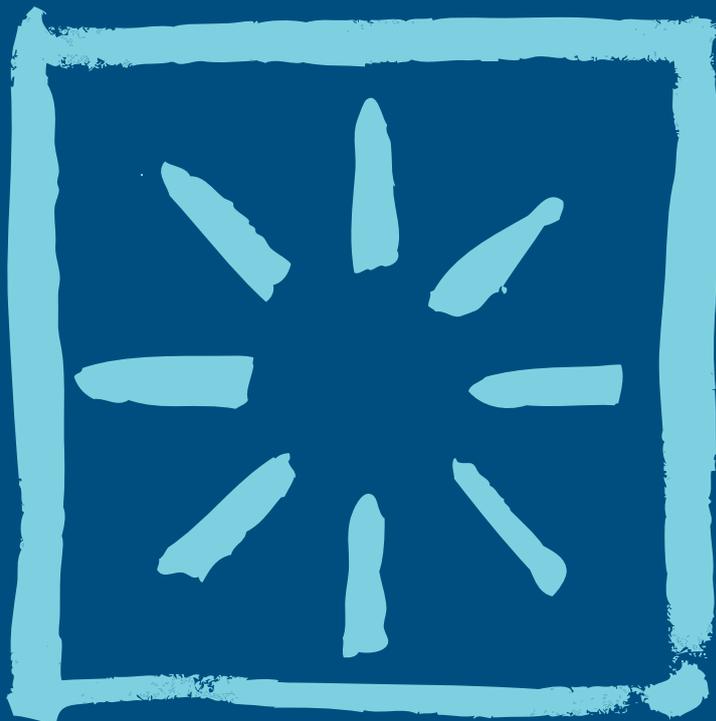


2015



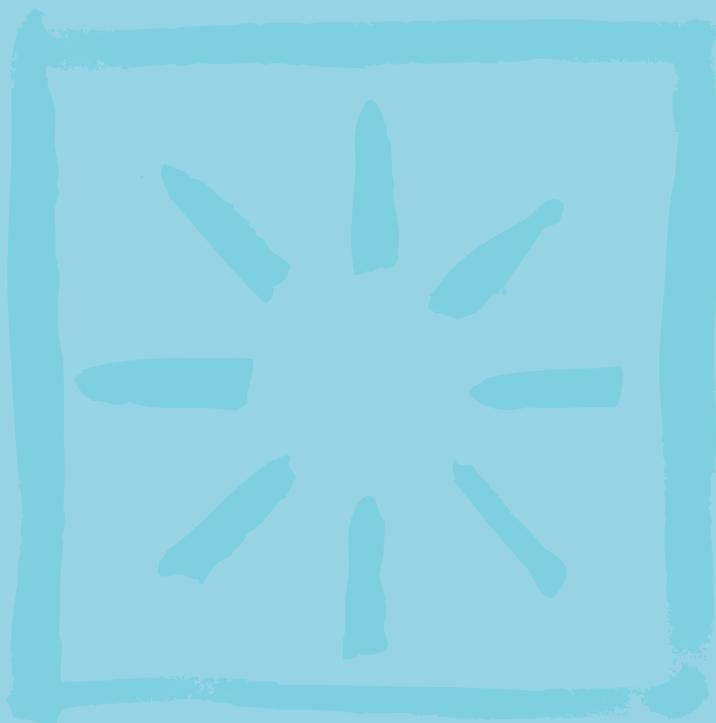
**Panorama Social**  
de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2015



**Panorama Social**  
de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Laís Abramo**

Directora de la División de Desarrollo Social

**Pascual Gerstenfeld**

Director de la División de Estadística

**Paulo Saad**

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-  
División de Población de la CEPAL

**María Nieves Rico**

Directora de la División de Asuntos de Género

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigidas por Laís Abramo y Pascual Gerstenfeld, respectivamente, y cuenta con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por María Nieves Rico.

