

Síntesis

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I

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

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

A. La desigualdad en la distribución del ingreso¹

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

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

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

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

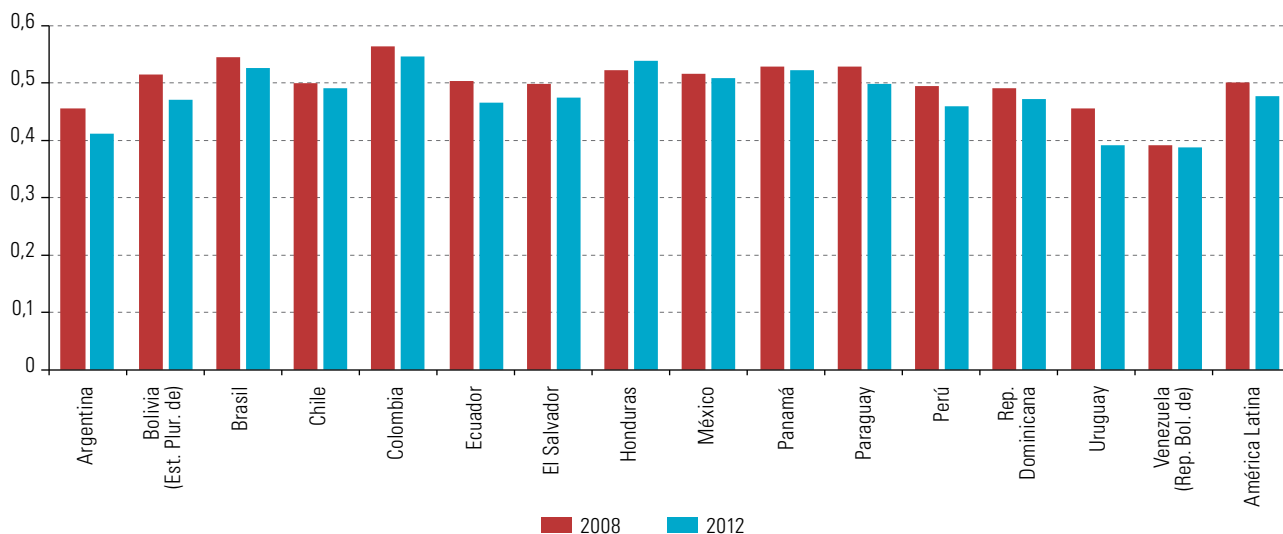
¹ Los valores de los indicadores de desigualdad presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación. La actualización de la medición incluyó la revisión conceptual y operativa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

