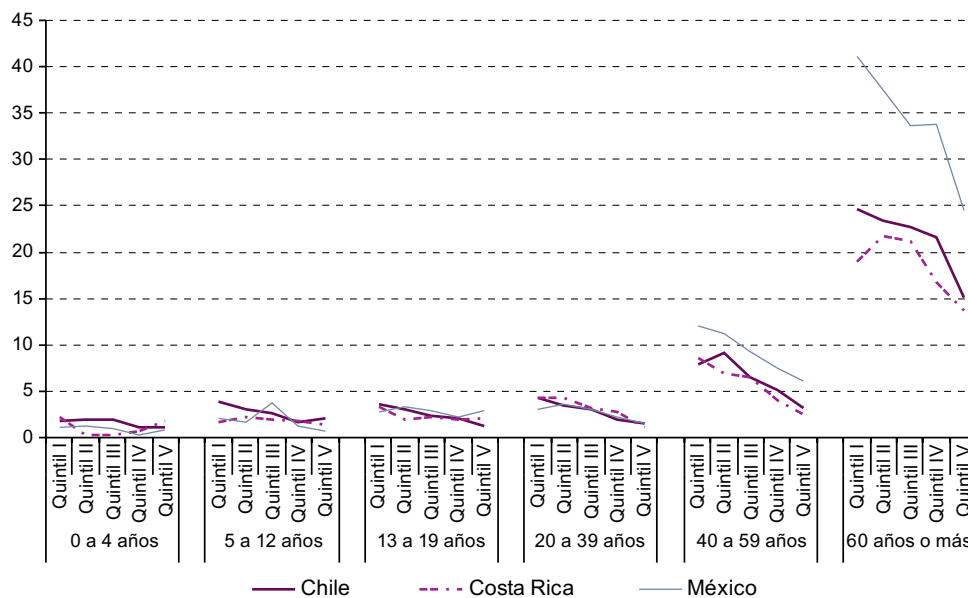
En vista del protagonismo que tendrán las personas mayores en nuestras sociedades en las próximas décadas, velar por su inclusión en todas las esferas y abrir espacios para su desarrollo personal será de una importancia crítica. En este sentido, es necesario entender no solo sus intereses y necesidades, sino también de qué forma pueden seguir contribuyendo a la sociedad desde niveles adecuados de bienestar (Huenchuán, 2013).

Vivimos una profunda transformación demográfica en la que la extensión de la esperanza de vida no solo se traduce en un mayor porcentaje de personas mayores en la población, sino que, además, estas personas vivirán más años. Desde el enfoque del ciclo de vida, por lo tanto, la mayor esperanza de vida implica una vejez prolongada y más compleja.

Lograr que esta conquista (el hecho de que más personas alcancen la vejez y vivan una vejez más larga) vaya acompañada de un acceso efectivo y universal a niveles adecuados de bienestar, realización, goce de derechos y sociabilidad para todos representa un desafío considerable. Esta gran transformación demográfica muy probablemente dará origen a nuevos arreglos familiares y tendrá un impacto profundo en la modificación e innovación de los diseños institucionales hasta ahora prevalecientes respecto a la vejez y el envejecimiento.

Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante esta etapa del ciclo de vida están relacionadas con la modificación de los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones y cambios del estado de salud y la autonomía física e intelectual. Un ejemplo ilustrativo de esos desafíos y posibilidades es la discapacidad en la vejez. Como se observa en el gráfico III.7, si bien en edades tempranas la presencia de una discapacidad varía muy poco entre quintiles de ingreso, a medida que la población envejece no solo aumenta la discapacidad, sino que también se incrementan las brechas de la discapacidad por quintil de ingreso.

**Gráfico III.7**  
**Chile, Costa Rica y México: prevalencia de la discapacidad por edad y quintil de ingreso, alrededor de 2012**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, 2011 de Chile; Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2013 de Costa Rica; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2013 de México.

Este hallazgo alude a que, conforme se avanza en el ciclo de vida, existen factores contextuales que van ejerciendo un efecto cada vez más pronunciado (CEPAL, 2012d). Es evidente que los recursos económicos y sociales influyen de manera importante en el goce de una vejez con mayores niveles de autonomía. Aquellos que pasan por estas etapas de su vida en un contexto de vulnerabilidad económica y con un menor acceso a mecanismos de protección social tienen un riesgo elevado de que cualquier problema de salud se transforme en una discapacidad como consecuencia de la falta de recursos para costear los servicios de apoyo y las ayudas técnicas que necesitan para aminorar el impacto de las limitaciones adquiridas con la edad.

Los sistemas de salud, en especial los incipientes servicios de cuidado que existen en la región<sup>4</sup>, deben considerar los efectos a largo plazo de las grandes dinámicas de cambio demográfico, en especial el proceso de envejecimiento de la población, y reorientar su enfoque hacia la prevención y atención de enfermedades no transmisibles y crónicas.

## B. Ciclo de vida: el peso de la acumulación de desventajas y privaciones

La persistencia, reproducción y ampliación intergeneracional de las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas a procesos acumulativos de desventajas y privaciones a lo largo del ciclo de vida. A continuación se ilustra este encadenamiento y entrecruzamiento de desigualdades a través de dos situaciones: las brechas de género del acceso a jubilaciones y pensiones contributivas al final del ciclo de vida y la maternidad adolescente.

### 1. Brechas de género del acceso a jubilaciones y pensiones contributivas al final del ciclo de vida

En América Latina, personas de ambos sexos participan en la vida productiva en un contexto de mercados laborales con elevados niveles de informalidad y limitada cobertura de los sistemas de seguridad social (con baja densidad de cotizaciones y bajas tasas de reemplazo), lo que se traduce en un limitado acceso a las pensiones y jubilaciones durante la vejez. No obstante los avances observados en la mayoría de los países con respecto a la formalización del empleo y el acceso a la seguridad social en el último decenio, persiste una elevada proporción de personas mayores sin cobertura de la seguridad social (CEPAL, 2016a y 2016c). Esto es todavía más preocupante si se tiene en cuenta el aumento de la esperanza de vida, en especial en el caso de las mujeres. La población mayor que llega a esta etapa de la vida de modo menos protegido es, además, la misma que sufrió exclusiones en las etapas anteriores.

Asimismo, a pesar de los crecientes avances del nivel educativo de las mujeres, su participación en actividades remuneradas formales continúa siendo más precaria y en muchos casos suele verse truncada por largos e intermitentes períodos dedicados a actividades domésticas y de cuidado, dada la oferta insuficiente de servicios de cuidado y la baja participación masculina en dichas labores. Esto conduce a una menor participación de las mujeres en actividades remuneradas formales a lo largo del tiempo. En consecuencia, las probabilidades de muchas mujeres de contar con una pensión contributiva al alcanzar una edad avanzada también son menores que las de los hombres, lo que genera un diferencial sistemáticamente desfavorable para las mujeres en materia de acceso a pensiones. Por esas mismas razones, incluso entre aquellas mujeres que se benefician de una pensión en razón de su trayectoria laboral, el monto recibido tiende a ser menor que el obtenido por los hombres. Así, ellas sufren el doble efecto de tener una creciente esperanza de vida mayor que la de los hombres y, a la vez, una menor cobertura de pensiones y jubilaciones.

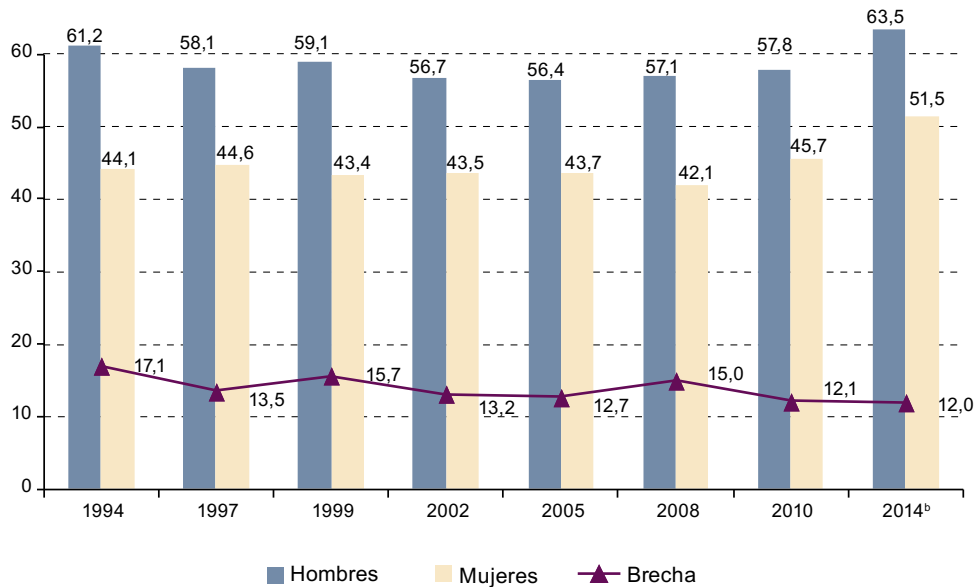
El gráfico III.8 muestra que, en el contexto de una mayor participación laboral, mayores niveles de formalización del empleo y la expansión en varios países de esquemas no contributivos de pensiones durante el último decenio, la brecha de acceso entre hombres y mujeres a pensiones y jubilaciones en la vejez ha caído con respecto a los años noventa (entre 1994 y 2014 disminuyó de 17,1 a 12,0 puntos porcentuales) Por ejemplo, entre 2002 y 2013 la afiliación de los asalariados a los sistemas de pensiones aumentó 9,4 puntos porcentuales (CEPAL, 2016a, pág. 41)<sup>5</sup>. No obstante, esta brecha todavía es considerable. Los ingresos en esa etapa de la vida, además de ser un factor fundamental para la autonomía, el bienestar y la dignidad de las personas mayores, constituyen un aporte al bienestar de las familias a las que pertenecen, particularmente en el caso de familias extensas en situación de pobreza.

<sup>4</sup> Como plantea la CEPAL (2016c), el debate sobre la organización social de los cuidados y el papel de las políticas públicas en esta materia han ganado terreno en la discusión pública. Los cuidados constituyen una responsabilidad que debe ser compartida entre la familia, la comunidad, el mercado y el Estado; sin embargo, el trabajo del cuidado recae mayoritariamente sobre las familias, en especial sobre las mujeres, en tanto que recibe una escasa y fragmentada atención por parte de la política social. La naturaleza de las políticas de cuidado es eminentemente intersectorial y multidimensional, ya que responde a necesidades muy diversas de las personas a cargo de proveer los cuidados o de las personas que requieren de cuidado, ya sea en el caso del desarrollo integral de la primera infancia, la conservación de la autonomía de las personas mayores y las personas con discapacidad en situación de dependencia. Esta heterogeneidad hace que sea necesaria la participación de distintas instituciones públicas a cargo de múltiples políticas y servicios sociales y la presencia de un marco institucional integral, coordinado y sólido.

<sup>5</sup> Si bien este indicador ayuda a ilustrar las desigualdades del acceso a pensiones, no recoge la dimensión relacionada con la suficiencia de los montos percibidos, muy heterogénea en la región.



**Gráfico III.8**  
**América Latina (10 países<sup>a</sup>): personas de 65 años o más que perciben una jubilación o pensión en áreas urbanas, por sexo, 1994-2014**  
*(En porcentajes, promedio simple)*



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

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay.

<sup>b</sup> Estimación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL para 2014.

Teniendo en mente el proceso de envejecimiento y las brechas de desigualdad social que genera el encadenamiento de privaciones a lo largo de la vida, los sistemas de protección social y las políticas laborales deben fomentar el acceso al empleo formal durante la juventud y la vida adulta, así como establecer pisos de protección social durante la vejez, en general, y para quienes no tuvieron posibilidades de acceder a este tipo de empleo, en particular.

## 2. La maternidad adolescente

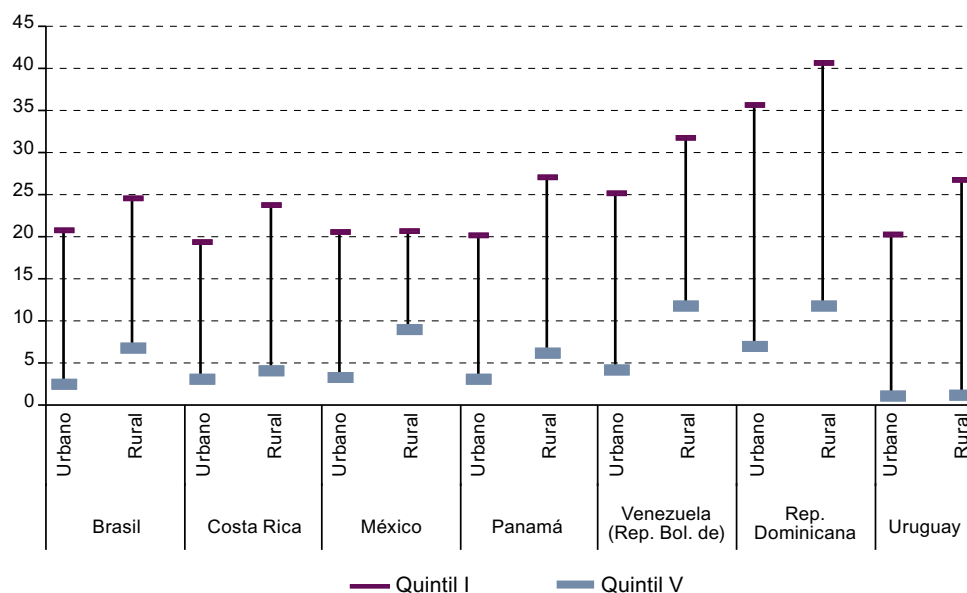
Otro ejemplo que ilustra de forma particular el encadenamiento de las desigualdades a lo largo de la vida y a través de las generaciones, así como su entrecruzamiento con otras desigualdades sociales, es la maternidad adolescente. A pesar de la disminución dramática de la fecundidad en América Latina y el Caribe, esta sigue siendo elevada entre las adolescentes. Se trata de una situación preocupante, pues las consecuencias de la maternidad durante la adolescencia son profundas y por lo general negativas, particularmente cuando ocurre en la adolescencia temprana. Los impactos adversos de la maternidad precoz también se extienden a los niños nacidos de madres adolescentes y a sus familias. En el ámbito de la sociedad, la maternidad temprana se identifica como un factor clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza en la región.

Si bien existe cierta diversidad en las trayectorias que pueden conducir a un embarazo adolescente (Rodríguez, 2012) y, dentro de este tipo de maternidad, hay embarazos planificados y no planificados, es un fenómeno que muestra una fuerte estratificación social: es más prevalente entre jóvenes pertenecientes a pueblos indígenas (Rodríguez, 2014), jóvenes afrodescendientes (UNFPA/CEPAL, 2011), jóvenes que habitan en zonas rurales y, sobre todo, jóvenes en situación de pobreza.

Sobre la base de las rondas censales más recientes, en el gráfico III.9 se presenta el porcentaje de madres adolescentes de siete países de la región. Las jóvenes que residen en áreas rurales son sistemáticamente más proclives a ser madres adolescentes que las que viven en áreas urbanas y, dentro de cada zona, las jóvenes del quintil de ingresos más bajos son las que más altos porcentajes de maternidad adolescente registran.



