

Capítulo II



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

Capítulo II

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 indígena¹.

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 energicamente 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

¹ 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 racial². Vale destacar que la Declaración también se anticipa a las acciones hoy llamadas afirmativas (Torres-Parodi y Bolis, 2007)³.

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 colectiva⁴. El

² 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).

³ 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 o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial (...)”.

⁴ 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^a. 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^b. 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).

^a El concepto de etnia proviene del concepto griego *ethnos*, que significa pueblo o nación.

^b 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 técnica⁵. 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)⁶.

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.

⁵ 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).

⁶ 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 derechos⁷. 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 trabajo⁸. 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,

⁷ Véase [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf.

⁸ 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 afrodescendiente⁹.

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)¹⁰.

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 avance¹¹. 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ 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 afrodescendiente¹². 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 regional¹³. 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)¹⁴. 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.

¹² 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.

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

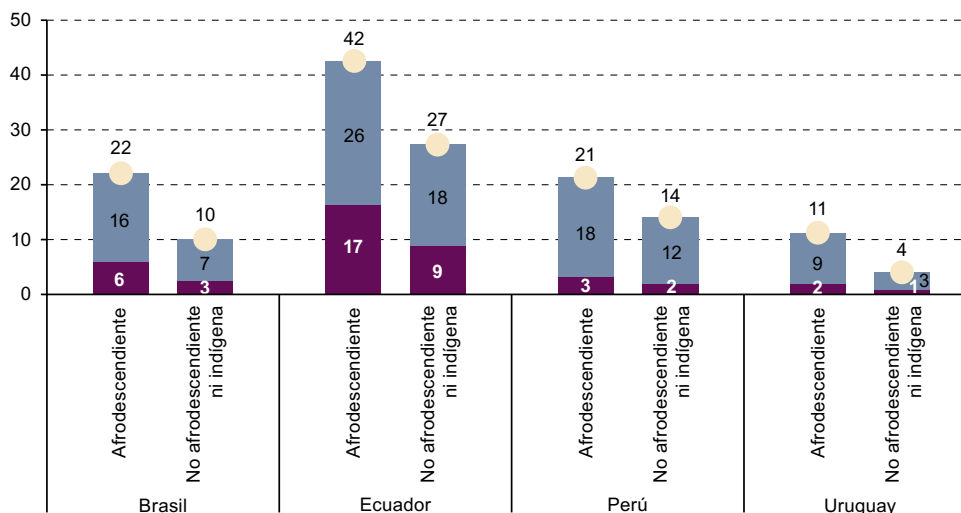
¹⁴ Los datos presentados en este documento se refieren a la pobreza monetaria, o por ingresos, calculada a partir de la metodología de la CEPAL, en que el enfoque utilizado consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza 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

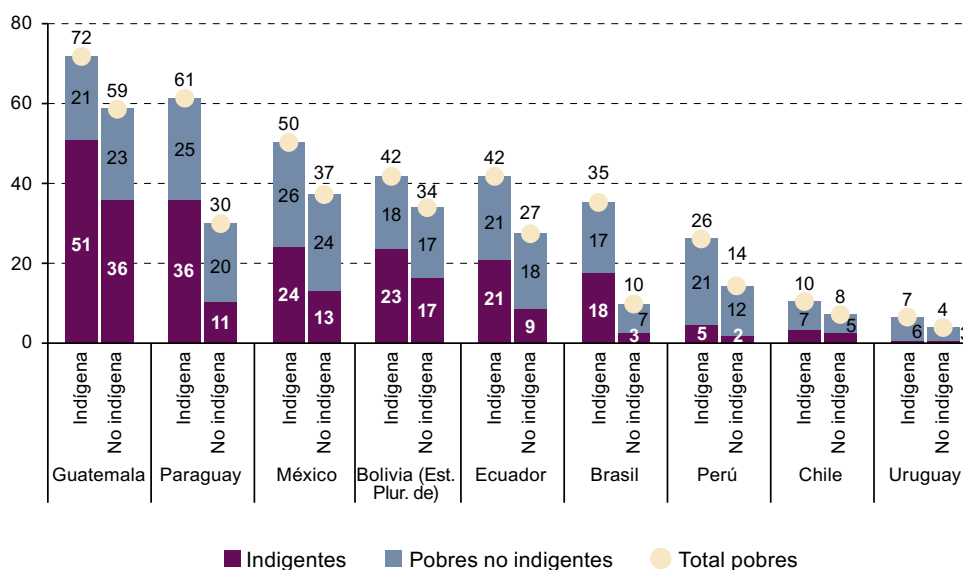
Como se aprecia en el gráfico II.1A, en 2014, los niveles de pobreza de la población afrodescendiente en los cuatro países para los que se dispone de información eran significativamente superiores a los de la población no afrodescendiente ni indígena (más del doble en el Brasil y el Uruguay y alrededor 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)¹⁵. 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%.