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

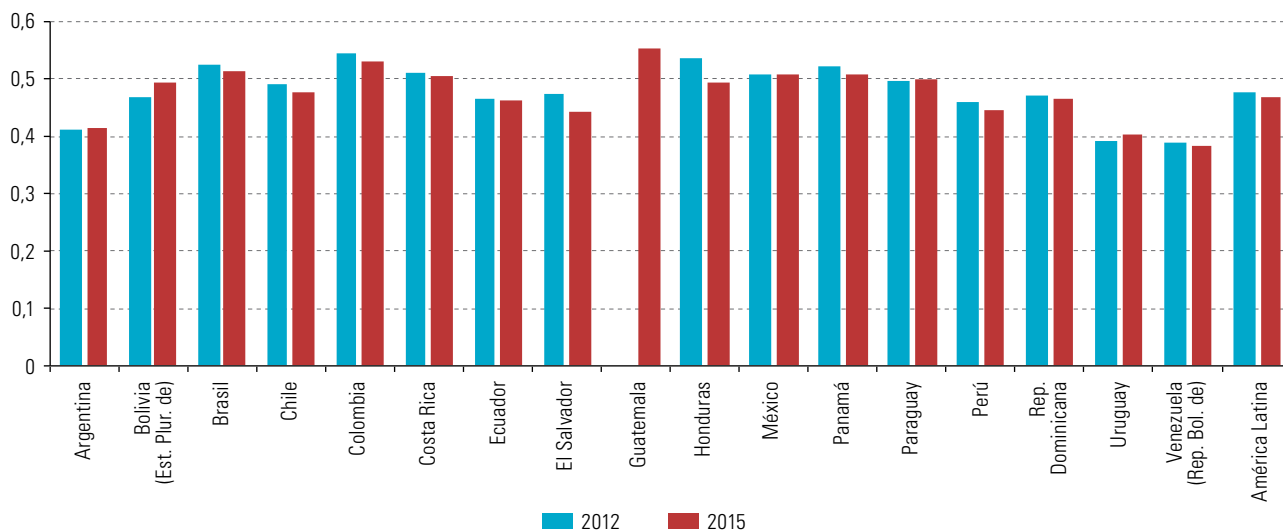
Gráfico 1

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

A. Alrededor de 2008 y de 2012



B. Alrededor de 2012 y de 2015



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

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

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

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

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

2. La desigualdad de ingresos desde la perspectiva de género

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

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

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

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

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

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

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

B. La distribución funcional del ingreso

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

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

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

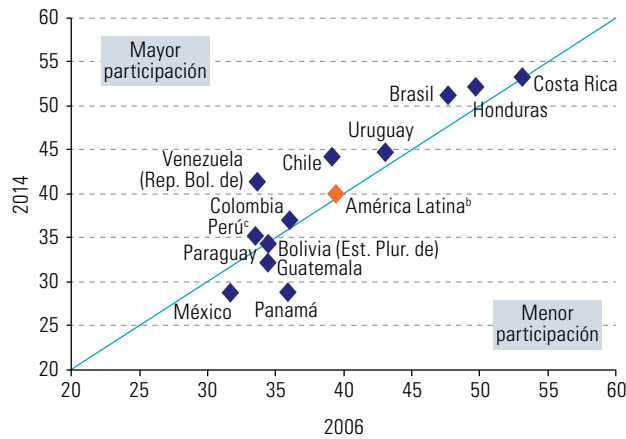
El análisis de la distribución funcional del ingreso aporta información muy valiosa para comprender la dinámica de los ingresos del trabajo y del capital, y puede considerarse complementario al de desigualdad personal.

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

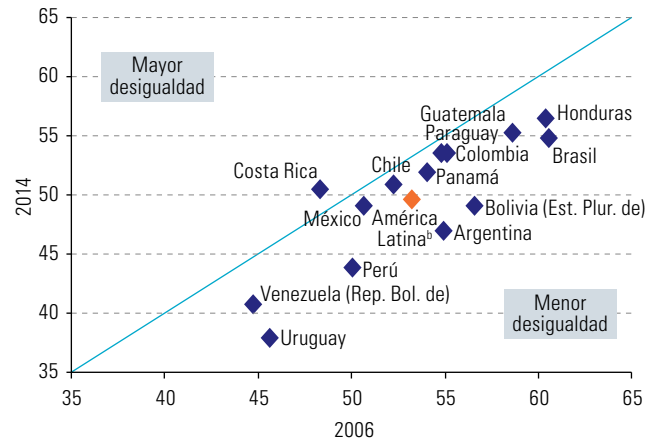
Gráfico 2

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

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



B. Coeficiente de Gini^a



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

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

^b Promedio simple de los países.

^c Datos correspondientes a 2007.