**Gráfico III.9**  
**América Latina (7 países): madres de entre 15 y 19 años, según quintil de ingreso y zona de residencia, 2010**  
 (En porcentajes)



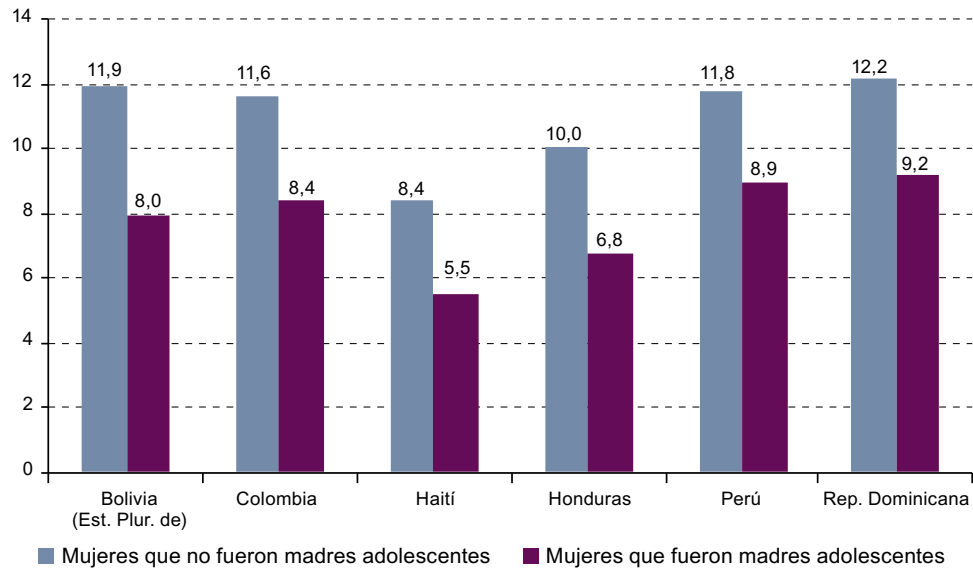
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 y D. Trucco y H. Ullmann, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Además de producirse de manera desigual en la población, concentrándose en los sectores rurales y en los pobres, la maternidad adolescente también perpetúa las desigualdades sociales al afectar el nivel educativo alcanzado y las posibilidades que las mujeres tienen en ese momento y tendrán en el futuro para acceder al trabajo y a la protección social. Por ejemplo, en promedio, las mujeres de 20 a 24 años de la región que fueron madres en la adolescencia obtienen 3,2 años menos de estudios que las mujeres del mismo tramo etario que no fueron madres adolescentes (véase el gráfico III.10) y tienen menos acceso a seguros de salud (véase el gráfico III.11).

De todo ello se desprende que atender y prevenir la maternidad adolescente en los países de la región debe ser una prioridad de acción pública desde múltiples sectores de la política social, como la educación (para facilitar la continuación de los estudios y promover contenidos educativos que contribuyan a la prevención), los sistemas de salud (para atender los riesgos de salud asociados a la maternidad adolescente), los sistemas de cuidado (para ofrecer alternativas asequibles que permitan liberar tiempo para las madres adolescentes) y las políticas de capacitación y formación para el trabajo (para fomentar el acceso a un trabajo decente). Por otra parte, las políticas de prevención deben abordar de forma integral los factores estructurales que subyacen al embarazo adolescente, como la pobreza y las escasas oportunidades de movilidad social, así como los determinantes culturales y emocionales de este fenómeno.

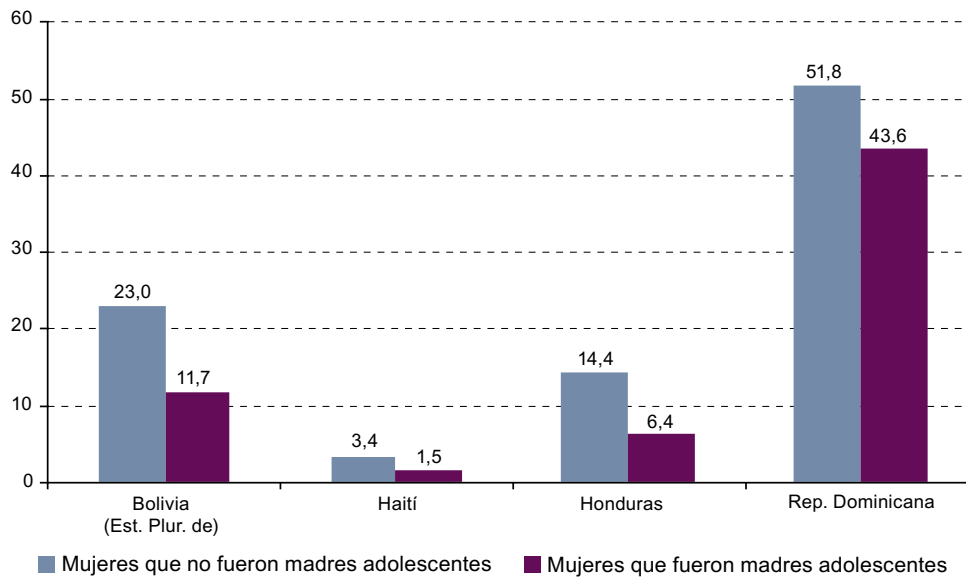
Es importante reconocer que en muchas ocasiones el embarazo adolescente no está necesariamente vinculado a la falta de información sobre métodos de prevención de la concepción o los derechos sexuales y reproductivos, sino a la existencia de fuertes roles de género en los que se sigue considerando la maternidad como el eje del proyecto de vida de las mujeres, por lo que resulta fundamental que las políticas públicas relacionadas con esta materia se formulen desde los enfoques de género y de ciclo de vida.

**Gráfico III.10**  
**América Latina (6 países): duración media de los estudios para las mujeres de 20 a 24 años, alrededor de 2011**  
*(En años)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud de Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008; Colombia, 2010; Haití, 2011; Honduras, 2011; Perú, 2013 y República Dominicana, 2013.

**Gráfico III.11**  
**América Latina (4 países): mujeres de entre 20 y 24 años que cuentan con un seguro de salud, alrededor de 2011**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud de Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008; Colombia, 2010; Haití, 2011; Honduras, 2011; Perú, 2013 y República Dominicana, 2013.

## C. Comentarios finales

En este capítulo se relevaron algunos ejemplos de cómo las desigualdades sociales se manifiestan en las distintas dimensiones de riesgo y vulnerabilidad que presentan las etapas del ciclo de vida, la manera en que estas tendencias varían a lo largo del tiempo y la forma en que las desigualdades pueden encadenarse en la trayectoria de vida de las personas, así como de su entrecruzamiento con otros de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales que se analizaron en el capítulo anterior (género, raza y etnia) o que serán analizados en el próximo capítulo (el territorio).

Las políticas públicas deben acompañar a las personas en las diferentes etapas de su vida, atendiendo a las necesidades específicas de cada etapa mientras velan por mantener una continuidad y articulación a lo largo del tiempo. Sin embargo, la mayoría de los programas y servicios públicos carecen de esta perspectiva del ciclo de vida. Por el contrario, definen sus poblaciones meta a partir de criterios etarios rígidos y de manera aislada, sin establecer conexiones con otras iniciativas orientadas a etapas posteriores que pudieran brindar protección o atención una vez que las personas traspasaran los límites de edad para ser beneficiarios. En tal sentido, la desigualdad de oportunidades y resultados, así como las políticas y programas orientados a mitigarla, requiere medidas que, de forma complementaria: a) aborden las necesidades específicas de cada etapa del ciclo de vida, respondiendo a los riesgos y vulnerabilidades particulares de cada una de ellas y monitoreando su evolución a lo largo del tiempo y b) adopten una mirada intertemporal, a lo largo del ciclo de vida, dado que las vulneraciones de derechos se encadenan en círculos viciosos y acentúan desigualdades que pueden ser consecuencia de vulneraciones anteriores o un precursor de vulneraciones o riesgos posteriores. Si se adoptan políticas basadas solo en la primera perspectiva, se pierde la oportunidad de crear efectos positivos sinérgicos que puedan reducir las desigualdades sociales. Por otra parte, si se fortalece exclusivamente la perspectiva intertemporal, se pueden omitir las necesidades particulares de cada etapa, en detrimento de la universalidad en el goce de derechos como eje orientador de las políticas públicas.

Además de considerar los riesgos y desafíos de las distintas etapas del ciclo de vida, también es importante abordar su evolución. Una mirada intertemporal a las desigualdades sociales a lo largo del ciclo de vida puede revelar, en fases particulares del ciclo, sesgos en lo que respecta al bienestar y al goce de derechos de las personas que el diseño de políticas debería considerar a la hora de identificar prioridades de largo plazo (Rossel, 2013). Estos sesgos pueden ser el resultado de vacíos de políticas, y requieren atención tanto para satisfacer las necesidades específicas de cada grupo etario (siguiendo el principio de que todas las personas deberían gozar de iguales derechos) como para evitar que las crecientes brechas entre estos grupos se transformen en una faceta más de la desigualdad social.



## Desigualdades sociales en clave territorial

- A. El territorio: eje de la desigualdad social
  - B. Desigualdades entre territorios
    - 1. Pobreza y territorios
    - 2. Territorio y acceso a servicios básicos
    - 3. Desigualdades territoriales y educación
  - C. Desigualdades en las ciudades
    - 1. Los tugurios: expresión urbana de la desigualdad
  - D. Consideraciones finales
- Anexo IV.A1



El objetivo de este capítulo es analizar mediante dos aproximaciones la forma en que el territorio se constituye en un eje estructurante de las desigualdades sociales. En primer lugar, se examina la desigualdad entre territorios dentro de los países en algunos ámbitos clave del desarrollo social, a saber, la pobreza, el acceso a servicios básicos y la educación. Para ello se consideran las divisiones administrativas más grandes de cada país (la llamada primera división territorial). En segundo lugar, se analizan las desigualdades sociales comparando las capitales de los países con el resto de las zonas urbanas y con las zonas rurales, y se concluye con algunas consideraciones sobre las desigualdades sociales intraciudades. Cabe mencionar que, en este documento, no se abordan los temas de recursos naturales y medio ambiente, que son también elementos importantes para el análisis.

## A. El territorio: eje de la desigualdad social

Una de las dimensiones más expresivas de los altos niveles de desigualdad en América Latina y el Caribe es la brecha en los niveles de desarrollo de diferentes localidades dentro de cada país. La CEPAL, cuya preocupación por comprender el fenómeno del desarrollo territorial de la región es de larga data ha mostrado que el continente registra profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres<sup>1</sup>. En este sentido, ha planteado que en esta región del mundo, “el lugar importa”, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades de bienestar<sup>2</sup>.

Desde un punto de vista estructural, la CEPAL ha caracterizado esta realidad como un fenómeno de heterogeneidad territorial, que sería resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material (CEPAL, 2010a; CEPAL, 2015d). Este patrón ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial, como a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos y persistentes niveles de pobreza.

<sup>1</sup> La preocupación de la CEPAL por la dimensión territorial del desarrollo se remonta a los años sesenta, cuando planteó que las estructuras productivas que se observaban en la organización espacial interna de los países reproducían, aunque no de manera idéntica, el esquema centro-periferia que se observaba entre los países (Pinto, 1965; Sunkel, 1970; Di Filippo y Bravo, 1976; De Mattos, 1982). Entre los aportes más recientes que abordan específicamente la relación entre desigualdades sociales y territorio, destacan los trabajos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. En esos trabajos se tratan temas de desarrollo territorial, segregación residencial urbana, migraciones y derechos territoriales de los pueblos indígenas. El análisis de la dimensión territorial del desarrollo ha adquirido un gran impulso con la publicación del documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a), en el que se destaca la importancia de esta dimensión. En este documento se muestra que las brechas sociales tienen sus “mapas”, en los que se puede observar la distribución territorial y la intensidad de las privaciones sociales en América Latina. Entre los factores considerados se incluyen: materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación y presencia de medios de comunicación e información.

<sup>2</sup> “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales” es, precisamente, el título de uno de los capítulos de CEPAL (2010a).

## Recuadro IV.1

## La heterogeneidad territorial de América Latina y el Caribe

A efectos de ilustrar la heterogeneidad territorial de América Latina, la CEPAL ha realizado un análisis comparativo con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la base de dos indicadores: el coeficiente de concentración territorial (que mide la distribución territorial de la actividad económica) y el coeficiente de Gini territorial (que mide la distribución de la riqueza relacionando el PIB total de cada territorio con la participación relativa de su superficie geográfica). Este análisis muestra “la singularidad latinoamericana,

donde, a diferencia de los países europeos, la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad” (CEPAL, 2010a, pág.134). Por otro lado, si se realiza una comparación entre los territorios (en rigor, se trata de las divisiones administrativas mayores) con mayor y menor PIB per cápita en un país, se observa que mientras en los países de la OCDE el indicador rara vez es mayor a 2 (en promedio se ubica cerca de 1,76), en algunos países de la región es superior a 8, como en el caso de la Argentina y el Brasil.

**América Latina y OCDE (países seleccionados): brechas del PIB per cápita entre la región más rica y la región más pobre, por país**

País	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones
<b>América Latina</b>				
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	Tarija	Potosí	3,55
Brasil	2006	Distrito Federal	Puaúí	9,22
Chile	2007	Antofagasta	Araucanía	4,48
Colombia	2007	Bogotá	Chocó	4,87
México	2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07
Perú	2007	Moquehuá	Apurímac	7,57
<b>Países de la OCDE</b>				
Francia	2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95
Italia	2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04
Japón	2005	Tokai	Okinawa	1,57
República de Corea	2005	Geyongnam	Jeju	1,88
Países Bajos	2005	West	Oost	1,31
España	2005	Madrid	Extremadura	1,92
Suecia	2005	Estocolmo	Östra Mellansverige	1,63

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

Este escenario de desigualdades perjudica, en particular, a las personas que nacen y viven en los territorios rezagados, que se caracterizan por ofrecer menores oportunidades y bajos niveles de bienestar en distintas dimensiones del desarrollo, y por sistemas de relaciones sociales que perpetúan y ahondan el rezago económico y social y que exigen nuevas relaciones sistémicas para revertirse (CEPAL, 2010a). Estas desigualdades también perjudican a importantes sectores de la población que se concentran en las periferias de las metrópolis y otras áreas urbanas.

El territorio puede ser considerado uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, porque tiene un peso determinante sobre la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social<sup>3</sup>. Como se ha planteado, “el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión” (ILPES, 2012, pág.12). Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales analizadas en los capítulos anteriores y donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, algunos de los grupos poblacionales que experimentan en forma más severa las desigualdades y las privaciones de derechos (en especial los pueblos indígenas, pero también en algunos casos los afrodescendientes), tienden a concentrarse en los lugares rezagados,

<sup>3</sup> Concebir al territorio como un eje estructurante de las desigualdades sociales no equivale a un determinismo geográfico, es decir, no se busca atribuir a la localización geográfica un efecto directo y causal, puesto que más relevante que el espacio en sí es la estructura social que en él se asienta y las relaciones que se generan con otros territorios.

lo que potencia todavía más sus condiciones de exclusión. En el ámbito urbano, la segregación residencial, que implica que los diferentes grupos socioeconómicos vivan de manera separada, con escasa o nula convivencia (CEPAL, 2010a, pág.143), es una clara expresión de la desigualdad. “El rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias” (CEPAL, 2010a, pág.143). En este contexto, a pesar de los avances de las últimas décadas en materia de desarrollo social, los tugurios siguen siendo una de las expresiones más evidentes y violentas de la desigualdad social en las ciudades latinoamericanas (Martínez y Jordán, 2009).

Si bien las desigualdades territoriales perjudican, en particular, a las personas que viven en los territorios rezagados, también tienen significación, consecuencias y costos para el conjunto del país. Por ejemplo, la migración forzosa producto de las desigualdades territoriales genera deseconomías de aglomeración, que hacen caer la productividad del país de manera persistente<sup>4</sup>. En términos de crecimiento agregado, esto dificulta el avance del país hacia un desarrollo integral<sup>5</sup>.

Las desigualdades territoriales son, asimismo, el principal desencadenante de las corrientes migratorias, tanto internacionales como internas de los países (CEPAL, 2007b). La búsqueda de mejores oportunidades que motiva la migración parece compatible con la capacidad de los territorios para recibir en buenas condiciones a quienes migran, lo que, sin embargo, no significa que sean recibidos de forma positiva. Por su parte, las áreas subnacionales rezagadas en materia socioeconómica tienden a ser expulsoras de población. Esta migración, además de afectar directamente a los individuos y su desarrollo personal, erosiona la base de recursos humanos necesarios para el desarrollo de estas zonas pobres. La emigración es muy selectiva, con mayor proporción de personas jóvenes, quienes tienen más alta propensión a emigrar (CEPAL/OIJ, 2008, págs. 215 a 235), lo que genera un vaciamiento de este grupo etario en las zonas de origen y, en contrapartida, conlleva el reemplazo, la innovación y el dinamismo en las zonas de arribo. De este modo, la migración tiene aspectos positivos, ya que abre oportunidades individuales y aporta al desarrollo de las ciudades a las que llegan los migrantes, pero agrava la situación de las zonas expulsoras, afectando negativamente a quienes permanecen allí, contribuyendo así a generar lo que la CEPAL ha llamado “trampas territoriales de pobreza” (CEPAL, 2007b).