La edición 2015 fue coordinada por Laís Abramo, quien se encargó de su redacción junto con Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Pascual Gerstenfeld, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Dirk Jaspers\_Faijer, María Nieves Rico, Claudia Robles, Paulo Saad y Varinia Tromben. En la elaboración de insumos sustantivos y en el procesamiento estadístico colaboraron además Bernardo Atuesta, Fabiola Fernández, Nincen Figueroa, Marco Galván, Carlos Howes, Juan Pablo Jiménez, Carlos Kroll, Ciro Martínez, Tim Miller, Vivian Milosavljevic, Beatriz Morales, Claudio Moris, Diana Oliva, Katherine Páez, Fabiana Pierre, Gwendoline Peltier, Fabiana del Popolo, Marta Rangel, María Nieves Rico, Jorge Rodríguez, Ignacio Ruelas, Lucía Scuro, Guillermo Sunkel y Matías Salces. Se recibieron aportes y comentarios en diferentes secciones del documento de parte de Vianka Aliaga, María Elisa Bernal, Ricardo Infante, Wilson Peres, Heidi Ullmann, Iliana Vaca Trigo y Jürgen Weller.

Para la elaboración del capítulo IV se contó con el apoyo del programa de cooperación “Protección social, enfoque de derechos y desigualdad en América Latina” (GER/14/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Notas explicativas:

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.
- Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121924-1 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058486-9 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358041-7 (versión ePub)

Nº de venta: S.16.II.G.6

LC/G.2691-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00175

---

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2015*, (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>Pobreza y desigualdad en América Latina</b> .....	13
Introducción .....	15
A. Pobreza por insuficiencia de ingresos .....	15
1. Evolución de la situación económica en el período de análisis .....	15
2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina .....	18
3. Brecha e intensidad de la pobreza en el período 2010-2014.....	19
4. Desigualdad de género en la pobreza .....	20
5. Factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010-2014.....	21
B. Distribución del ingreso.....	23
1. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso .....	23
2. Medición de la desigualdad del ingreso mediante datos adicionales: los registros tributarios .....	25
C. Examen de la desigualdad en diversas dimensiones según grupos de ingresos .....	28
1. Logro educativo .....	29
2. Vivienda y servicios básicos .....	35
3. Acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones .....	38
Bibliografía .....	44
Anexo estadístico.....	47
Nota metodológica .....	47
<b>Capítulo II</b>	
<b>Tendencias del gasto social frente al ciclo económico: la importancia de mantener el financiamiento de la política social</b> .....	57
Introducción .....	59
A. Tendencias recientes y de largo plazo en el gasto público social .....	60
1. Tendencias recientes en el gasto social .....	61
2. La evolución de largo plazo del gasto social en los países.....	64
3. La evolución del gasto social sectorial.....	66
B. Financiamiento del gasto público social en un contexto de crecimiento que impone restricciones .....	69
1. Carga tributaria en América Latina: recaudación directa e indirecta, y contribuciones sociales .....	69
2. Impacto fiscal del fin del superciclo de los productos básicos .....	71
C. A modo de conclusión.....	74
Bibliografía .....	76
Anexo II.A1.....	78
<b>Capítulo III</b>	
<b>Enfrentar las brechas estructurales en el mercado de trabajo: políticas y programas para la inclusión laboral y productiva</b> .....	89
Introducción .....	91
A. Inclusión y exclusión laboral en América Latina .....	91
1. Brechas en el acceso al mercado de trabajo.....	93

2. Brechas en el acceso a derechos y a la protección social .....	102
3. Brechas de ingresos y pobreza .....	106
B. La urgencia de articular los programas de inclusión laboral y productiva.....	114
1. Apoyo a la oferta de trabajo .....	116
2. Apoyo a la demanda de trabajo.....	121
3. Servicios de intermediación laboral.....	123
4. Algunos resultados de los programas de inclusión laboral y productiva.....	124
C. Consideraciones finales: desafíos para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.....	128
Bibliografía .....	131
Anexo III.A1.....	134