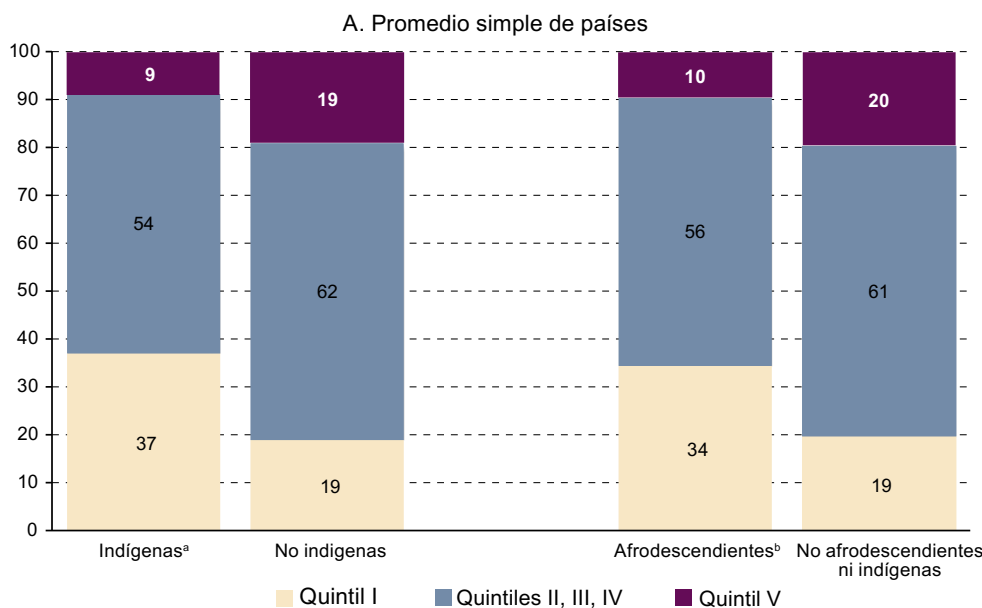
Como también se puede observar en el gráfico II.1B, los niveles de pobreza entre los indígenas están, sin duda, muy relacionados con los niveles de pobreza en cada país: los cinco países en que los niveles de pobreza entre la población indígena son más elevados, superando el 40% (Bolivia (Estado Plurinacional 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.