Cabe destacar que el avance de la urbanización regional ha modificado el perfil de los migrantes internos, que ahora se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas. Además, los desplazamientos actuales ya no siguen el patrón concentrador de décadas pasadas. Si bien en la mayor parte de los países la ciudad principal aún es atractiva, en las ciudades más grandes se ha producido, desde la década de 1990, una inflexión migratoria que las ha llevado a la emigración neta por salida de población hacia otros nodos dinámicos del sistema urbano (CEPAL, 2007b).

Esta inflexión hacia la migración intermetropolitana ha ido acompañada de un aumento sostenido de la migración internacional entre países de América Latina. En efecto, esta migración internacional acompaña la actual etapa del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe como en décadas pasadas lo hiciera la migración interna (CELADE, 2006).

Es importante resaltar que el territorio no solo se refiere al lugar de residencia, sino que también puede ser considerado como una variable adscriptiva (referida tanto al lugar de origen como al lugar de residencia) que las personas portan como un sello de identidad y que condiciona sus oportunidades de desarrollo. Así, el lugar donde uno vive o de donde uno proviene se convierte en un eje estructurante de las relaciones sociales; puede reforzar la adscripción a facetas positivas de la identidad territorial, o bien, reforzar procesos de discriminación que operan sobre la base del estigma y profundizan las desigualdades sociales. Esta última situación afecta particularmente a quienes migran desde determinados países o localidades, así como a los habitantes de determinados barrios en las ciudades, en particular de los sectores marginales y de algunos sectores urbanos deteriorados.

<sup>4</sup> “El balance costo-beneficio del crecimiento de una ciudad cambia en forma permanente y determina ciclos de expansión o depresión urbana. La ciudad tiende a crecer cuando los beneficios sobrepasan los costos pero cuando ocurre lo contrario se estanca y aparecen incentivos económicos para que su actividad se difunda hacia otros polos urbanos. La teoría económica, la geografía y la sociología han conceptualizado y formalizado este proceso de diversas formas. Alonso (1971) y Richardson (1973) introducen el concepto de economías y deseconomías de aglomeración para dar cuenta de los determinantes del tamaño de la ciudad y de sus ciclos de expansión y depresión y mostrar el papel desempeñado por las distintas formas de capital colectivo que producen ventajas y desventajas para las actividades económicas privadas. Esta primera mirada se ha enriquecido con la consideración adicional de determinantes culturales, institucionales, microeconómicos y del tejido productivo (Scott, 2006)” (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009, pág. 32).

<sup>5</sup> Véase Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional” [en línea] <http://rimisp.org/noticia/desigualdad-territorial-los-territorios-rezagados-afectan-el-desarrollo-de-todo-un-pais/>.



A su vez, cabe tener presente que las desigualdades territoriales también se presentan en relación con la calidad de los servicios y los recursos físicos, técnicos y financieros con que cuentan las administraciones públicas subnacionales (de nivel regional o local). Debido a las diferencias en la cobertura y calidad de la oferta a la que tiene acceso la población en razón de su lugar de residencia, las brechas que se presentan en los distintos indicadores sociales se reproducen de manera estructural. Esta situación también se presenta en los desequilibrios en calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, infraestructura de comunicaciones, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)—, que constituyen un obstáculo central para el desarrollo territorial.

Distintos tipos de factores limitan el desarrollo territorial. Desde una perspectiva de economía política, la CEPAL ha destacado los siguientes: las diferencias en las estructuras productivas en la organización espacial interna de los países; la transferencia geográfica de ingresos desde los territorios rezagados hacia los principales centros metropolitanos internos (así como hacia el exterior), lo que implica que una proporción importante del valor producido no sea retenido en esos territorios; el proceso de migraciones selectivas —en particular de personas jóvenes— desde los territorios rezagados hacia las áreas metropolitanas; y determinantes institucionales del desempeño de los territorios subnacionales, como la capacidad endógena de generar proyectos regionales por parte de las propias comunidades en esos territorios (CEPAL, 2015d, págs. 22 a 24).

Desde una perspectiva de política institucional, cabe destacar, además, los problemas de coordinación entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otras) —y su alcance a lo largo y ancho del territorio—, así como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), entre los gobiernos locales dentro de un territorio, entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y sus distintos objetivos y prioridades para la asignación de recursos (Proctor, Berdegué y Cliche, 2016).

## B. Desigualdades entre territorios

En la presente sección se analizan las desigualdades territoriales contrastando algunos indicadores desagregados por la primera división territorial o división administrativa mayor (DAM) de cada uno de los países considerados<sup>6</sup>. Eso permite ir más allá de los promedios nacionales y también de los análisis más tradicionales que comparan áreas urbanas y áreas rurales. Este análisis complementa el trabajo realizado por varias décadas en la CEPAL (CEPAL, 2015d; CEPAL, 2012c) y sigue los últimos lineamientos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular en lo que se refiere a las medidas prioritarias relacionadas con la desigualdad territorial, la movilidad espacial y la vulnerabilidad (CEPAL, 2012c; CEPAL, 2015c)<sup>7</sup>. Se optó por un análisis basado en las encuestas de hogares de los países con el objetivo de tener datos más recientes que los de las rondas censales y, además, visibilizar las desigualdades territoriales relacionadas con los indicadores de ingreso, que no están contemplados en los censos de población.

La forma de denominar a esa primera división administrativa varía en cada país: en algunos se la llama “estado” o “unidad federativa” (por ejemplo en el Brasil y en México), en otros “provincia” (la Argentina, Panamá), “región” (Chile, Guatemala) o “departamento” (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, el Perú). La diversidad en el tamaño poblacional de estos territorios es considerable: el estado de São Paulo, en el Brasil, por ejemplo, tiene 44 millones de habitantes, lo que equivale al tamaño de un país mediano de la región, mientras que el departamento de Flores, en el Uruguay, tiene 25.000 habitantes, lo que corresponde al tamaño de una ciudad pequeña. Asimismo, el significado de cada uno de estos territorios es distinto en cada país y está muy relacionado con su estructura político-administrativa y su grado de centralización o autonomía administrativa, legislativa y fiscal.

A la luz de lo indicado en el punto anterior, un primer elemento a considerar es la heterogeneidad productiva de estas unidades administrativas, que se expresa, por ejemplo, en los altos niveles de concentración del PIB. En 2010, tres territorios concentraban la mayor parte del producto interno bruto de América Latina: en primer lugar, el estado de São Paulo, en el Brasil (cuyo PIB superaba al de países como la Argentina, Colombia y la República Bolivariana

<sup>6</sup> En el cuadro que figura en el anexo IV.A1 se presenta información sobre la organización territorial de los países de América Latina hasta el nivel subnacional, en que los datos de las encuestas de hogares pueden ser usados manteniendo la calidad de la información. Esta es la primera división territorial, o sea, la división administrativa mayor de cada país.

<sup>7</sup> Véase Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

de Venezuela), aportaba un 13,9% del PIB regional; en segundo lugar, el Distrito Federal, en México, participaba con un 5,6% del PIB regional y, en tercer lugar, la Provincia de Buenos Aires, junto con la ciudad de Buenos Aires, concentraban el 4,2% del PIB (CEPAL, 2015d)<sup>8</sup>.

Al combinar la distribución de la producción con la distribución poblacional y el tamaño de la superficie se obtiene que, en pocos casos, los territorios con mayor PIB y población superan el 2% del territorio de la región. Esto configura una situación de alta concentración de la población y sus actividades en unos pocos centros dinámicos.

A continuación se presenta el análisis comparativo de tres grupos de variables en los distintos territorios:

## 1. Pobreza y territorios

Como puede verse en el gráfico IV.1, al analizar los niveles de pobreza medida por ingresos por territorio, los promedios nacionales esconden grandes diferencias en cada país<sup>9</sup>.

En la mayoría de los casos, las regiones con menores niveles de pobreza son también los territorios o áreas metropolitanas donde se ubica la capital del país (en Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)), donde se encuentran los centros económico-industriales (Nuevo León en México, por ejemplo, donde se encuentra Monterrey), que son centros turísticos (Cusco en el Perú y Colonia en el Uruguay) o territorios minero-extractivos (Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia). Cabe indicar que, aun cuando los niveles de pobreza urbana son menores, en estos territorios se concentra la mayor cantidad (en términos absolutos) de la población que vive bajo la línea de pobreza.

Los territorios que presentan mayores niveles de pobreza (más del 70% de su población) son las comarcas indígenas de Panamá, Lempira (Honduras), Amazonas (República Bolivariana de Venezuela), la región norte en Guatemala, Chocó (Colombia) y Chiapas (México). Ellos son, además, territorios con gran presencia de población indígena<sup>10</sup>. Esto último constituye un ejemplo del entrecruzamiento de las desigualdades analizadas en este documento. Como se verá al final de esta sección, otro ejemplo del entrecruzamiento entre las características étnicas y raciales de la población y los territorios puede observarse en el caso de los afrodescendientes en el Brasil.

Puede hacerse una primera aproximación a la medición de la desigualdad territorial con relación a la pobreza existente en un país a través del rango (o la diferencia) entre el valor máximo y mínimo de pobreza existente entre los territorios. En cinco países (Panamá, Perú, México, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)), el rango es superior a 40 puntos porcentuales. En Panamá, por ejemplo, en las comarcas indígenas, el 85% de la población vive en situación de pobreza, en tanto en la provincia de Los Santos, solo el 9% de la población se encuentra en esa situación.

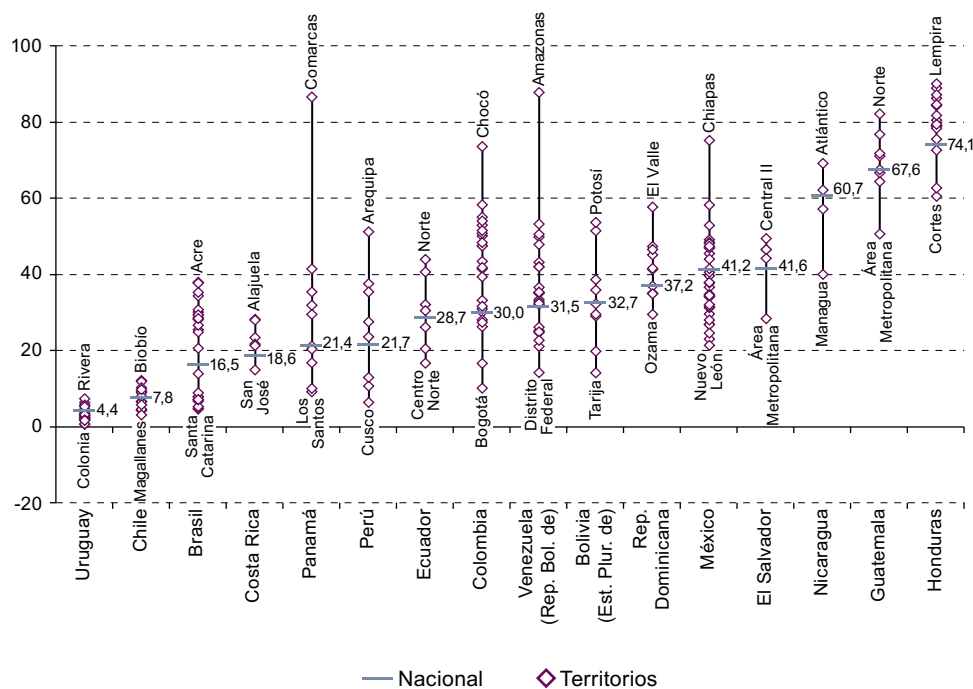
Otra manera de medir la desigualdad es observando la distribución de los niveles de pobreza y no solo sus puntos mínimo y máximo. En el gráfico IV.1 se muestran los niveles de pobreza en los territorios por país (cada punto es un territorio) y se observa cómo estos se distribuyen respecto del promedio nacional. En Honduras, por ejemplo, solo tres de los dieciséis departamentos (Atlántida, Cortés y Francisco Morazán) presentan niveles de pobreza inferiores al promedio nacional. En Colombia ocurre algo similar: solo cinco departamentos presentan niveles de pobreza inferiores al promedio nacional (Bogotá, Cundinamarca, Meta, Valle del Cauca y Santander). En ambos casos, la mayoría de los territorios están por sobre la media, pero en tanto Colombia muestra una dispersión relativamente alta (como también ocurre en Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, México y el Brasil), Honduras presenta una dispersión significativamente más baja. En el lado opuesto se encuentran el Uruguay y Chile que, además de tener menores niveles de pobreza nacional, presentan también la menor dispersión absoluta y relativa respecto de la media, seguidos de Costa Rica, El Salvador y el Ecuador.

<sup>8</sup> La concentración poblacional y productiva no debería equivaler a la desigualdad, pero esa es la singularidad latinoamericana: en los países de la OCDE puede existir una alta concentración espacial de la producción y la población, pero las brechas de condiciones de vida y de bienestar a nivel territorial no son altas. En América Latina, una mayor concentración se relaciona con una mayor desigualdad, con excepción de Chile.

<sup>9</sup> La pobreza monetaria se calcula según la metodología basada en ingresos de la CEPAL, en que el enfoque utilizado consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas.

<sup>10</sup> El caso de Chile, donde la región del Biobío es la que se encuentra en mayor situación de pobreza, se explica en parte por las consecuencias socioeconómicas del terremoto de 2010, cuyo epicentro se ubicó en esa región.

**Gráfico IV.1**  
**América Latina (16 países): población en situación de pobreza por territorio y país**  
 (En porcentajes)



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

Existen diferentes factores que contribuyen al surgimiento de “trampas de pobreza espacial”, a saber: i) los factores agroecológicos, que influyen en la habilidad de los habitantes de un territorio de satisfacer sus necesidades; ii) las características institucionales, políticas y de gobernanza, tanto a nivel nacional como subnacional, que resultan en el goce diferenciado de derechos según el lugar de residencia; iii) el estigma; y, por último, iv) la infraestructura inadecuada en áreas donde la poca densidad poblacional encarece las inversiones necesarias<sup>11</sup>.

En síntesis, la información presentada en esta sección muestra la importancia de ir más allá de los promedios nacionales en las estimaciones de pobreza para que la formulación de políticas públicas tenga en cuenta la dimensión territorial.

## 2. Territorio y acceso a servicios básicos

Las desigualdades territoriales también son significativas en otras dimensiones de las condiciones de vida de las personas, como por ejemplo, el acceso a los servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento) y el espacio físico con el cual cuentan las personas dentro de su hogar (hacinamiento o cantidad de personas por habitación).

Disponer de energía en el hogar es de máxima importancia pues de ello depende poder preparar y refrigerar alimentos, iluminarse, entretenerse, estudiar e informarse, entre otras actividades. Su falta obliga a destinar tiempo a conseguir una fuente alternativa de energía, lo que significa, no solo una sobrecarga en el uso del tiempo, en general de mujeres y niñas y niños, como se analiza en el capítulo II de este documento, sino también problemas de salud derivados de cargar un peso inadecuado (por ejemplo, leña) una larga distancia. Es tal la importancia de tener energía en el hogar que ha sido incorporado como un objetivo en sí mismo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos).

Con relación a la cobertura de electricidad, los avances en América Latina han sido notables en el período reciente: en promedio, casi la totalidad de los hogares cuenta con este servicio básico (93%) y diez países presentan coberturas

<sup>11</sup> Para una reseña de la literatura sobre pobreza y economía espacial, véase Bird, Higgins y Harris (2010).

superiores al 90% (véase el gráfico IV.2A). Sin embargo, en cinco países más del 10% de los hogares carecen aún de este servicio: Bolivia (Estado Plurinacional de) (10,5%), Guatemala (14,7%), El Salvador (16%), Honduras (16,4%), y Nicaragua (27,6%). Las desigualdades territoriales persisten en esta materia: los territorios con menor cobertura eléctrica son la zona Atlántico en Nicaragua, Olancho en Honduras y la región norte en Guatemala, donde más del 50% de las viviendas no tienen electricidad. El Salvador, que muestra el mismo nivel de cobertura que Honduras y Guatemala, presenta menores desigualdades territoriales. En cambio, en Colombia y el Perú, donde los promedios nacionales superan el 90% de cobertura, las desigualdades territoriales son significativas: solo el 75% de las viviendas tienen electricidad en Chocó y La Guajira (Colombia) y el 79% en Arequipa (Perú). Todavía persisten grandes desafíos y es preciso diseñar iniciativas que impulsen el acceso a la energía en áreas donde la población carece de ella. Es importante analizar en qué medida la geografía local, la capacidad de las políticas públicas o la tecnología son los factores que inciden en la ausencia de servicios básicos en los territorios.