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

C. Desigualdad en la propiedad de activos físicos y financieros

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

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

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

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

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

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

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

D. Desafíos en la comprensión de la desigualdad

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

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

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

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

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

Capítulo II

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

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

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

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

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

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

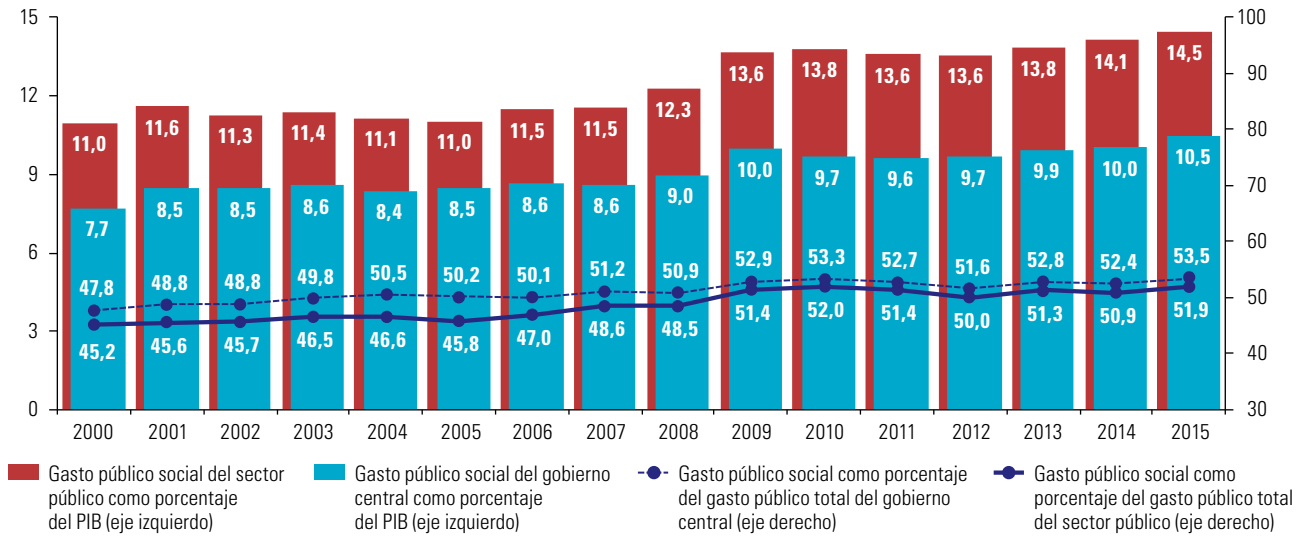
Los países que destinan mayores recursos a las funciones sociales son la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB. Por otro lado, los países que destinan menores proporciones de recursos son Haití y Guatemala, con menos del 8% del PIB. En un análisis por funciones sociales,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

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

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

Gráfico 3

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



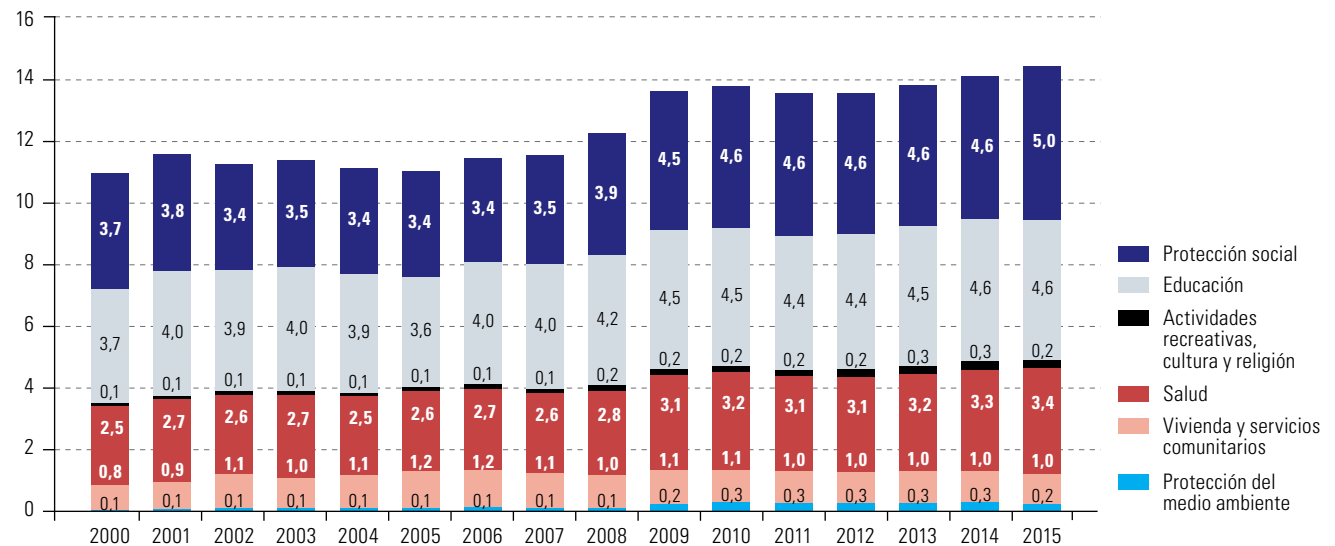
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