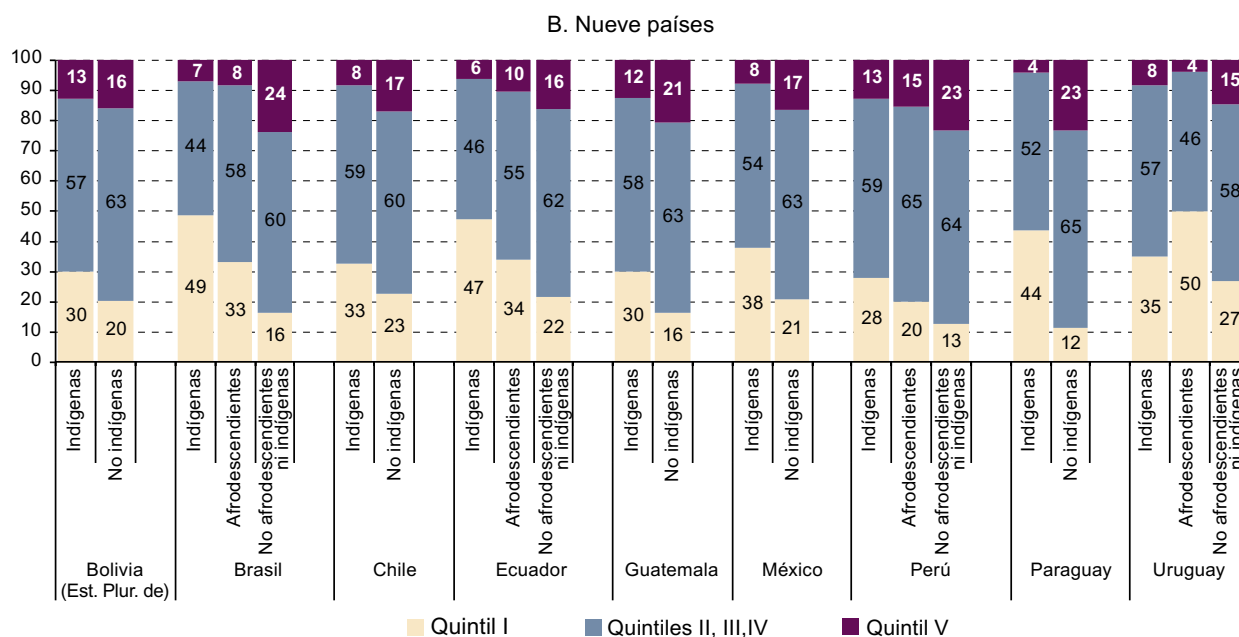
Gráfico II.2

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



¹⁵ 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.

^a 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.

^b 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

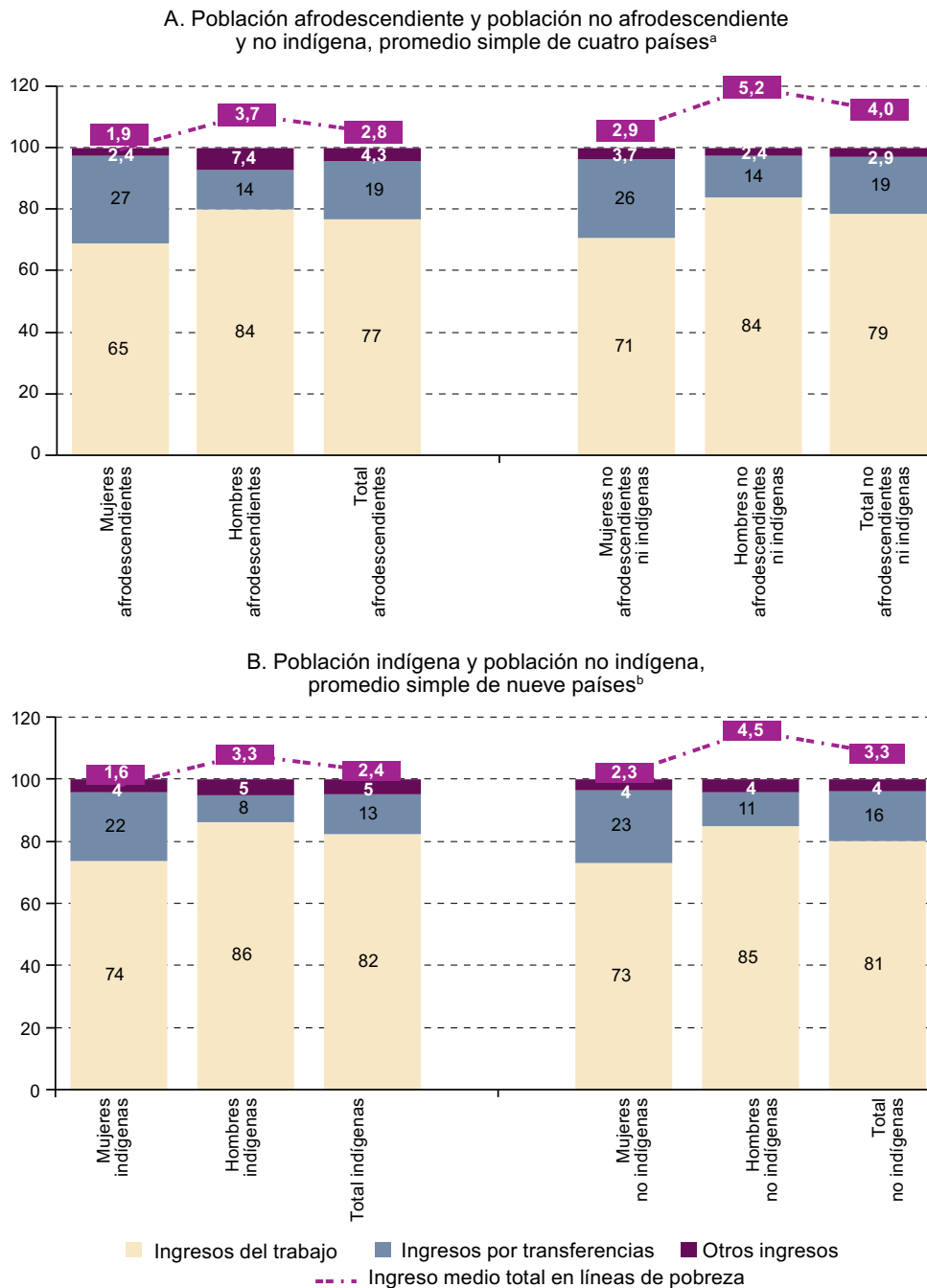
Las desigualdades de género y étnico/raciales también se evidencian cuando se analiza el nivel y la composición total de los ingresos de las personas según sus tres componentes principales: los ingresos del trabajo (que corresponden a la suma de los sueldos y salarios y los ingresos del trabajo independiente), los ingresos provenientes de transferencias y otros tipos de ingresos no contemplados en las categorías anteriores¹⁶.