El acceso al agua potable y el saneamiento es clave en la medida que previene enfermedades gastrointestinales que son causa de muerte, en particular en la niñez, así como la pérdida de años de vida saludable<sup>12</sup>. También afecta la asistencia y el desempeño escolar e implica días de trabajo perdido. Los hogares sin acceso al agua potable están sujetos a costos adicionales, como obtener agua desde camiones cisterna, con potenciales efectos negativos sobre la salud e importantes costos de oportunidad, como el tiempo de acarreo del agua, que afecta particularmente a los niños y niñas y a las mujeres.

Los avances recientes en términos de acceso al agua potable también han sido muy importantes en los países de América Latina. Según estimaciones de la CEPAL (Jouravlev, 2015), en los últimos 25 años la región ha expandido el acceso al agua potable del 85% en 1990 a casi el 95% en 2015<sup>13</sup>. Sin embargo, también aquí persisten importantes desigualdades territoriales (véase el gráfico IV.2B); exceptuando Chile, Costa Rica y el Uruguay, los demás países muestran una gran desigualdad territorial de acceso al agua potable. Asimismo, en lo que se refiere al saneamiento, aún restan grandes desafíos y esfuerzos para que los hogares cuenten con ese servicio básico y paliar las enormes desigualdades territoriales existentes (véase el gráfico IV.2C).

Una vivienda adecuada se caracteriza por su capacidad de proteger a las personas que viven en ella de las condiciones climáticas adversas, así como de brindarles condiciones adecuadas de privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida (Feres y Mancero, 2001 y CESRC, 1991). Junto con las brechas de acceso a la energía y al agua y el saneamiento en la vivienda, la desigualdad también afecta a la calidad de la construcción, su equipamiento y el espacio físico con que cuentan las personas en el hogar. Con respecto a esto último, se utiliza el indicador de hacinamiento, definido como la cantidad de personas por habitación<sup>14</sup>. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el hacinamiento y, en general, las condiciones de la vivienda afectan particularmente sus resultados educativos (Kaztman, 2011). En el gráfico IV.2D se puede observar que en cinco países, más del 20% de los hogares se encuentran en situación de hacinamiento moderado y grave (Bolivia (Estado Plurinacional de), República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guatemala).

Las desigualdades territoriales con relación al hacinamiento son palpables en la mayoría de los países, exceptuando Costa Rica, el Uruguay, Chile y el Ecuador. Por ejemplo, en países como México y Colombia (con un poco más del 7% de los hogares, en promedio, en situación de hacinamiento), los estados de Guerrero, Chiapas y Campeche (México) y los departamentos de Cesar y La Guajira (Colombia), muestran tasas de hacinamiento similares a las del Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y El Salvador.

<sup>12</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en 2015, a nivel mundial, el 1% de las muertes neonatales, el 16% de las muertes postneonatales y el 9% de las muertes de niños menores de cinco años fueron causadas por diarrea. En América Latina, esos mismos indicadores llegan al 0,2%, el 7,9% y el 4,4%, respectivamente (UNICEF, 2016).

<sup>13</sup> El criterio para determinar el acceso al agua potable es más bien laxo y por eso arroja porcentajes tan altos que muchas veces encierran desigualdades. Además, a menudo no se cumple con los criterios de derechos humanos (disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad) del acceso al agua potable.

<sup>14</sup> Si el indicador es superior a 2,5 personas por habitación, se habla de hacinamiento moderado; si es superior a 5 personas por habitación, se habla de hacinamiento grave.

**Gráfico IV.2**  
**América Latina (16 países): hogares con servicios básicos por territorio**  
*(En porcentajes)*

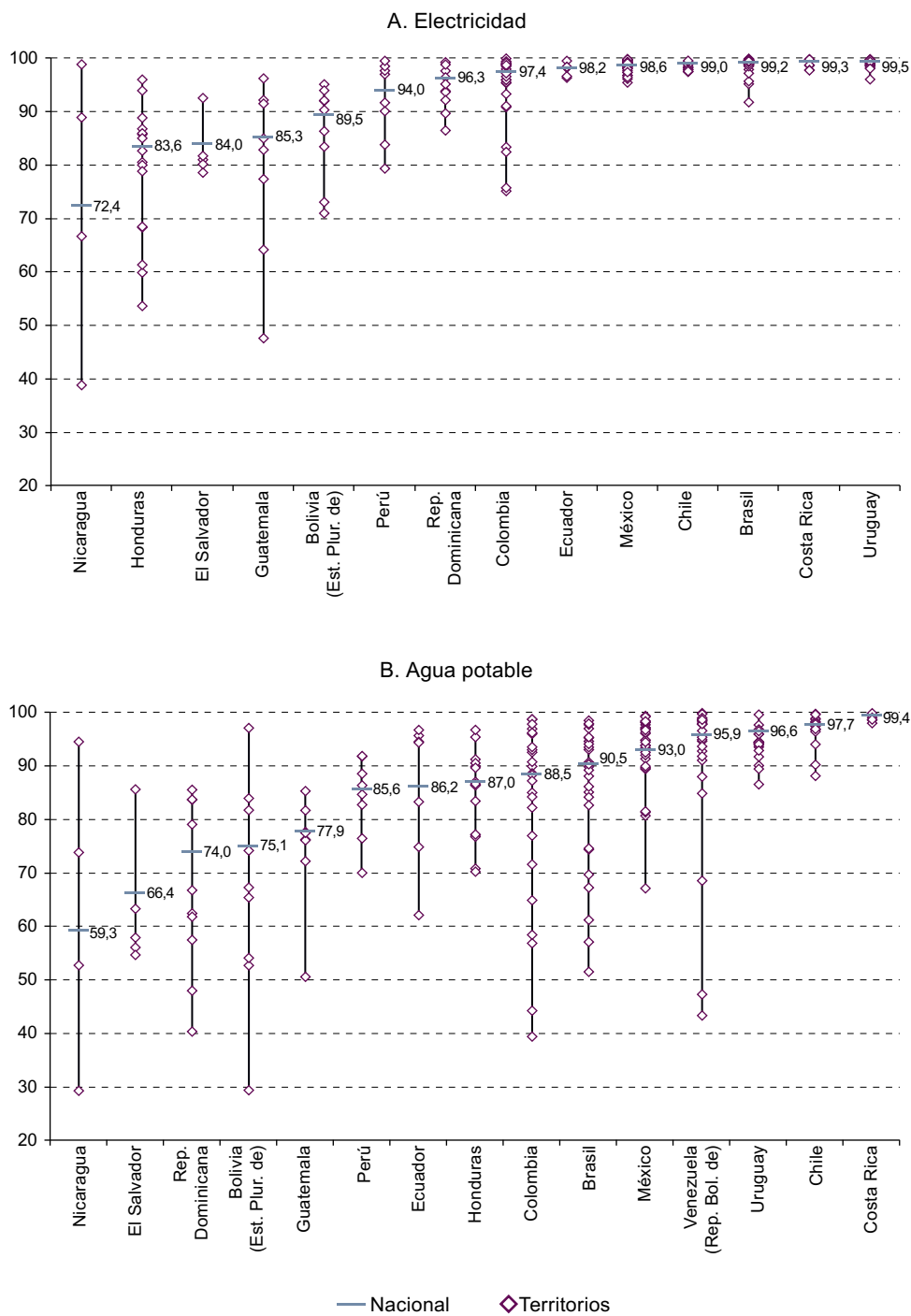
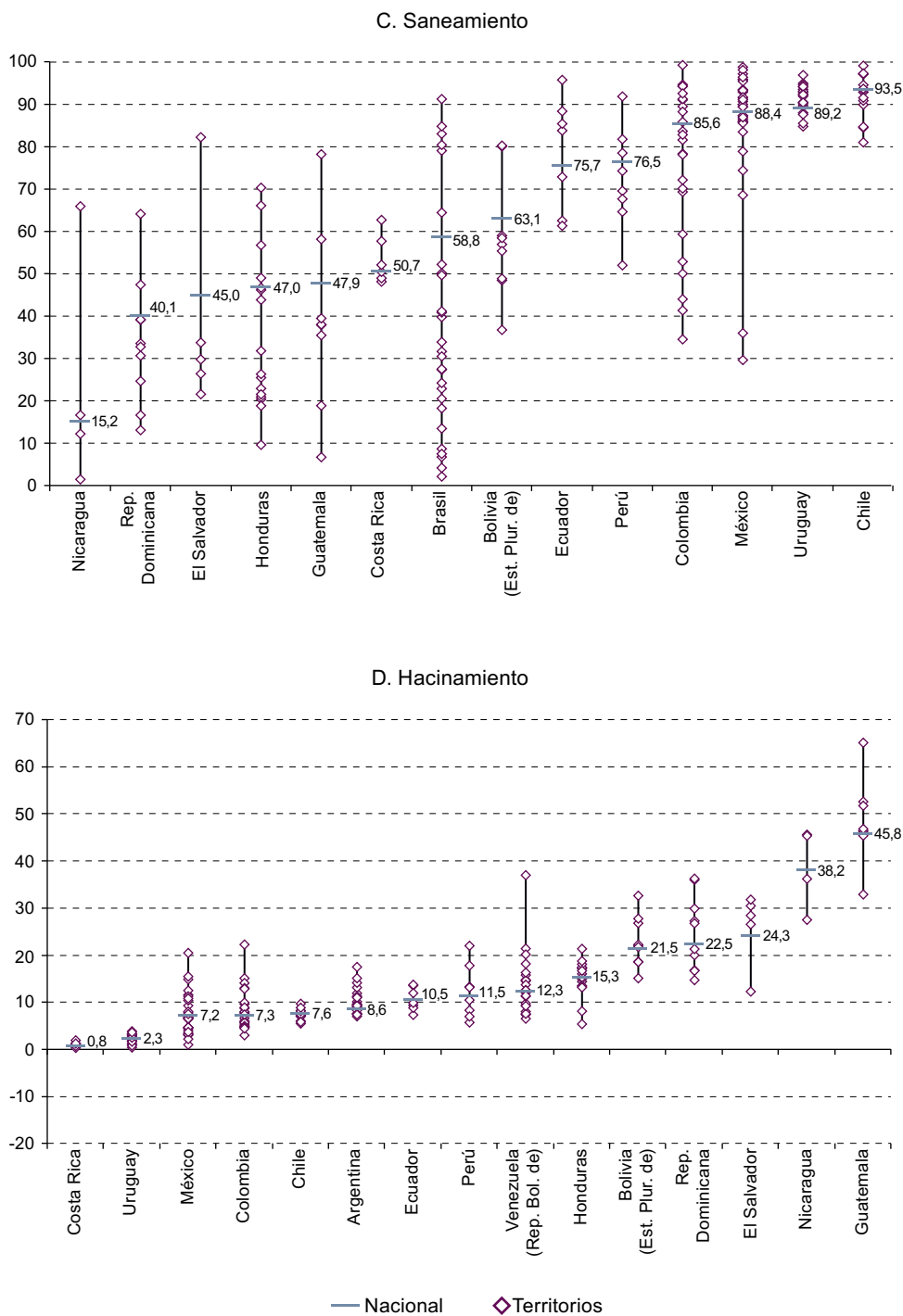


Gráfico IV.2 (conclusión)

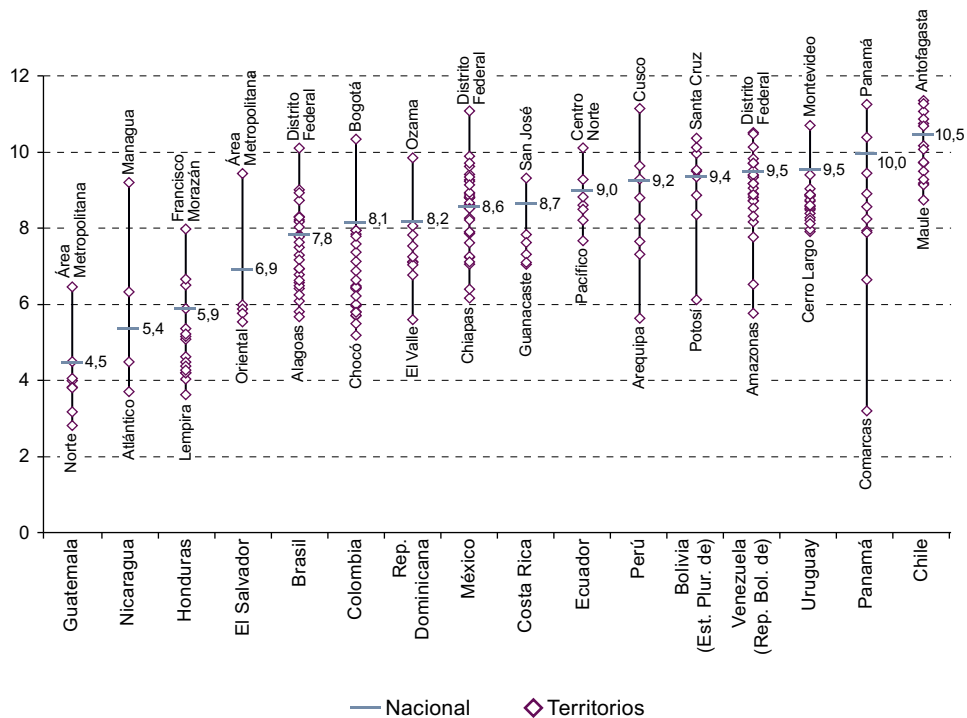


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

### 3. Desigualdades territoriales y educación

La educación es otro ámbito donde se evidencian las desigualdades territoriales. La CEPAL ha analizado los avances de los países en materia de cobertura, acceso y progresión respecto de los distintos ciclos educativos, así como la reproducción de las desigualdades que han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos (CEPAL, 2011b; CEPAL, 2015a). Asimismo, ha analizado los factores de desigualdad (las condiciones socioeconómicas de los hogares y la educación alcanzada por los jefes y las jefas de hogar, así como los determinantes de género, raza y etnia) que inciden en las diferencias de resultados del aprendizaje y progresión en el sistema educativo, a lo que se suma el acceso a los servicios de enseñanza de calidad<sup>15</sup>.

**Gráfico IV.3**  
**América Latina (16 países): escolaridad de la población de 25 años y más, por territorio**  
(En años)



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

La educación formal constituye un derecho humano fundamental y un requisito clave para el desarrollo de las personas y de las naciones. Aun cuando existen diferencias entre países respecto de la edad de inicio de la educación y cantidad de años de estudio, su obligatoriedad consagra un derecho para todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente del lugar donde vivan en cada país. No obstante, se evidencian importantes brechas territoriales en todos los indicadores de logros educativos. En el gráfico IV.3, que muestra los años de escolaridad de la población de 25 años y más, Chile aparece como el país con mayor logro educativo (10,5 años) y menor desigualdad territorial, considerando el rango entre el mínimo y el máximo años de escolaridad alcanzados. Por otro lado, Panamá, el país que le sigue en cuanto a promedio nacional (10,0 años), es el que presenta mayor desigualdad territorial: las comarcas indígenas son las regiones que presentan el menor nivel educativo de América Latina. Finalmente, países como Nicaragua, que presenta a nivel nacional 5,4 años de educación en promedio, también exhibe grandes desigualdades territoriales: Managua presenta un nivel educativo (9,2 años) similar al promedio nacional del Perú, en tanto que el nivel promedio de la zona Atlántico no alcanza los 4 años<sup>16</sup>.