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

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

Gráfico 4

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



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

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

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

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

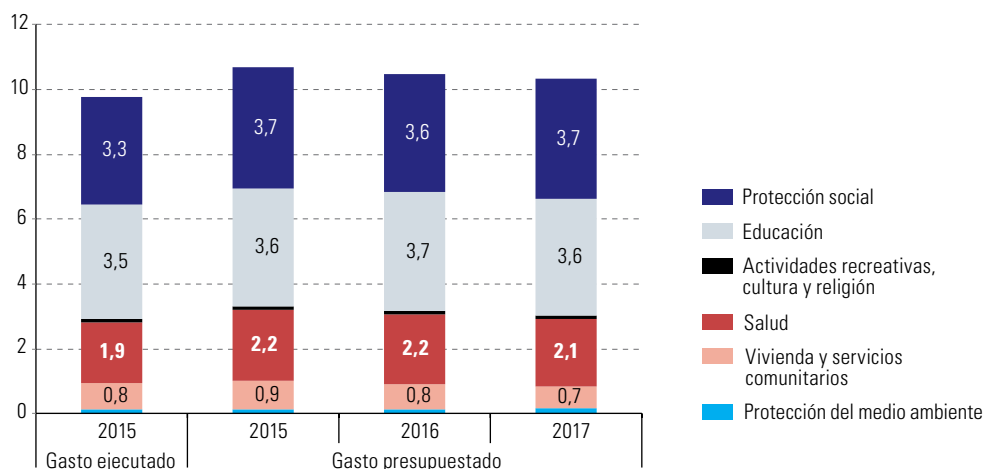
El gasto social per cápita alcanzó en 2015 un promedio de 728 dólares a precios de 2010, al considerar la cobertura de gobierno central, y presentó un crecimiento en torno al 60% en relación con el valor del año 2000 y superior al 20% acumulado en los últimos cinco años. Por otra parte, según la información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

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

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

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

Gráfico 5
 América Latina (12 países):
 gasto social ejecutado y
 presupuestado del gobierno
 central, por funciones,
 2015-2017^a
 (En porcentajes del PIB)



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

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

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

C. Conclusiones

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

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

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

Capítulo III

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

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

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

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

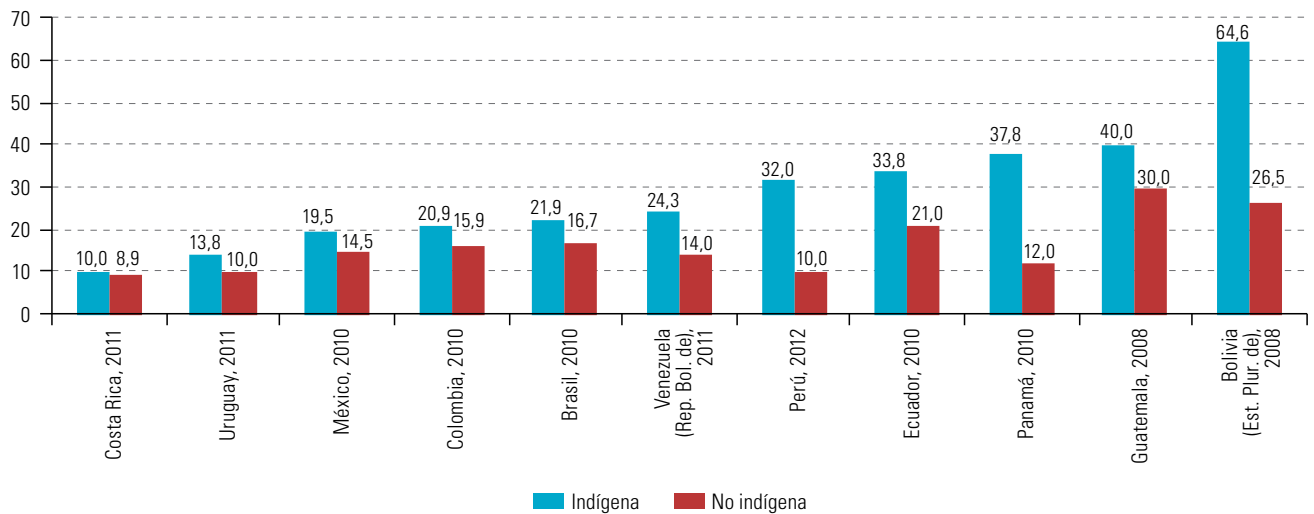
Cada etapa del ciclo de vida conlleva oportunidades, desafíos y riesgos específicos. Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo,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