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.

¹⁶ 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.

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

^b 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/raciales¹⁷.

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 superan¹⁸.

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).

¹⁷ 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%.

¹⁸ 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 trabajo¹⁹. 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.

¹⁹ 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 calidad²⁰. 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)²¹.

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 desempleo²²

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)²³.

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.

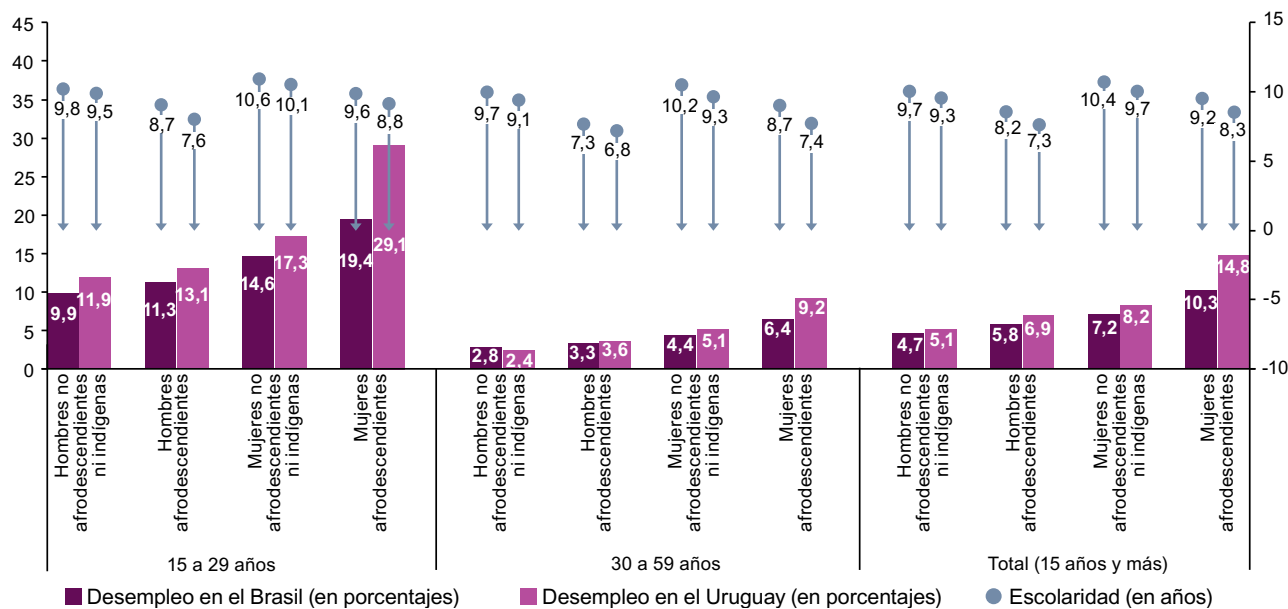
²⁰ Entre 2000 y 2010 hubo progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas. Por ejemplo, se registró un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios. En particular, las niñas y los niños de 6 a 11 años están entrando más temprano al sistema educacional, permanecen 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).