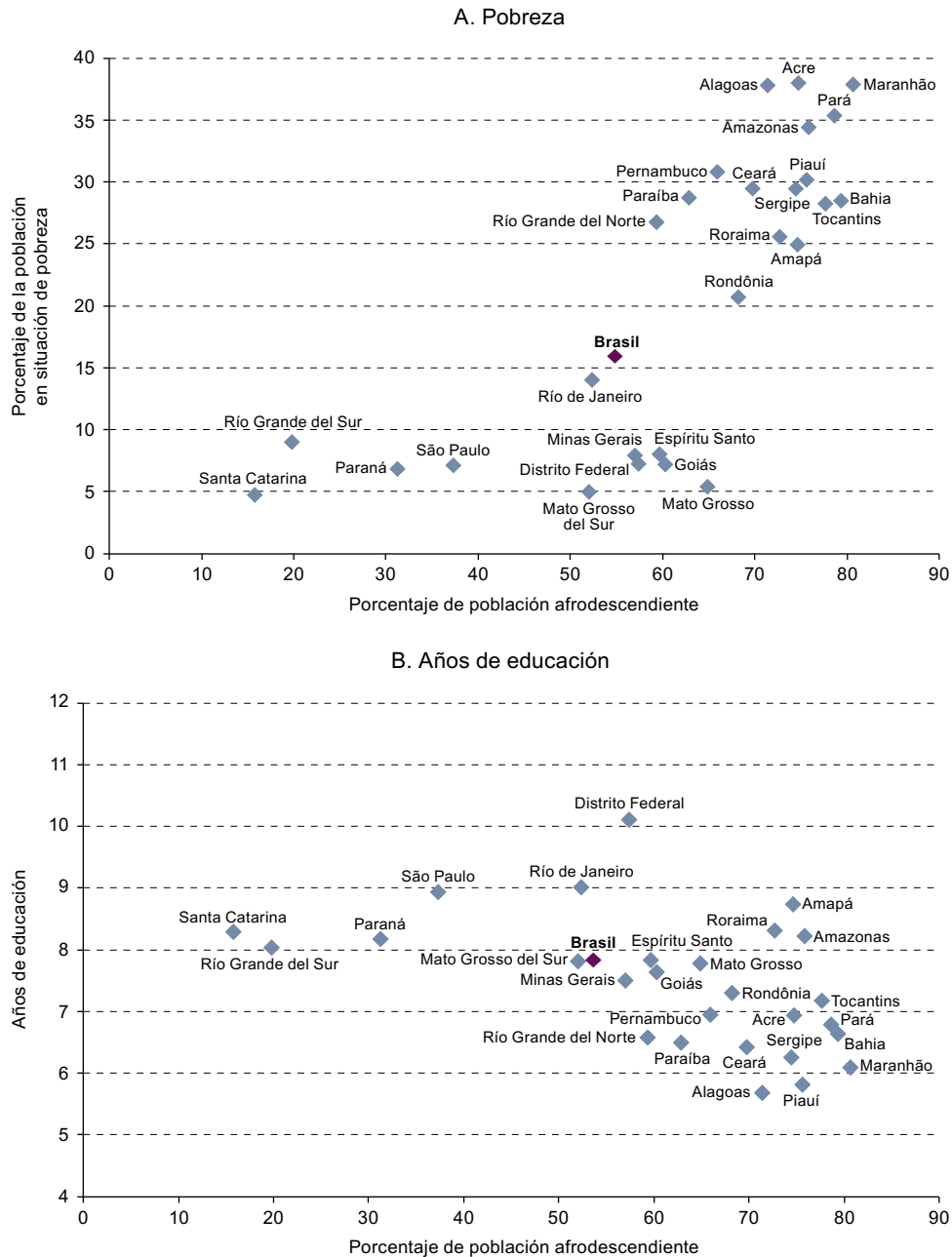
<sup>15</sup> Véase el capítulo II.

<sup>16</sup> Debido a las características de este texto, no se analizan en esta ocasión las brechas de calidad en la educación, que también tienen una fuerte expresión territorial.



El análisis territorial también permite observar una nueva dimensión del entrecruzamiento de las desigualdades analizadas en este documento. Por ejemplo, en el Brasil, los territorios que se caracterizan por tener más de 30% de su población en situación de pobreza (Acre, Maranhão, Alagoas, Pará, Amazonas, Pernambuco y Piauí) (véanse gráficos IV.1 y IV.4), donde hay más insuficiencia de acceso a electricidad (Acre, Amazonas, Amapá, Piauí, Pará), falta de acceso al agua potable (Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Maranhão) y a sistemas de saneamiento (Amapá, Maranhão, Pará, Piauí), así como de población con menos años de escolaridad (Piauí, Alagoas, Maranhão), son precisamente los territorios donde hay un mayor porcentaje relativo de población afrodescendiente.

**Gráfico IV.4**  
**Brasil: indicadores sociales y población afrodescendiente por unidad federativa, 2014**  
*(En porcentajes y años)*



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



## C. Desigualdades en las ciudades

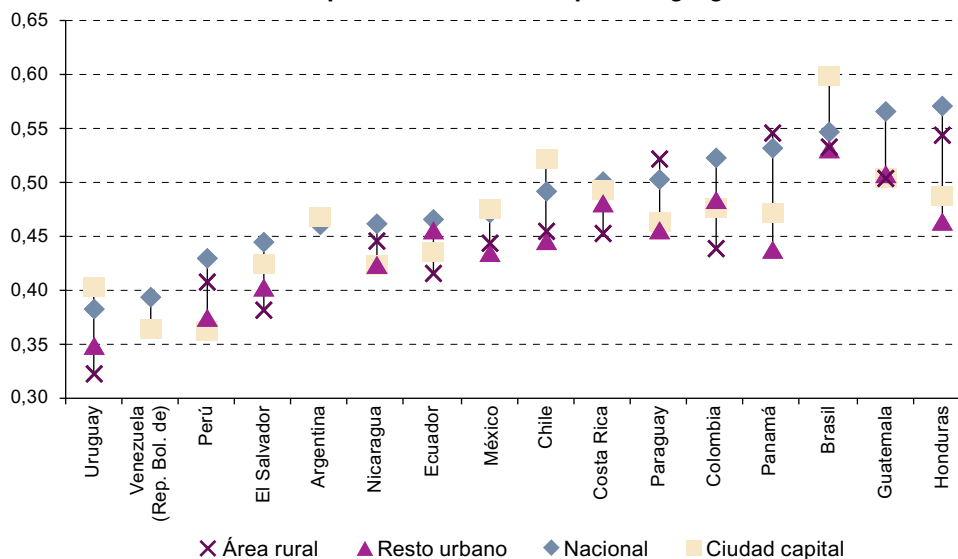
El proceso de urbanización en la región ha llevado a una alta concentración de la población en zonas urbanas, que supera hoy el 80% de la población regional, por lo que el análisis del territorio como uno de los ejes de las desigualdades sociales requiere una mirada a lo que ocurre en las ciudades y entre ellas.

Como se ha mencionado previamente, la distribución de ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la desigualdad. En ONU-Hábitat/CAF (2014) se presentan los resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en la distribución del ingreso e indicadores relacionados en 284 centros urbanos de 17 países de la región. Sus resultados muestran una alta heterogeneidad en los países, con diferencias en el coeficiente de Gini que llegan hasta el 25% entre las distintas ciudades de un mismo país<sup>17</sup>. El estudio concluye que las diferencias dentro de un país pueden ser incluso mayores que las diferencias entre distintos países.

En la misma línea, en el gráfico IV.4 se muestran datos para comparar lo que ocurre entre la ciudad capital y otros dos conjuntos de áreas geográficas de cada país (Martínez y otros, 2016)<sup>18</sup>. De acuerdo con datos de alrededor de 2013, el coeficiente de Gini tiene un comportamiento heterogéneo y se destaca que en más de la mitad de los países la desigualdad en la capital es menor al promedio nacional. En tanto, en cinco países, la capital muestra una mayor desigualdad que el resto del país, y en dos países es la zona rural la que muestra una mayor desigualdad.

De forma complementaria, el análisis de Martínez y otros (2016) muestra que entre el 5% y el 60% de la desigualdad de ingresos total de los países corresponde a la capital, lo que se explicaría, en parte, por la diferencia en el nivel de concentración que ahí existe<sup>19</sup>. Así, de los países donde la desigualdad de ingresos en la capital es mayor que en las otras áreas (urbana y rural), dos muestran niveles de ingresos altamente concentrados en estas ciudades con una mayor participación de estas en el ingreso total: Santiago (Chile) y Montevideo (Uruguay). Esta desigualdad relativamente mayor en estas dos ciudades contrasta con que, tal como se mencionó en el punto anterior, pertenecen a países que presentan las menores tasas de desigualdad en sus niveles de pobreza y otros indicadores entre territorios; sin embargo, no ocurre lo mismo con relación a la concentración del ingreso.

**Gráfico IV.5**  
**América Latina (16 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).

<sup>17</sup> Uno de los indicadores habitualmente utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el índice de Gini. Este toma valores entre 0 (equidistribución) y 1 (desigualdad máxima) para mostrar la magnitud de la desigualdad de los ingresos recibidos por los hogares.

<sup>18</sup> De aquí en adelante se usa la expresión “capital” para referirse a la “ciudad capital” de los países. La clasificación de las áreas geográficas —capital, resto urbano, rural— se hizo sobre la base de las posibilidades de las encuestas de hogares para hacer un análisis a nivel de ciudades. Por tal motivo se consideró la ciudad capital o su área metropolitana como un ejemplo de lo que ocurre a nivel de ciudades. Para fines de comparación se utilizó el resto urbano y el resto rural.

<sup>19</sup> Para realizar este análisis de aporte a la desigualdad se utiliza el índice de Theil y se descompone entre los tres territorios analizados: ciudad capital, resto urbano y rural. El índice de Theil es un indicador utilizado habitualmente en el análisis de la desigualdad cuyo valor radica en que permite expresar la desigualdad total como la suma de los diversos componentes.

## 1. Los tugurios: expresión urbana de la desigualdad

En América Latina y el Caribe, la población perteneciente a diferentes niveles socioeconómicos tiende a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos patrones entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre estos grupos, es probable que la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad se debiliten. Si el patrón de localización favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, ya sea porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desaventajados, porque genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados o porque segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las diferentes formas de capital, la segregación residencial emerge como un gran desafío para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2014d). Cabe destacar que este es, precisamente, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

El agrupamiento de los segmentos de bajo nivel socioeconómico en zonas periféricas de las ciudades ha sido un rasgo distintivo de la urbanización de la región, en particular en el caso de las grandes ciudades (un millón de habitantes o más). En general, esto se ha asociado con desventajas por las condiciones más precarias en materia de vivienda, servicios básicos y equipamiento social, así como una mayor exposición a riesgos de seguridad. La otra cara de la moneda ha sido la concentración de los grupos de alto nivel socioeconómico en unas pocas zonas de la ciudad (CEPAL, 2014d).

La segregación residencial es una clara expresión de la desigualdad social en las ciudades. Por su parte, los tugurios, que son parte del fenómeno de la segregación, son los territorios en donde se produce un mayor entrecruzamiento entre los distintos ejes y ámbitos de la desigualdad social. Como indican Martínez y Jordán (2009), el proceso de urbanización con alta concentración de la población en zonas urbana, ha ido de la mano de la pobreza y la desigualdad urbana, lo que habría llevado a la región a ser una de las que tiene un mayor número de personas que habitan en tugurios.

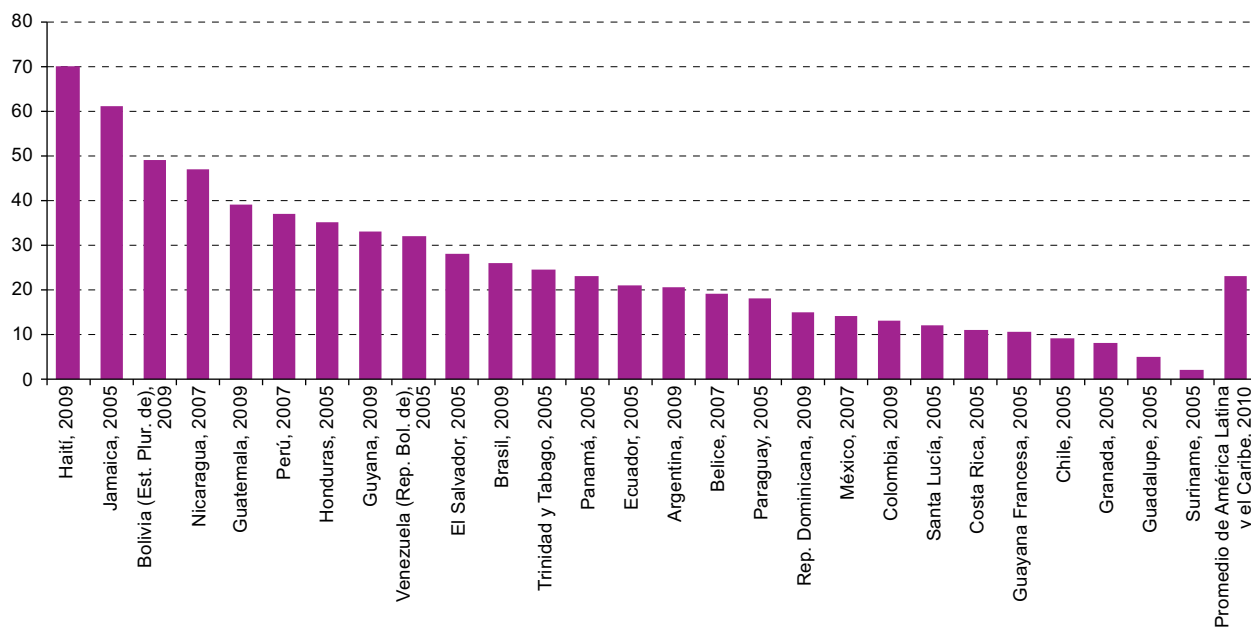
Según ONU-Hábitat, “un hogar de asentamiento precario” es “un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes cinco condiciones: i) una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; ii) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; iii) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; iv) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas y v) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (ONU-Hábitat, 2012, pág. 64). En la región, los tugurios hacen referencia también a conjuntos de viviendas precarias, conocidas también como: campamento, villa miseria o favela, entre otros términos<sup>20</sup>.

Los tugurios son una de las caras más expresivas de la desigualdad en las ciudades, pero también conforman un factor reproductor de ella; manifiestan deficiencias múltiples y representan de manera material las diferencias de oportunidades y de resultados en la población. En muchas ciudades, los tugurios carecen de servicios públicos, accesos físicos adecuados, sistemas de transporte, escuelas, parques, espacios, áreas de recreación y otros bienes públicos. Además, no ofrecen una tenencia segura o estable de vivienda y la ocupación de suelo es en muchos casos informal o ilegal<sup>21</sup>. Los tugurios se ubican geográficamente en áreas centrales degradadas y en riesgo ambiental o en las zonas periféricas, lejos de servicios y oportunidades y con mala conectividad, lo que aumenta el riesgo de problemas sociales (violencia y salud) para la población que habita en ellos (ONU-Hábitat/CAF, 2014 y ONU-Hábitat, 2012). De esta manera, el tugurio se presenta como una expresión espacial de la matriz de desigualdad social en la ciudad, donde también confluyen los otros ejes estructurantes de la desigualdad.

<sup>20</sup> Candia (2005) define al tugurio como “poblamiento espontáneo, muchas veces irregular, producto de tomas o invasiones de terrenos o a la erradicación de cierto sector de la población”.

<sup>21</sup> Según se señala en ONU-Hábitat/CAF (2014, pág. 105), “se estima que del 20% al 30% de los habitantes en América Latina y el Caribe viven sin documentos legales apropiados, lo que los convierte en ‘propietarios y ocupantes sin títulos’”.

**Gráfico IV.6**  
**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.

En los últimos 20 años se observaron considerables mejoras en la reducción de tugurios y de la desigualdad en el ingreso en la región. Sin embargo, a pesar de la disminución de la proporción de residentes urbanos que vive en asentamientos informales (del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2010), en números absolutos, la cantidad de personas en esas condiciones aumentó de 105 millones en 1990 a 111 millones en 2010, no solo por el crecimiento demográfico, sino también por la urbanización desarrollada en el contexto de la pobreza (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

Por último, cabe tener presente que las ciudades con altas concentraciones de ingreso no necesariamente concentran los asentamientos informales y viceversa (ONU-Hábitat/CAF, 2014). Asimismo, una reducción de los tugurios no garantiza la disminución de desigualdad, al menos en el corto plazo. Lo que es común es que ciudades altamente divididas social y espacialmente presenten altos niveles de desigualdad de ingresos (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

## D. Consideraciones finales

Como se ha analizado en este capítulo, la consideración del territorio es central al momento de analizar la desigualdad en los países de la región. Esto es así tanto para analizar su distribución y características, como para diseñar políticas públicas para la igualdad.

Se ha destacado que las desigualdades territoriales son una expresión de la heterogeneidad estructural existente en el modelo de desarrollo latinoamericano, que no afectan solo a los procesos productivos, sino que tienen un impacto en la distribución diferencial del poder y de la participación en los procesos de toma de decisiones, así como en las relaciones sociales de exclusión o inclusión y la capacidad que tienen las personas de desarrollarse económicamente y de ejercer sus derechos. Los otros ejes de la desigualdad social analizados en los capítulos anteriores (el género, la raza, la etnia y la edad, sus encadenamientos y entrecruzamientos) se manifiestan y se materializan en los territorios donde viven las personas. Además, se entrecruzan también con la heterogeneidad territorial que históricamente ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas, sumando a esa ecuación nuevos factores de rezago, discriminación

y exclusión. La desigualdad social en los territorios se evidencia en las brechas que existen entre las distintas regiones en el interior de cada país, entre el mundo rural y urbano, en las ciudades y entre ellas. En la ciudad, la desigualdad se cristaliza en la segregación espacial y en los tugurios, reproduciendo y potenciando los efectos derivados de los distintos ejes de la desigualdad social.