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

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

Gráfico 6

América Latina (11 países): mortalidad infantil, según condición étnica, alrededor de 2010
 (Por cada 1.000 nacidos vivos)



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

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

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

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

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

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

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

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

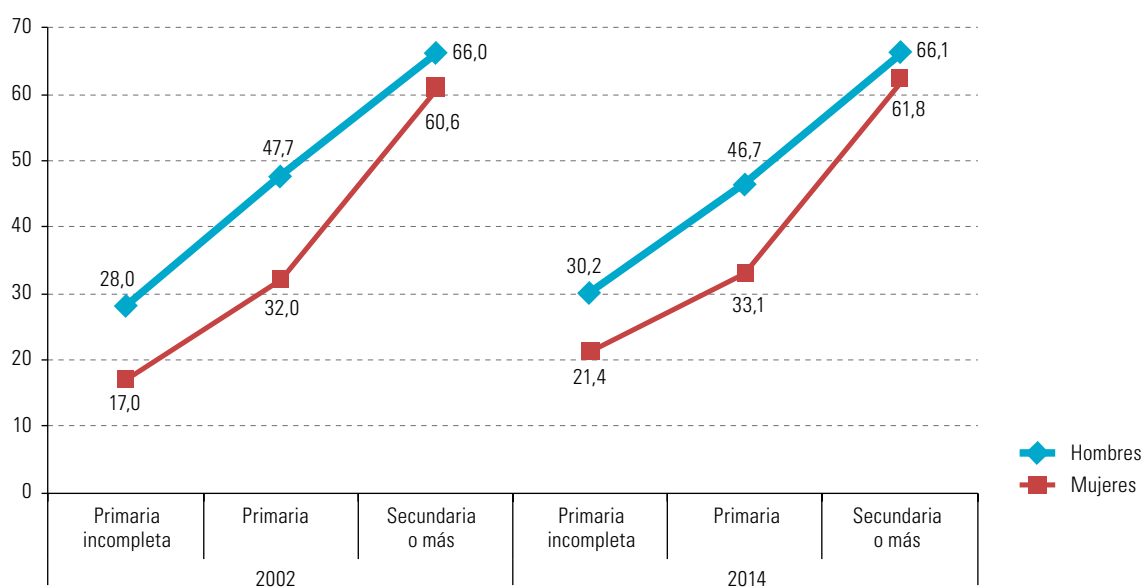
La región pasa por un período de profunda transformación demográfica, caracterizada por el sostenido envejecimiento de la población (CEPAL, 2016a). Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante la vejez están relacionadas con los cambios en los arreglos de convivencia familiar, el acceso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