²¹ 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).

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

²³ 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)²⁴.

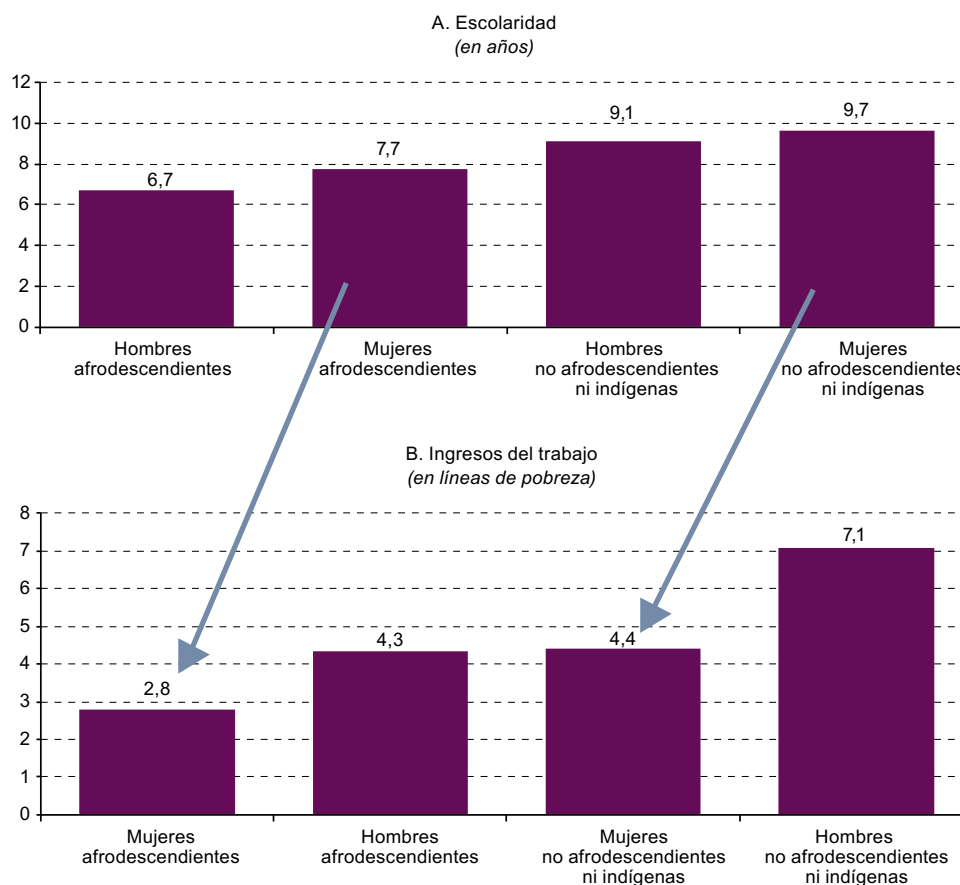
²⁴ Es importante observar que ese es un promedio mensual, que refleja tanto los menores ingresos medios de las mujeres por hora trabajada como un número menor de horas trabajadas remuneradamente por mes.