En atención a todo lo anterior, y para avanzar en las políticas públicas dirigidas a reducir la desigualdad, es imprescindible considerar las especificidades y desigualdades asociadas al territorio como una variable central para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales. Ello incluye, ciertamente, considerar la participación de las distintas comunidades, sujetos y actores que habitan ese territorio en los procesos de gestión, así como generar políticas activas para disminuir la heterogeneidad estructural de la oferta de servicios públicos derivada de las brechas de institucionalidad y recursos que afectan particularmente a las localidades más rezagadas.

Si bien lo indicado es necesario para avanzar en los procesos de inclusión social, no es algo nuevo y parece no ser suficiente para romper las brechas existentes. En consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y a fin de potenciar las sinergias, es necesario enfatizar la importancia de poner a la inclusión y la igualdad como objetivo de las políticas de desarrollo productivo y territorial. A la vez, también es preciso profundizar en los estudios que permitan conocer de mejor manera las dinámicas asociadas con la desigualdad territorial de ingresos y la forma en que los ejes estructurantes de la desigualdad social confluyen en ciertos espacios para agudizar las desigualdades en los países.

Por último, el territorio también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades sociales. Considerar la dimensión territorial en la política social es una oportunidad para gestionar de manera integral, coordinada y sinérgica las políticas sociales en las distintas localidades de un país. Así, las estrategias de desarrollo inclusivo que se puedan generar en el territorio son también un eje fundamental para avanzar en la superación de las distintas dimensiones de la desigualdad analizadas en este capítulo. Todo ello requiere estrategias, planificación, actores, coordinación institucional, participación y consulta ciudadana, generación de consensos básicos y pactos.

## Anexo IV.A1

**Cuadro IV.A1.1**  
**América Latina (18 países): primera división territorial, número y tamaño de la población**  
**a nivel nacional y territorial<sup>a</sup>**  
*(En número de personas)*

País	Primera división territorial	Tamaño de la población (alrededor de 2010)		
		Nacional	Regional	
			Mínimo	Máximo
Argentina	Provincias (23)	36 957 046	Tierra del Fuego	Buenos Aires
			127 000	15 625 084
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Departamentos (9)	10 027 644	Pando	La Paz
			75 335	2 756 989
Brasil	Estados (unidades federales) (27)	203 305 407	Roraima	São Paulo
			500 826	44 169 350
Chile	Regiones (15)	18 191 884	Aysén	Región Metropolitana
			107 334	7 228 581
Colombia	Departamentos (33)	47 121 089	Guainía	Bogotá
			40 203	7 878 783
Costa Rica	Provincias (7)	4 937 755	Limón	San José
			386 862	1 404 242
Ecuador	Regiones autónomas (7)	16 552 000	Galápagos	Distrito Metropolitano de Guayaquil
			25 124	3 113 725
El Salvador	Departamentos (14)	6 520 675	Cabañas	San Salvador
	Macroregiones (5)		149 326	1 567 156
Guatemala	Regiones (8)	16 176 133	Petén	Guatemala
			638 296	3 457 318
Honduras	Departamentos (16)	8 721 014	Islas de la Bahía	Cortés
			65 932	1 621 762
México	Entidades federativas (32)	122 273 473	Baja California Sur	México
			637 026	15 175 862
Nicaragua	Departamentos (15 más 2)	6 262 703	Río San Juan	Managua
	Macroregiones (4)		95 596	2 132 421
Panamá	Provincias (10) (más 3 comarcas)	3 764 166	Darién	Panamá
			46 951	1 551 766
Paraguay	Departamentos (18)	6 854 536	Alto Paraguay	Central
			15 682	1 855 241
Perú	Departamentos (26)	31 488 625	Madre de Dios	Lima (departamento)
	Macroregiones (9)		109 555	8 442 511
República Dominicana	Provincias (31)	10 075 045	Pedernales	Santo Domingo
	Macroregiones (10)		31 587	2 374 370
Uruguay	Departamentos (19)	3 480 222	Flores	Montevideo
			25 050	1 319 108
Venezuela (República Bolivariana de)	Entidades federales (24)	31 028 637	Delta Amacuro	Distrito Federal
			40 200	6 654 901

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

<sup>a</sup> En la Argentina las encuestas de hogares no tienen cobertura nacional, solo comprenden aglomeraciones urbanas. En el Ecuador, la Constitución de 2008 creó las regiones autónomas, pero aún falta su conformación por ley por lo que todavía no tienen nombre. En El Salvador existen 14 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de cinco macroregiones. En Nicaragua hay 15 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de 4 macroregiones. En el Perú hay 26 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de ocho macroregiones. En la República Dominicana existen 31 provincias, pero la encuesta de hogares es representativa de 10 macroregiones.



## Conclusiones y recomendaciones de política

1. Articular la política económica, la política ambiental y la política social
2. Para superar las desigualdades sociales es necesario desarrollar políticas públicas basadas en un enfoque de derechos y con una mirada integral
3. Las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia una universalidad sensible a las diferencias
4. Una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) debe sustentarse en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pactos sociales
5. Fortalecer la dimensión territorial de la política social
6. Es necesario contar con información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad
7. Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios
8. Es urgente transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad



A lo largo de este documento se han examinado diversos ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, tales como el género, la raza y la etnia, la edad y el territorio, y se ha mostrado cómo estos diferentes tipos de desigualdad se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí. Asimismo, se ha hecho referencia a la perspectiva de análisis de la CEPAL, según la cual la matriz de la desigualdad social está directamente asociada con la heterogeneidad estructural en el ámbito económico y productivo y el mercado laboral es el eslabón fundamental entre lo económico y lo social.

El desarrollo social inclusivo es clave para cerrar las brechas en las distintas dimensiones de la desigualdad (CEPAL, 2016a), porque promueve una mayor igualdad en el goce de derechos y en los medios y recursos para ejercerlos, así como en las capacidades humanas, lo que contribuye a romper la reproducción de la desigualdad de una generación a la siguiente (Bárcena y Prado, 2016).

Promover la igualdad no significa solamente garantizar oportunidades, sino también resultados; las múltiples dimensiones de la desigualdad generan una distribución final de recursos y oportunidades sumamente heterogénea, que termina por mermar la posibilidad de una mayor igualdad de oportunidades para la siguiente generación (Atkinson, 2015). La estructura social es la que determina la estructura de las oportunidades, y no a la inversa. Es por ello que las sociedades altamente desiguales no ofrecen una igualdad de oportunidades real y presentan una pobre movilidad social. Desde este enfoque, la igualdad de oportunidades es más un resultado que un punto de partida.

Asimismo, significa promover la participación ciudadana y los procesos y mecanismos de diálogo y concertación social (CEPAL, 2016a), dado que la desigualdad genera una gran disparidad de acceso e influencia sobre la toma de decisiones políticas y esto constituye otro mecanismo de reproducción de la desigualdad imperante (OXFAM, 2016) y atenta contra la viabilidad democrática de los países.

Enfrentar las desigualdades entrecruzadas y su encadenamiento a lo largo del ciclo de vida en el ámbito social y económico implica, por lo tanto, conjugar políticas de reconocimiento de la diversidad (Touraine, 1997) con políticas redistributivas y de ampliación del acceso al desarrollo de capacidades y al bienestar (Fraser, 1995), así como con políticas, planes y programas de lucha contra la discriminación, de promoción activa de la igualdad de oportunidades y de acción afirmativa. Asimismo, implica elevar sustancialmente la representación y capacidad de agencia en la toma de decisiones públicas de todos los grupos sociales excluidos y en situación de discriminación (Fraser, 2009).

Algunos de los ámbitos de intervención pública en los que debe plantearse con firmeza la visión del desarrollo social inclusivo son la protección social y su relación con el campo productivo, la regulación y la institucionalidad laborales y las políticas del mercado de trabajo, la educación, la salud y la redistribución del cuidado (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016a). De ahí la centralidad de las políticas de inclusión en los sistemas de protección social para asegurar una garantía básica de ingresos, tal como se ha previsto en el marco de la iniciativa del



piso de protección social (OIT, 2012)<sup>1</sup>; de las políticas de promoción del trabajo decente (CEPAL, 2016a)<sup>2</sup> y de inclusión productiva y laboral —especialmente orientadas a la población pobre y vulnerable, las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los afrodescendientes—; de las políticas de inclusión educativa, y de la construcción y el fortalecimiento de los sistemas integrados de cuidado.

En este capítulo se plantean ocho recomendaciones para orientar las políticas públicas de forma que reduzcan las desigualdades sociales. Todas ellas se refieren a la necesidad de avanzar en políticas de inclusión social sobre la base de un enfoque de derechos humanos y del ciclo de vida, con una perspectiva intercultural y de género (CEPAL, 2013e) e incluyendo de forma clara e integral los ejes de la desigualdad y los tipos de brechas identificados en este documento. Este tipo de políticas de inclusión social están orientadas a avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entendida como un pacto mundial integral, interdependiente, indivisible y corealizable.

## 1. Articular la política económica, la política ambiental y la política social

Para lograr los objetivos de una agenda centrada en la igualdad se deben implementar políticas económicas, sociales y ambientales que estén alineadas con el cambio estructural progresivo (CEPAL, 2016b). Si bien no existe un modelo único para materializar este cambio de estilo de desarrollo (pues implica transformaciones que vienen determinadas por las especificidades de cada país), las instituciones y políticas públicas deben articularse, bajo esta visión, “en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales” (CEPAL, 2016b, pág. 145).

Es evidente, por lo tanto, que “lo social no se juega solo en lo social, sino que también en la economía, en la política y en el medioambiente” (CEPAL, 2016a). Sin embargo, con el fin de romper la tradicional visión que entrega un papel subsidiario a la política social, debe agregarse que “tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica” (CEPAL, 2016a, pág. 9) y su sostenibilidad a lo largo del tiempo<sup>3</sup>.

Todo esto conlleva la necesidad de coordinar los diversos ámbitos de intervención pública y de fomentar la participación de todos los actores, incluidas las empresas, las organizaciones sindicales y las demás organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel central como local. Al mismo tiempo, supone lidiar con la cultura y la economía política de los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región (véase el punto 7) (CEPAL, 2016b). Asimismo, implica avanzar hacia nuevos diseños institucionales en los que el peso de las instituciones y autoridades económico-financieras y el de las sociales y ambientales se vayan nivelando e igualando en lo que respecta a la toma de decisiones y la formulación de políticas.

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Recomendación 202, ha propuesto a los Estados Miembros el establecimiento de un “piso de protección social” que asegure que todas las personas que lo requieran tengan acceso a una seguridad básica del ingreso a lo largo del ciclo de vida (en particular niños y niñas, personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y personas de edad), así como una atención de salud esencial.

<sup>2</sup> Promover el trabajo decente implica, entre otras medidas, implementar políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad; promover la formalización del trabajo y de la economía informal; fomentar la autonomía económica de las mujeres; ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y desarrollar políticas y regulaciones de conciliación entre el trabajo y la familia; avanzar en políticas de valorización del salario mínimo; implementar o fortalecer medidas de protección al empleo; prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso; combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación; garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva, e instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social (CEPAL, 2016a, pág. 131).

<sup>3</sup> A su vez, las políticas ambientales no pueden ser consideradas subsidiarias o residuales, sino que deben estar en el centro de la estrategia de desarrollo. Es por ello que la CEPAL (2016b) ha hecho un fuerte llamado a implementar un “gran impulso ambiental” para alcanzar un nuevo estilo de desarrollo.

## 2. Para superar las desigualdades sociales es necesario desarrollar políticas públicas basadas en un enfoque de derechos y con una mirada integral

Tal como se plasmó en el documento de la Conferencia Regional de Desarrollo Social, la noción de igualdad se estructura a partir de un enfoque de derechos y de ciudadanía social que reconoce que todas las personas, por el solo hecho de ser parte de la sociedad, tienen pleno derecho a acceder al bienestar social (CEPAL, 2016a). Si bien se reconoce que hay varios actores que pueden contribuir al bienestar —las familias, las organizaciones sociales y comunitarias y el sector privado—, es necesaria la acción deliberada del Estado para poner freno a las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una pertenencia real a la sociedad (CEPAL, 2007b). Las políticas públicas orientadas al desarrollo social inclusivo y a una mayor igualdad deben tomar debida cuenta de los elementos esenciales del enfoque de derechos: integralidad, institucionalidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

Para adoptar un enfoque de derechos, los distintos ámbitos de la política deben dialogar en el marco de una estrategia integral de desarrollo que tenga en cuenta la multidimensionalidad de los problemas y esté sustentada por una sólida institucionalidad y por pactos sociales. La integralidad de las políticas públicas es clave para enfrentar las múltiples desigualdades que se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, y evitar que estas reproduzcan la pobreza y la vulnerabilidad y limiten el ejercicio de los derechos. Esta integralidad se refiere a la capacidad de articular la oferta de programas y políticas coordinadas entre distintos sectores y niveles de gobierno con las demandas y necesidades heterogéneas de individuos, familias y comunidades a lo largo del ciclo de vida (Cecchini y Martínez, 2011)<sup>4</sup>.

Promover estrategias integrales de desarrollo social en el ámbito nacional, subnacional y local significa cerrar las brechas que afectan a grupos tradicionalmente discriminados, segregados o excluidos (como la población de menores recursos socioeconómicos, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes, la población lesbiana, gay, bisexual y transgénero (LGBT) y las personas con discapacidad, así como los habitantes de los territorios más rezagados) considerando las particularidades y brechas específicas que se acumulan a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida. Por el contrario, la fragmentación y la falta de coordinación entre los programas, actores y niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas públicas aumentan la probabilidad de que dichas políticas sean ineficaces y de que se vulneren los derechos de sus destinatarios (Cecchini y Rico, 2015).

## 3. Las políticas de desarrollo social deben orientarse hacia una universalidad sensible a las diferencias

Las políticas públicas de desarrollo social basadas en un enfoque de derechos están orientadas hacia la universalidad, lo que permite fomentar la inclusión social, pero de manera complementaria pueden utilizarse políticas focalizadas, selectivas o de acción positiva para romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas que residen en áreas rezagadas, las personas con discapacidad y los migrantes, así como los niños, los jóvenes y los ancianos (CEPAL, 2016a), y de esa forma avanzar de forma efectiva hacia la universalización de los derechos<sup>5</sup>. Atender de manera diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos; al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva que se enmarcan en un “universalismo sensible a las diferencias” (Habermas, 1998; Hopenhayn, 2001).

<sup>4</sup> Como se señaló en el capítulo III, en el diseño de las políticas de desarrollo social y su articulación con otros sectores de la política debe considerarse el ciclo de vida de las personas, dado el peso determinante que este tiene sobre el goce efectivo de derechos y los niveles de bienestar y sus brechas entre las personas. En particular, deben considerarse etapas clave para el desarrollo como la primera infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud, así como etapas en las que las personas son más vulnerables frente a la discriminación y los abusos, como la vejez (CEPAL, 2013e).

<sup>5</sup> Considerar la edad como eje estructurante de la desigualdad contribuye a identificar sujetos de política que requieren apoyos específicos y sostenidos en el tiempo. Un ejemplo de ello es el apoyo a los hogares con niños, en especial a los monoparentales. Evidentemente, ese apoyo ha de incluir las transferencias de ingresos y debe compaginarse con iniciativas orientadas a garantizar el acceso a la salud, a la educación y a los servicios de cuidado, así como con políticas activas de capacitación y de acceso al mercado de trabajo para los miembros de la familia en edad de trabajar.

La ampliación del acceso a una educación y salud inclusivas y de calidad, así como al trabajo decente, y la consolidación de sistemas universales de protección social y de cuidado son cruciales para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente ante una coyuntura económica negativa. La protección social constituye un bien público que debe consolidarse a nivel regional, nacional, subnacional y local, ya que protege los ingresos de las personas y sus dependientes frente a diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático, fomenta el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y atiende las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida. Además, los niveles básicos y universales de bienestar y de acceso a servicios sociales y construcción de capacidades que la protección social puede edificar serán indispensables para transitar hacia sistemas productivos más sostenibles en los que deberán abandonarse actividades depredadoras del medio ambiente en favor de actividades con un alto contenido de tecnología y conocimientos.