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

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

Gráfico 7

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo IV

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

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

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

A. Distribución del tiempo y desigualdad

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

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

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

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

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

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

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

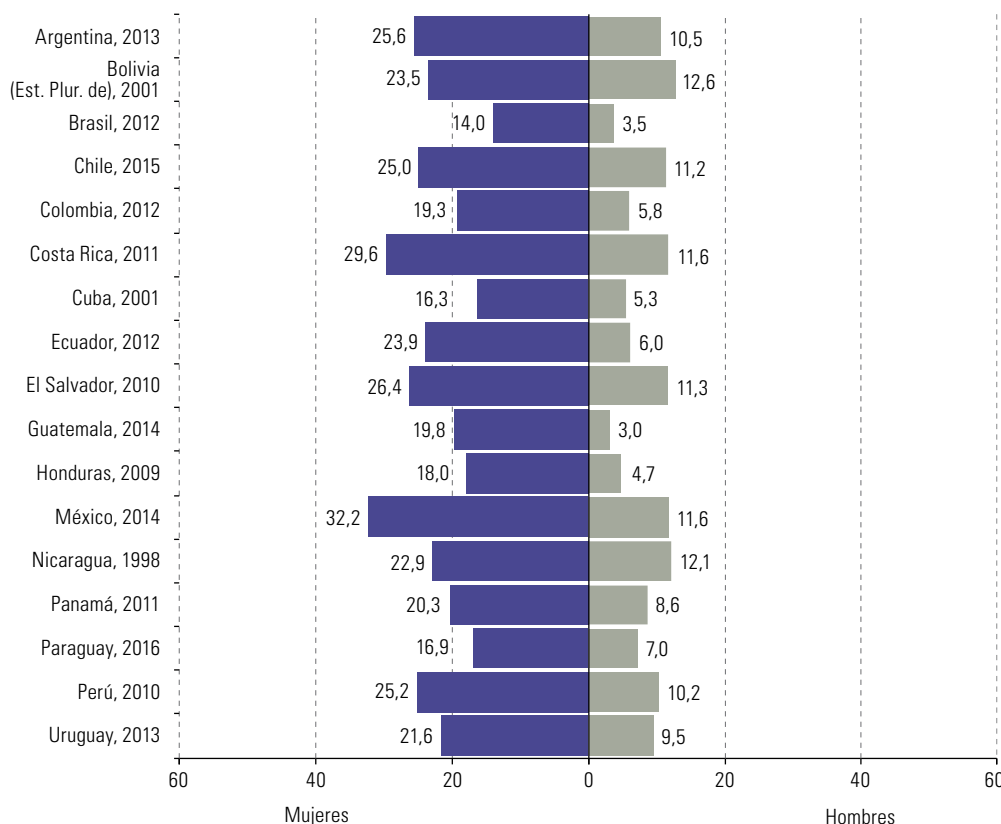


Gráfico 8

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Reflexiones finales

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

Capítulo V

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

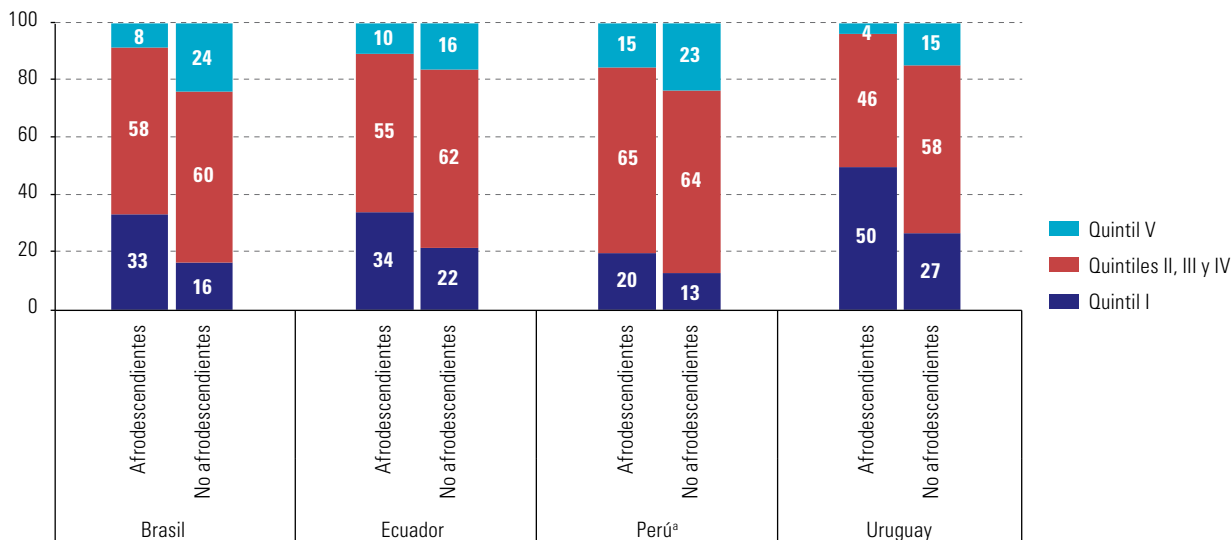
Las desigualdades étnico-raciales, junto con las socioeconómicas, las de género, las territoriales y aquellas asociadas al ciclo de vida constituyen ejes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Ellas se manifiestan en diversos ámbitos del desarrollo social, entre ellos la posición socioeconómica,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