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^a



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

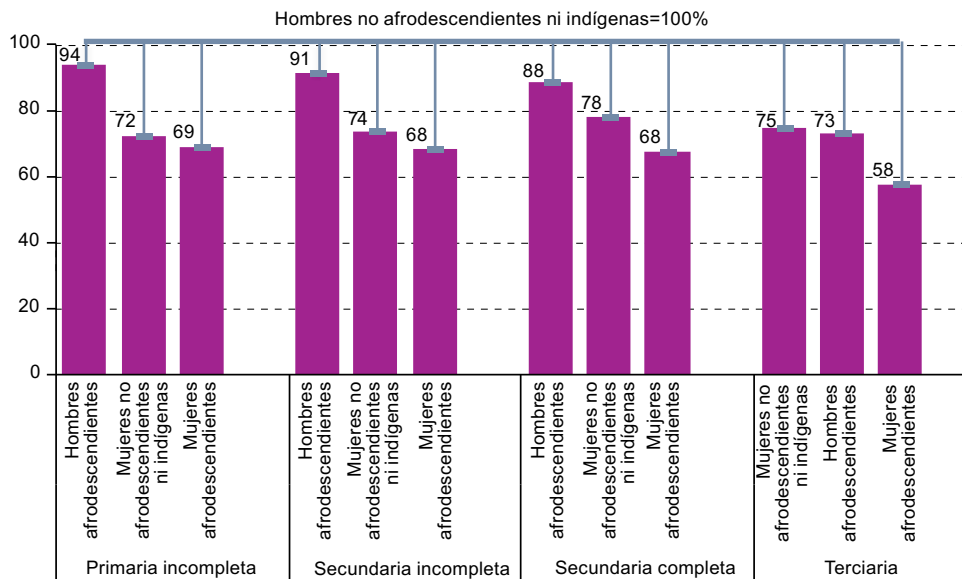
^a Incluye las encuestas de los países que permiten distinguir a la población afrodescendiente: Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

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.

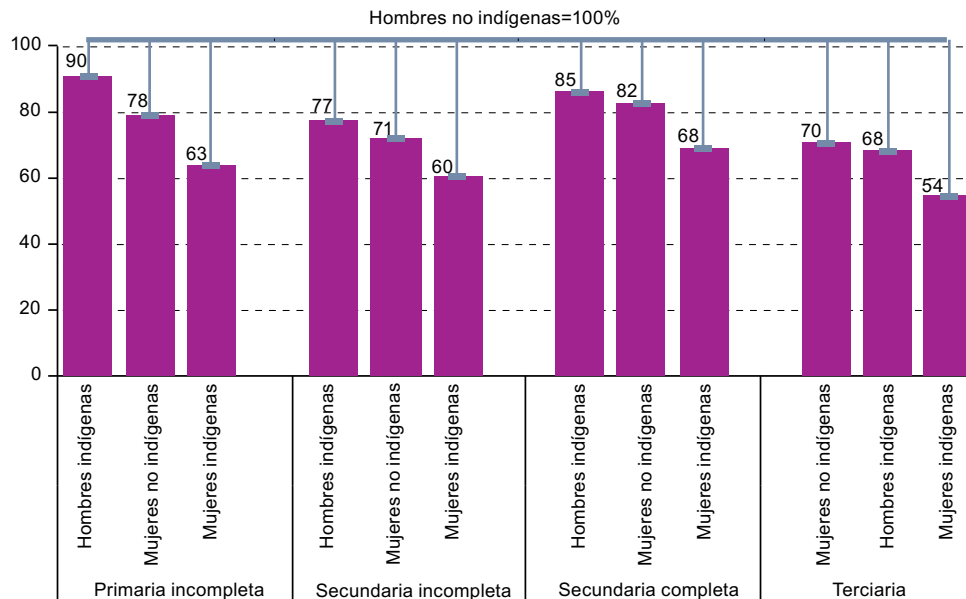
Gráfico II.6

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^a



B. Promedio simple de nueve países, población indígena y no indígena^b



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

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

^b 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)²⁵.

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:

²⁵ 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.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

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	