#### **4. Una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) debe sustentarse en el fortalecimiento de la institucionalidad y en pactos sociales**

Para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas que contribuyan a crear sociedades más inclusivas es necesario fortalecer la institucionalidad social y sustentar las diversas opciones de políticas mediante pactos sociales que permitan acuerdos sobre objetivos y medios, con el enfoque de derechos como base para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016a).

Fortalecer la institucionalidad significa consolidar una base jurídico-normativa que permita viabilizar el ejercicio de los derechos sociales y reforzar la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado y no solo de gobierno; acentuar el papel del desarrollo social en la agenda pública y establecer una autoridad social con capacidad de coordinación y articulación entre las diferentes políticas sociales (educación, salud, trabajo, protección social y vivienda) y las políticas económicas y medioambientales; acrecentar la capacidad de gestión pública en materia social, robusteciendo tanto los equipos técnicos y la infraestructura como los procesos de gestión centrados en la efectividad y la eficiencia (como el desarrollo de sistemas de información para diagnóstico, monitoreo y evaluación, los registros de participantes y los procedimientos de participación, contraloría ciudadana, transparencia y resolución de conflictos), y disponer de recursos suficientes y estables para atender las necesidades de una política social de calidad.

En lo que se refiere a la dimensión de gestión, un elemento fundamental para disminuir las brechas y mejorar la calidad objetiva (en cuanto a su efectividad) y subjetiva (según la percepción de la población) de las políticas es encarar la desigualdad partiendo de la cultura organizacional del aparato público. Desde la concepción a nivel central hasta la implementación en terreno, e incluso en la forma de evaluar resultados, la gestión pública replica de manera recurrente un sesgo autoritario que marca las relaciones entre los gestores de la política y la población destinataria a través de las cuales los ejes estructurantes de la desigualdad social aquí reseñados se institucionalizan. Por ello, es necesario tomar decisiones activas orientadas a horizontalizar las relaciones tanto dentro de la estructura organizacional como con los destinatarios, reconociendo a estos como titulares de derechos, actores legítimos del proceso mismo de gestión y, en última instancia, mandantes de la política y no meros beneficiarios.

A su vez, para hacer frente a la disparidad en lo que respecta al nivel de autonomía e influencia sobre la toma de decisiones que resulta de la desigualdad y mejorar la calidad de gestión de las políticas se requiere fomentar mecanismos institucionales de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana en todas las etapas de la gestión (desde la identificación y priorización de problemas hasta la evaluación y monitoreo de procesos). De esta forma se permite y fomenta una mayor agencia de las personas sobre su propio desarrollo, más posibilidades de denunciar abusos y resolver conflictos y, en general, vías efectivas para exigir el cumplimiento de derechos.

Los pactos sociales y fiscales son un sustrato clave para institucionalizar y legitimar las políticas de desarrollo social inclusivo y asegurar recursos (CEPAL, 2016a). Para alcanzar dichos pactos es crucial concebir el enfoque de derechos como medio y objetivo, así como conocer y reconocer las diferencias entre poblaciones, que incluyen tanto su positiva diversidad como las negativas desigualdades aquí reseñadas. En el ámbito internacional, los acuerdos alcanzados en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representan un avance en este sentido. No obstante, para que este acuerdo mundial se traduzca en el logro efectivo de sus objetivos y nadie se quede atrás en el proceso es necesario que se replique en pactos sociales, políticos y fiscales en cada país, con objetivos y metas claros, políticas sociales de calidad y presupuestos acordes a desafíos que, como se ha planteado a lo largo de este documento, son de gran magnitud.

Por último, resulta también urgente fortalecer las instituciones de información y estadística y de planificación para el desarrollo, avanzando en la conformación de espacios institucionales de evaluación robustos que cuenten con los requisitos indispensables de solidez técnica, independencia en el desarrollo de sus trabajos y autonomía financiera y de gestión. Establecer un diálogo y una retroalimentación permanentes entre la planificación y la evaluación que se basen en información confiable permitirá avanzar hacia políticas públicas de mayor impacto y mejores resultados.

## 5. Fortalecer la dimensión territorial de la política social

El territorio, además de ser un eje de la matriz de la desigualdad social, también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades sociales. Como sugiere la CEPAL, para lograr una mayor igualdad y avanzar hacia el desarrollo inclusivo es indispensable reducir las brechas entre territorios, así como la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados. En esta línea, la Comisión ha destacado la necesidad de promover la cohesión territorial, orientada a minimizar los rezagos, a partir de una acción explícita del Estado en diversos ámbitos de lo social (CEPAL, 2010a).

Una idea consustancial a la noción de desarrollo inclusivo es que los derechos de las personas no dependen del territorio en que nacieron o en que viven. Eso significa que las eventuales limitaciones —geográficas y, sobre todo, de estructura social— que los territorios puedan imponer al ejercicio de esos derechos deben ser enfrentadas y superadas con políticas que los garanticen. Para avanzar en la reducción de las brechas sociales, es fundamental considerar las especificidades y desigualdades asociadas al territorio como una variable esencial para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales.

Dado que los otros ejes de la desigualdad social analizados (el género, la raza, la etnia y la edad) se manifiestan y materializan en el lugar de residencia, es fundamental considerar que, en aquellas zonas con mayor concentración de carencias básicas, dichos ejes no solo se entrecruzan y encadenan, sino que además suman nuevos factores de rezago, discriminación y exclusión. Así, es fundamental que las estrategias de desarrollo inclusivo tengan en cuenta las características y brechas propias de los territorios y de su población para avanzar en la superación de esas desigualdades profundas y potenciar la calidad de las políticas sociales.

Entre los principales desafíos que cabe enfrentar para superar los factores que limitan el desarrollo y marcan la desigualdad territorial se encuentra la falta de coordinación institucional entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otros) como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), así como entre los gobiernos locales, los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil.

## 6. Es necesario contar con información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad

Para avanzar en este reto se requiere contar con información válida y confiable que permita tomar decisiones basadas en información, conocimientos y datos empíricos. La invisibilidad estadística es un grave problema que limita tanto el análisis de la realidad y el conocimiento disponible sobre las relaciones socioeconómicas y culturales y los patrones de desigualdad y discriminación como la calidad del diseño e implementación de políticas orientadas a romper el círculo vicioso que genera la matriz de la desigualdad social. La exclusión social empieza por las estadísticas o, dicho de otra manera, lo que no se mide no existe. En la definición de lo que se mide, cómo y cuándo también hay decisiones que pueden suponer diversas formas de discriminación y desigualdades de participación y agencia<sup>6</sup>; la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes destaca de forma particular, ya que aún existen grandes

<sup>6</sup> Por ejemplo, la recolección y disponibilidad de datos desagregados por raza o color de la piel de la población en el Brasil permitió evidenciar la incidencia de la desigualdad racial en todos los ámbitos de la vida social y, a partir de ahí, cuestionar el mito de la “democracia racial”, hasta entonces muy eficaz en la reproducción del racismo en el país. Ese avance de la visibilidad estadística de la población afrodescendiente fue el resultado de diversos factores, como los avances jurídicos consagrados en la Constitución de 1988 (que definieron el racismo como un crimen sin posibilidad de fianza ni prescripción), la presión de las organizaciones sindicales y de afrodescendientes y estudios realizados en diversos medios académicos entre el final de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, fuertemente estimulados por el proceso de preparación y realización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban 2001 (Bento, 1992; Jaccoud, 2009; Theodoro, 2008; Ribeiro, 2014; Gomes, s/f).

vacíos sobre ellos en las fuentes oficiales de información, especialmente en las encuestas de hogares. Los censos, por su parte, han ido paulatinamente incorporando preguntas sobre autoidentificación étnica o racial, lo que ha permitido avanzar en la cuantificación y caracterización de la población a partir de estos indicadores en los países que disponen de información<sup>7</sup>. Sin embargo, como se destacó en el capítulo II de este documento, si bien los censos tienen la virtud de entregar importante información sociodemográfica, sus características y periodicidad (en general se llevan a cabo cada 10 años) hacen que su cobertura temática y la pertinencia temporal de sus datos sean limitadas.

Con relación a los datos desagregados por sexo, en las últimas décadas los avances han sido sustanciales y hoy estos están presentes en los censos, las encuestas de hogares y otras fuentes de información social (como los registros administrativos), permitiendo construir indicadores capaces de caracterizar la realidad de las mujeres y las desigualdades de género. Este ha sido el resultado del arduo trabajo reivindicativo de las organizaciones feministas y de mujeres, de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y de la contribución de los estudios de género, en los que las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de las Naciones Unidas y las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL han desempeñado un papel primordial<sup>8</sup>.

Desde la perspectiva territorial es fundamental contar con información que sea válida y confiable para distintas escalas territoriales. En prácticamente todos los países de la región se pueden obtener estimaciones sobre el total de la población nacional, la población rural y urbana y al menos un primer nivel de desagregación geográfica (por regiones o departamentos); sin embargo, solo un reducido número de países producen datos con representatividad a nivel municipal o de las grandes ciudades (Buitelaar y otros, 2015). Los censos permiten una mayor desagregación geográfica, pero presentan limitaciones en términos de periodicidad y por la ausencia de ciertas variables, como los ingresos.

Aun cuando queda mucho camino por recorrer, en el último decenio se han producido experiencias positivas de cara a mejorar la visibilidad estadística de la desigualdad social en la región. Además de los avances ya mencionados, instituciones académicas, organizaciones civiles e instituciones públicas como los institutos nacionales de derechos humanos han puesto en marcha encuestas dirigidas a medir las brechas de desigualdad derivadas de las prácticas discriminatorias y a visibilizar las mentalidades y comportamientos sociales que las sustentan. Por ejemplo, en Chile, instituciones académicas, organizaciones civiles e instituciones públicas (como el Instituto Nacional de Derechos Humanos) han llevado a cabo encuestas destinadas a detectar, visibilizar y medir diferentes manifestaciones de la discriminación en el país. En México, por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ya ha realizado dos encuestas nacionales sobre discriminación (en 2005 y 2010) para contar con información específica que permita diseñar y evaluar políticas públicas en esta materia. Estas encuestas tienen el potencial de convertirse en herramientas valiosas para el diseño de políticas y programas y eliminar las prácticas discriminatorias, ya sean explícitas o tácitas, que crean barreras de acceso, reproducen las jerarquías y roles sociales y profundizan las desigualdades.

Es necesario, por lo tanto, seguir avanzando en la recolección sistemática de datos relacionados con las diversas dimensiones de la desigualdad indicadas en este documento. Así, un desafío fundamental para avanzar en el cierre de las distintas brechas que componen la matriz de la desigualdad social es incorporar los indicadores que permiten identificarlas en el diseño de las diferentes fuentes de datos existentes en los países; en particular, los censos de población y vivienda; las encuestas de hogares, de demografía y salud, de empleo y trabajo y de uso del tiempo; los registros administrativos y de participantes, y otros instrumentos, con el fin de asegurar que la información que se obtiene tenga el suficiente nivel de confiabilidad como para orientar una toma de decisiones acorde al lema destacado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “que nadie se quede atrás”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Como se señaló en el capítulo II, la CEPAL, principalmente a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL ha desarrollado un intenso trabajo de asistencia técnica a los países de la región destinado a apoyar este esfuerzo.

<sup>8</sup> Como ejemplo de esta relación, cabe señalar que, en respuesta a un pedido que los Estados miembros efectuaron durante la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito en 2007, la CEPAL mantiene un Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que presenta indicadores estratégicos de género y herramientas analíticas para la formulación de políticas, véase [en línea] <http://oig.cepal.org/es> y CEPAL (2016e).

<sup>9</sup> Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.



## 7. Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios

En la región se observa el mayor esfuerzo realizado por los Estados en el presente siglo por aumentar el gasto público social y protegerlo frente a los vaivenes del ciclo económico. Sin embargo, los incrementos han sido más modestos en los últimos años, lo que se suma a una mayor incertidumbre ante el fin del superciclo de las materias primas y el menor crecimiento económico. Esta situación hace prever mayores dificultades para continuar con una expansión del gasto social que no esté sujeta a las oscilaciones del ciclo económico.

Para enfrentar este escenario y mitigar su impacto en los indicadores sociales es importante que los países cuenten con mayores recursos para la inversión social, que potencien la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de su política fiscal y que protejan el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales (en particular la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos con un piso básico de protección social y el acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda digna y al trabajo decente). Los gastos en materia de salud y educación no deberían depender del ciclo económico, los destinados a la erradicación de la pobreza y la protección del empleo deberían ser contracíclicos en períodos de bajo crecimiento y el gasto destinado al desarrollo de sistemas integrales y universales de protección social debería aumentar en épocas de prosperidad (CEPAL, 2010a; Tromben, 2016).

Como se indica en el “Panorama Social de América Latina 2015” (CEPAL, 2016c), desde la década de 1990 se viene produciendo una expansión de los ingresos tributarios de los países asociada al crecimiento económico, la mejora de la gestión pública, la creación de nuevos impuestos y la reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, junto con el incremento de los ingresos por regalías y otros mecanismos de retención de la explotación y comercialización de recursos naturales. Así, la carga tributaria de la región pasó de un 14,4% del PIB en 1990 a un 21,3% del PIB en 2013. Sin embargo, esta carga todavía está lejos del promedio del 34,2% del PIB que recaudaron los países de la OCDE ese mismo año. Por otro lado, este crecimiento se ha producido de forma heterogénea entre los países, con una estructura regresiva con relación al ingreso de las personas y altas tasas de evasión y elusión, y no resulta suficiente para acometer los desafíos. Por ello, es necesaria una nueva agenda de reformas tributarias que apunten a mejorar el nivel de ingresos tributarios a fin de asegurar la estabilización macroeconómica; permitir el financiamiento genuino de los gastos públicos requeridos por la sociedad, en particular del gasto social; mejorar la distribución de los ingresos, y reducir la dependencia y volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales de cara a mitigar los posibles efectos negativos de la volatilidad de precios (Gómez Sabaini y Morán, 2014).

Por último, para lograr una mayor suficiencia y estabilidad de recursos y facilitar la sostenibilidad de las políticas a largo plazo es necesario potenciar pactos fiscales que den prioridad a dichas políticas, reforzar la institucionalidad fiscal con marcos fiscales plurianuales, planificar políticas desde un enfoque de derechos y con una presupuestación por resultados e incorporar indicadores cíclicamente ajustados a la gestión pública. A pesar de la existencia de una élite activa y con poder de veto que lleva al diseño de sistemas tributarios altamente regresivos en la región (Gómez Sabaini y Martner, 2008), es posible avanzar hacia el establecimiento de pactos fiscales que se basen en la reciprocidad entre los ciudadanos y el Estado. Es decir, la ciudadanía estaría dispuesta a pagar más impuestos si estos vienen asociados a un mejoramiento de “la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad y si hay menos corrupción y más control de la evasión” (CEPAL, 2013d, pág. 41). Esto, junto con la cobertura universal de los servicios sociales, promovería un vínculo más fuerte y estrecho entre la ciudadanía y el Estado (CEPAL, 2013d).

## 8. Es urgente transitar de la cultura del privilegio a una cultura de la igualdad

La desigualdad y la heterogeneidad estructural siguen siendo rasgos característicos de las sociedades y economías de América Latina y el Caribe (Bárcena y Prado, 2016). Sin embargo, al mirar hacia atrás en estas primeras décadas del siglo XXI y analizar su historia, la región ha comprendido que la exclusión sistemática socava el tejido social y la democracia y que, por lo tanto, es necesario construir una cultura de igualdad que deje atrás la cultura del privilegio y la injusticia social (Prado, 2014).

Aquellos cuyos derechos sociales han sido vulnerados durante siglos y que se han visto invisibilizados, en condiciones de exclusión y segregados por un sistema que favorece los privilegios de unos en desmedro de otros reclaman igualdad y dignidad. Transitar hacia una cultura de la igualdad supone, por un lado, la abolición de los privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, cualesquiera sean su origen

nacional, clase social, sexo, raza, etnia, edad, territorio, religión, orientación sexual o identidad de género, tal como está expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los sucesivos pactos suscritos por la comunidad internacional. Por el otro, implica una mejor distribución de los recursos en la sociedad que permita que todos sus miembros ejerzan sus derechos de manera efectiva. La igualdad remite a los derechos y al ordenamiento jurídico al que corresponde garantizarlos, así como a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la haga posible.