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

Gráfico 9

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

(En porcentajes)



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

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

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

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

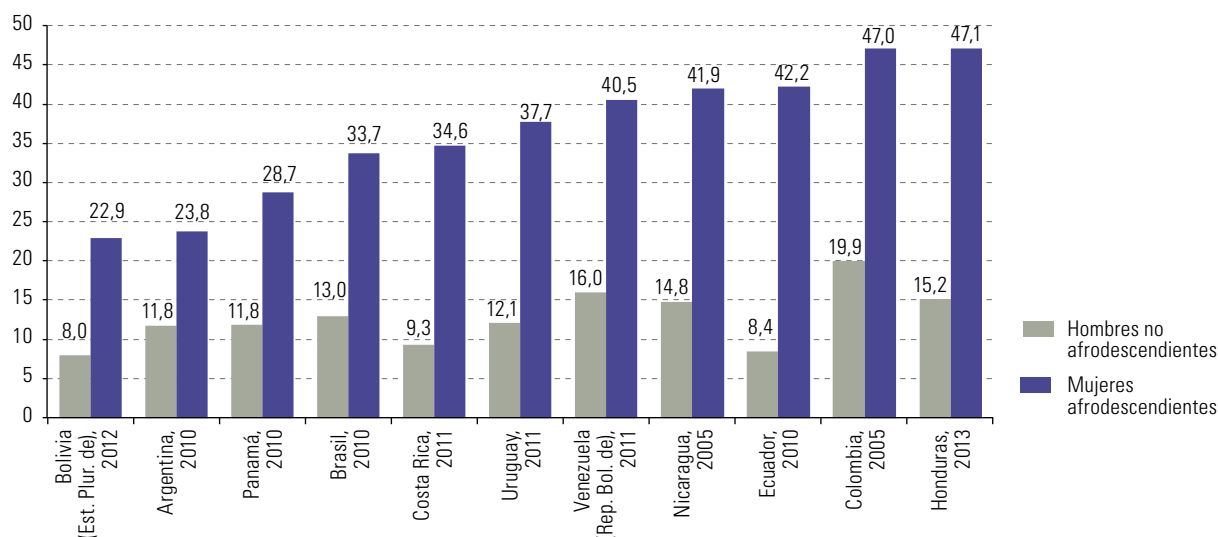
Las condiciones de pobreza en que viven las mujeres afrodescendientes en la región agravan sus condiciones de salud, a lo que se suman las limitaciones de acceso y accesibilidad cultural de los servicios de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. El embarazo en la adolescencia es otra manifestación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

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

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

Gráfico 10

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



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

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

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

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

D. Institucionalidad y políticas para la población afrodescendiente

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Conclusiones

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

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

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

Bibliografía

- Alarco Tosoni, G. (2014), “Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011”, *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Batthyány, K. (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Carr, D. (2009), “Life cycle”, *Encyclopedia of the Life Course and Human Development*, vol. 3, D. Carr (ed.), Detroit, Gale Cengage Learning.
- Cecchini, S. y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social de América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/LJ4056/Rev.1), Santiago, enero.
- (2016d), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2016e), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016f), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

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