El reclamo de igualdad se refiere también a superar la reproducción cultural de los múltiples mecanismos que permiten y fomentan tratos discriminatorios y que contribuyen a perpetuar la desigualdad. La perspectiva de género, por ejemplo, pone de manifiesto los patrones socioculturales discriminatorios, la división sexual del trabajo y la historia de acumulación masculina de poder y plantea la necesidad de revertir la desigualdad mediante tratos diferenciales de acción positiva (CEPAL, 2016e). Evidentemente, estas acciones positivas no deben limitarse a ese ámbito, sino que deben también abordar otras dimensiones de la desigualdad y la discriminación, como la raza y la etnia, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad, la discapacidad y otras condiciones (CEPAL, 2010a).

El cambio hacia una cultura de la igualdad no es viable ni sostenible si no se trabaja en distintos ámbitos para poner de relieve los valores de igualdad y solidaridad como orientadores del bienestar, el desarrollo y la calidad de vida, tarea que requiere actuar sobre las comunidades, la educación formal, los medios de comunicación, las leyes y los instrumentos de diseño, implementación y evaluación de las políticas. Implica postular el principio de la igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social y reconocer la vocación universalista y solidaria como la principal orientación de las políticas públicas y las relaciones sociales.

Este es el gran desafío pendiente de América Latina y el Caribe, una región que presenta las mayores brechas socioeconómicas del mundo (Bárcena y Prado, 2016). En particular, supone un desafío para las políticas sociales, que solo podrán contribuir a una mayor igualdad si logran articular su labor con las políticas económicas, productivas, laborales y medioambientales en el marco del desarrollo sostenible postulado por la Agenda 2030. El desarrollo social no solo trata de erradicar la pobreza, sino también de potenciar un desarrollo inclusivo y con mayor igualdad que permita aumentar las capacidades de las personas y expandir sus libertades, dignidad y autonomía y que fomente el crecimiento, la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad intertemporal, asumiendo su responsabilidad hacia las futuras generaciones. Al extender y legitimar la inercia del orden imperante, la cultura del privilegio contribuye a reproducir las desigualdades y la heterogeneidad estructural, haciendo además que sea imposible alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento económico. La cultura de la igualdad contribuirá a revertir esta situación en la región.

# Bibliografía

- Alonso, W. (1971), "The economics of urban size", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 26.
- Amarante, A. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V. y J. P. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Antón, J. y otros (2009), "Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos", *serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (2015), *Inequality. What Can Be Done?*, Nueva York, Harvard University Press.
- Banco Mundial (2015), *Latinoamérica indígena en el siglo XXI. Primera década*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Bello, Á. y M. Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bento, M. A. (1992), "Discriminação Racial e Resistência na Voz de Trabalhadores Negros(as)", tesis de maestría, São Paulo, Pontificia Universidad Católica de São Paulo.
- Benvin, E., E. Rivera y V. Tromben (2016), "Propuesta de un indicador de bienestar multidimensional de uso del tiempo y condiciones de vida aplicado a Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay", *Revista CEPAL*, N° 118 (LC/G.2676-P), abril, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bird, K., K. Higgins y D. Harris (2010), "Spatial poverty traps. An overview", *Overseas Development Institute Working Paper*, vol. 321, Londres.
- Borges, R. (2004), "Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente", *serie Políticas Sociales*, N° 82 (LC/L.2082-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brah, A. (2012), "Lineamientos generales en relación a la interseccionalidad. Pensando en y a través de la interseccionalidad", *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional "Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior"*, M. Galindo y otros (eds.), Berlín [en línea] [http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate\\_misealweb.pdf](http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate_misealweb.pdf).
- Buitelaar, R. y otros (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", *serie Desarrollo Territorial*, N° 18 (LC/L.3972), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*, 2016.
- Candia, D. (2005), "Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales", *serie Población y Desarrollo*, N° 63 (LC/L.2456-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castells, M. (2005), *La era de la información. La sociedad red*, Editorial Alianza.
- CAWN (Central America Women's Network) (2011), *Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica*, Tegucigalpa.



- Cechinni, S. y N. Rico (2015), “El enfoque de derechos en la protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cechinni y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cechinni, S. y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cechinni y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2006), “Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades”, documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1991), *El derecho a una vivienda adecuada. Observación general*, N° 4.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- (2016c), “Panorama social de América Latina 2015. Documento informativo”, Santiago.
- (2016d), “Interrelación de las autonomías” [en línea] <http://oig.cepal.org/es/autonomias/interrelacion-autonomias>.
- (2016e), *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](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf).
- (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), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2684-P), Santiago.
- (2016h), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686(CRM.13/3)), Santiago.
- (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago.
- (2015b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2015c), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1), Santiago.
- (2015d), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671), Santiago.
- (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2014c), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago.
- (2014d), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013a), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2013c), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4).
- (2013d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- (2013e), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2012a), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago, julio.

- (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012c), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago.
- (2012d), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2011a), *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe Anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/W.436), Santiago.
- (2011b), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481), Santiago.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2010c), “Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 70 (LC/L.3454), Santiago.
- (2009), “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago.
- (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago.
- (2007a), “Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI”, *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- (2007b), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- (2004a), *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, Libros de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago.
- (2004b), “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”, *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago.
- (1998), *Panorama Social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago.
- CEPAL/CELADE/ATM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL/Alianza Territorial Mapuche) (2012), “Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.473/Rev.1), 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.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L.3904), Santiago, octubre.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in)cumplidos*, Santiago, octubre [en línea] [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe\\_afro.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe_afro.pdf).
- CEPAL/UNFPA/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Organización Panamericana de la Salud) (2010), “Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.346), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.477), Santiago.
- Chant, S. (2003), “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CONAPRED/UNAM (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Universidad Nacional Autónoma de México) (2010), “Documento informativo sobre discriminación racial en México” [en línea] [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf).
- Crivellaro, E., D. Trucco y H. Ullmann (2016), “Youth inclusion in Latin America and their main challenges”, *Latin American Economic Outlook 2017*, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en prensa.
- De Ferranti, P. y otros (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿Romper con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Mattos, C. (1982), “Los límites de lo posible en la planificación regional”, *Revista de la CEPAL*, N° 18 (E/CEPAL/G.1221), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Filippo, A. y R. Bravo (1976), "Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina", Documento B/20, [en línea] <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/897/12>.
- Di Filippo, A. y S. Jadue (1976), "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", *El Trimestre Económico*, vol. 43, N° 169(1), enero-marzo.
- Duarte, C. M. (2013), "La interseccionalidad en las políticas migratorias de la Comunidad de Madrid", *Revista Punto Género*, Madrid.
- Escotto, T. (2015), "Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social", *Documentos de Proyecto* (LC/W.666), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Feres, J.C. y X. Mancero (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 4, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Franco, R. (coord.) (2001), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Fraser, N. (2009), *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Nueva York, Columbia University Press.
- (1995), "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'Post-Socialist' Age", *New Left Review*, vol. 1/212, julio-agosto.
- Galindo, M. y otros (eds.) (2012), *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional "Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior"*, Berlín [en línea] [http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate\\_misealweb.pdf](http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate_misealweb.pdf).
- Gomes, N.L. (s/f), "Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão" [en línea] <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/10/Alguns-terminos-e-conceitos-presentes-no-debate-sobre-Rela%C3%A7%C3%B5es-Raciais-no-Brasil-uma-breve-discuss%C3%A3o.pdf>.
- Gómez-Sabaini, J.C. y D. Morán (2014), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez-Sabaini, J.C. y R. Martner (2008), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina, documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal*, serie Seminarios y Conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2015), "¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia de los jóvenes de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, S. (2012), "Interseccionalidad y diversidad. En defensa de un modelo de análisis categorial no opresivo que respeta la diferencia", *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional "Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior"*, M. Galindo y otros (eds.), Berlín [en línea] [http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate\\_misealweb.pdf](http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate_misealweb.pdf).
- Guimarães, A.S. (2002), "Democracia racial: el ideal, el pacto y el mito", *Revista Estudos Sociológicos*, vol. 20, N° 59, Ciudad de México, Colegio de México.
- (1999), "Raça e os estudos de relações raciais no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, N° 54, São Paulo.
- Guimarães, J.R.S. (2012), *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Henriques, R. (2001), *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Hopenhayn, M. (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

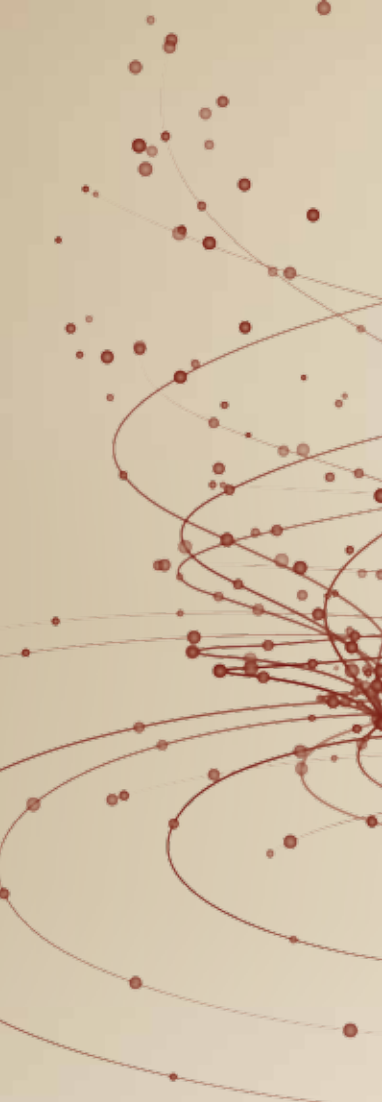
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe 2012* (LC/W.543), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2014), *Situação social da população negra por estado*, Brasília.
- (2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Río de Janeiro [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- Jaccoud, L. (org.) (2009), *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Jouravlev, A. (2015), "Editorial", *Carta Circular*, N° 43, Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katzman, R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto*, N° 431 (LC/W.431), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Lugones, M. (2008), "Colonialidad y género", *Tabula Rasa*, N° 9, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, julio-diciembre.
- 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 Proyecto* (LC/W.245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2016), "Desigualdad en las ciudades", *Ciudades en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Milosavljevic, V. (2007), "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morris, A. (2000), "Building blocks of social inequality: a critique of durable inequality", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, N° 2, abril.
- Munévar, D. (2012), "Interseccionalidad y otras nociones. Tramas para develar lo ignorado", *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional "Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior"*, M. Galindo y otros (eds.), Berlín [en línea] [http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate\\_misealweb.pdf](http://www.miseal.net/images/Publicaciones/Interseccionalidadendebate_misealweb.pdf).
- Naciones Unidas (2015), *World Population Ageing Report 2015* (ST/ESA/SER.A/390) [en línea] [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf).
- (2013), *Report on the World Social Situation, 2013: Inequality Matters* (ST/ESA/345), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- (1989), Convención sobre los Derechos del Niño [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2011), *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos* (OEA/Ser.D/XV.11) [en línea] <https://www.oas.org/docs/desigualdad/LIBRO-DESIGUALDAD.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), "Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202)", Ginebra.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- 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.
- Oxfam (2016), "An economy for the 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped", *Oxfam Briefing Paper*, N° 210, enero.
- Pinto, A. (1976), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Prado, A. (2014), "América Latina entre la cultura de la igualdad y del privilegio", *Notas de CEPAL*, N° 82, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Preston, S.H. (1984), "Children and the elderly: divergent paths for America's dependents", *Demography*, vol. 21, N° 4.



- Proctor, F. J., J. A. Berdegué y G. Cliche (2016), *Territorial Inequality and Development. Proceedings of the International Conference on Territorial Inequality and Development, January 25- 27, 2016. Puebla, Mexico*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Ramírez, J.C., I. Silva y L.M. Cuervo (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reygadas, L. (2004), "Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional", *Política y Cultura*, N° 22.
- Ribeiro, M. (2014), *Políticas de promoção da igualdade racial – 1986 a 2010*, Río de Janeiro, Ed. Garamond.
- Richardson, H. (1973), *The Economics of Urban Size*, Farnborough, Saxon House.
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad, 2015. Género y territorio*, Santiago,
- Rodríguez, J. (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto (LC/W.605)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012), "La reproducción en la adolescencia en América Latina: viejas y nuevas vulnerabilidades", *Realidad Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Rossel, C. (2013), "Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 76 (LC/L.3574), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015a), "Adolescencia y juventud", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cechinni y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2015b), "Etapa activa y reproductiva", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cechinni y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C., M.N. Rico y F. Filgueira (2015), "Primera infancia e infancia", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cechinni y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2007a), *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- (2007b), "Desarrollo territorial rural", *Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, J. Bengoa (ed.), Santiago, Catalonia.
- Scott, Allen J. (2006), "Creative cities: conceptual issues and policy questions", *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, N° 1.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Smith, A. (1997), *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial.
- Sunkel, O. (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista EURE*, vol. 1, Santiago.
- Theodoro, M. (org.) (2008), *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) [en línea] [http://www.novamerica.org.br/medh2/arquivos/Livro\\_desigualdadesraciais.pdf](http://www.novamerica.org.br/medh2/arquivos/Livro_desigualdadesraciais.pdf).
- Tilly, Ch. (1999), *Durable Inequality*, Los Angeles, University of California Press.
- Torres-Parodi, C. y M. Bolis (2007), "Evolución del concepto etnia/raza y su impacto en la formulación de políticas para la equidad" [en línea] <http://www.scielo.org/pdf/rpsp/v22n6/a09v22n6.pdf>.
- Touraine, A. (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Madrid, PPC Editorial.
- Tromben, V. (2016), "Gasto social y ciclo económico", *serie Políticas Sociales*, N° 219, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H., C. Maldonado Valera y M.N. Rico (2014a), "Families in Latin America: changes, poverty and access to social protection", *International Journal of Sociology of the Family*, vol. 40, N° 2, octubre.

- (2014b), “La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado”, *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3819), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNFPA/CEPAL (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in)cumplidos*, Santiago, octubre [en línea] [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe\\_afro.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/informe_afro.pdf).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), “Diarrhoea remains a leading killer of young children, despite the availability of a simple treatment solution” [en línea] <http://data.unicef.org/child-health/diarrhoeal-disease.html>.
- Valdés, A. (2016), “La interseccionalidad como herramienta en la construcción de sujetas de derechos”, documento presentado en la Reunión “Afro Uruguayas en diálogo con el Estado: la mirada étnico racial en las políticas de género”, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 22 de junio.
- Valdés, T. y J. Olavarría (1997), *Masculinidad/es. Poder y crisis*, Santiago, Isis Internacional/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valenzuela, R. (2003), “Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile”, *serie Políticas Sociales*, N° 76 (LC/L.2006-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).





La desigualdad social se encuentra en el corazón de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para América Latina —la región más desigual del mundo— la desigualdad social representa, además, un rasgo estructural y por tanto un desafío fundamental. En respuesta al mandato conferido por los países latinoamericanos y caribeños a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe durante la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe celebrada en Lima en noviembre de 2015, el presente documento profundiza en el análisis de la matriz de la desigualdad social en la región.

El análisis se centra en algunos de los principales ejes que estructuran la desigualdad social (el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio), con el fin de ilustrar su peso en la magnitud de las brechas de desigualdad, en su permanencia y en su reproducción. Con frecuencia, las múltiples dimensiones de la desigualdad se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, afectando particularmente a determinados grupos de población. Para seguir avanzando en el desarrollo sostenible de los países, es necesario reconocer y mejorar el diagnóstico de las múltiples dimensiones.

Sobre la base de dicho análisis, el documento concluye con varias recomendaciones de política entre las que destacan la necesaria articulación entre las políticas económica, productiva, laboral, social y ambiental; la importancia de un enfoque de derechos y de una mirada integral para las políticas abocadas a combatir la desigualdad; el fortalecimiento de la institucionalidad y el logro de pactos sociales como fundamentos de políticas sociales de calidad; la relevancia de proteger el gasto social y los ingresos tributarios dedicados al desarrollo social, y la necesidad de aumentar las capacidades estadísticas para dar visibilidad a las diferentes dimensiones de la desigualdad y avanzar en su comprensión. Además, se señala la urgencia de transitar de una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad, lo que requiere orientar las políticas hacia un universalismo sensible a las diferencias.