## Capítulo IV

<b>Institucionalidad y desarrollo social: caracterización y desafíos .....</b>	<b>143</b>
Introducción .....	145
A. La institucionalidad del desarrollo social en el ámbito internacional y regional .....	146
1. Diversos foros a disposición de los países .....	146
2. Las agendas sociales de algunos foros intergubernamentales.....	149
B. Institucionalidad y desarrollo a nivel nacional: caracterización y desafíos .....	151
1. Marcos jurídico-normativos e institucionalidad social .....	151
2. Características organizacionales y autoridad social .....	154
3. Herramientas de gestión y dimensión técnico-operativa.....	158
4. Dimensión fiscal de la institucionalidad.....	159
C. Protección social e institucionalidad en los países de la región.....	161
1. Las entidades abocadas al desarrollo social y la protección social no contributiva .....	162
2. La institucionalidad de los sistemas de cuidado.....	168
D. Comentarios finales .....	175
Bibliografía .....	177
Anexo IV.A1.....	180

## Capítulo V

<b>Los impactos de las tendencias demográficas.....</b>	<b>187</b>
Introducción .....	189
A. Las grandes tendencias .....	189
1. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo.....	189
2. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo.....	194
3. Aumenta la esperanza de vida.....	196
4. Se expande la migración intrarregional .....	199
5. Persisten las desigualdades reproductivas.....	200
6. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes.....	203
B. Los efectos de la transformación .....	204
1. Disminuye la población joven y aumenta la potencialmente activa .....	205
2. Menores recursos del bono demográfico .....	206
3. El bono durará más en educación que en salud y pensiones .....	208
4. Hacia sociedades y economías envejecidas .....	210
C. Políticas en la transición demográfica.....	213
1. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad.....	214
2. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral .....	214
3. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento.....	215
4. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes .....	216
5. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes.....	216
6. Adecuar los sistemas de pensiones.....	217
7. Crear un sistema público de cuidado .....	217
Bibliografía .....	218
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL .....</b>	<b>221</b>

## Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (20 países): evolución de algunos indicadores económicos, 2000-2014 .....	16
Cuadro I.2	América Latina (14 países): variación anual de la tasa de pobreza, la brecha de pobreza y la brecha de pobreza al cuadrado, alrededor de 2010-2014 .....	20
Cuadro I.3	América Latina (18 países): indicadores de disparidad educativa por sexo y quintiles de ingresos, 1997, 2005 y 2013 .....	33
Cuadro I.4	América Latina (18 países): disparidad en el promedio de años de escolaridad por sexo y quintiles de ingresos, 1997, 2005 y 2013 .....	34
Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, alrededor de 2001-2014 .....	47
Cuadro I.A1.2	América Latina (18 países): tasas de pobreza e indigencia oficiales según área geográfica, últimos dos años disponibles .....	49
Cuadro I.A1.3	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, alrededor de 2001-2014 .....	50
Cuadro I.A1.4	América Latina (17 países): indicadores de logro educativo por países y quintiles de ingreso, alrededor de 1997 y 2013 .....	51
Cuadro I.A1.5	América Latina (16 países): evolución de las privaciones vinculadas a servicios básicos y materiales de la vivienda, por países, zona de residencia y quintiles de ingreso, alrededor de 2001 y 2013 .....	53
Cuadro I.A1.6	América Latina (15 países): indicadores de acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, por países y quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013 .....	54
Cuadro I.A1.7	América Latina (9 países): población que declara no utilizar Internet, por países, quintiles de ingreso y grupos de edad, 2013 .....	55
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe (19 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB y tasas de variación anual, 2009-2014 .....	64
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de ingresos fiscales proveniente de recursos naturales no renovables, 2000-2014 .....	73
Cuadro II.A1.1	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como proporción del gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014 .....	78
Cuadro II.A1.2	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014 .....	79
Cuadro II.A1.3	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en educación como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014 .....	81
Cuadro II.A1.4	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en salud como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014 .....	83
Cuadro II.A1.5	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en seguridad social y asistencia social como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014 .....	85
Cuadro II.A1.6	América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en vivienda y otros como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014 .....	87
Cuadro III.A1.1	América Latina y el Caribe (21 países): principales ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral y productiva .....	134
Cuadro III.A1.2	América Latina y el Caribe (17 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de capacitación técnica y profesional .....	136
Cuadro III.A1.3	América Latina y el Caribe (9 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de nivelación de estudios y retención escolar .....	139
Cuadro III.A1.4	América Latina y el Caribe (15 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de apoyo al trabajo independiente .....	140
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: foros intergubernamentales sobre desarrollo social, según el tipo de instancia a la que están vinculados, 2015 .....	148
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: principales ejes temáticos de algunos foros intergubernamentales dedicados al desarrollo social .....	150
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe (33 países): existencia de normativa constitucional y específica en temas sociales sectoriales y referentes a grupos específicos de población .....	153

Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete social o la principal entidad colegiada intersectorial del área social.....	156
Cuadro IV.5	América Latina (18 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor del período 2010-2014 .....	159
Cuadro IV.6	América Latina y el Caribe (14 países): presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social o instancia equivalente como proporción del gasto primario presupuestado, alrededor de 2015 .....	160
Cuadro IV.7	América Latina y el Caribe (21 países): instancias responsables de los principales programas de transferencias monetarias y de pensiones no contributivas .....	165
Cuadro IV.8	América Latina y el Caribe (22 países): síntesis de algunas herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales, 2015.....	167
Cuadro IV.9	América Latina (13 países): políticas de cuidado, alrededor de 2015 .....	173
Cuadro IV.A1.1	América Latina y el Caribe (26 países): instancias de gobierno dedicadas al desarrollo social, 2015 .....	180
Cuadro IV.A1.2	América Latina y el Caribe (21 países): composición de las instancias colegiadas de coordinación intersectorial de políticas sociales, 2015 .....	182
Cuadro IV.A1.3	América Latina (13 países): institucionalidad a cargo de temas vinculados con la población afrodescendiente.....	185
Cuadro V.1	América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad por países y subregiones, 1965-2075.....	190
Cuadro V.2	América Latina y el Caribe (31 países): esperanza de vida al nacer por subregiones y países, 1965-2015 .....	197
Cuadro V.3	América Latina y el Caribe (31 países): aspectos relativos a la evolución de la relación de dependencia .....	207

## Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (19 países): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015.....	19
Gráfico I.2	América Latina: índice de feminidad de la indigencia y de la pobreza, 1999-2014 .....	21
Gráfico I.3	América Latina (13 países): participación del efecto crecimiento y del efecto distribución del ingreso en la variación de la tasa de pobreza, 2010-2014.....	22
Gráfico I.4	América Latina (14 países): tasas de variación anual del ingreso laboral, del ingreso por ocupado y de las personas ocupadas, en los hogares pobres, 2010-2014 .....	23
Gráfico I.5	América Latina (17 países): tasa de variación anual de los índices de desigualdad, 2010-2014 .....	24
Gráfico I.6	América Latina (17 países): cociente entre el ingreso medio del decil 10 y el ingreso medio de los deciles 1 a 4, 2010 y 2014 .....	25
Gráfico I.7	Países y regiones seleccionados: participación del 1% más rico en el ingreso total, 1993-2014 .....	27
Gráfico I.8	América Latina (18 países): conclusión de la educación secundaria entre la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997 a 2013.....	30
Gráfico I.9	América Latina (18 países): brecha de conclusión de la educación secundaria entre la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997-2013.....	31
Gráfico I.10	América Latina (18 países): educación postsecundaria, población de 25 años o más, 1997-2013 .....	32
Gráfico I.11	América Latina (18 países): escolaridad media de los quintiles de menores ingresos (quintiles I a IV) respecto del quintil de mayores ingresos (quintil V), población de 15 años o más, 1997-2013 .....	32
Gráfico I.12	América Latina (16 países): población con acceso insuficiente a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) por quintiles de ingreso, alrededor de 2002, 2008 y 2013 .....	35

Gráfico I.13	América Latina: población con insuficiencia en el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2002, 2008 y 2013 .....	36
Gráfico I.14	América Latina (17 países): población que habita en viviendas con materiales precarios por deciles de ingreso, alrededor de 2005 y 2013 .....	37
Gráfico I.15	América Latina (15 países): población en viviendas con materiales precarios por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2005 y 2013 .....	38
Gráfico I.16	América Latina (12 países): población en hogares que cuentan con al menos una computadora, por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013 .....	39
Gráfico I.17	América Latina (14 países): población en hogares con conexión a Internet por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013 .....	39
Gráfico I.18	América Latina (11 países): población en hogares con computadora, por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013 .....	41
Gráfico I.19	América Latina (13 países): población en hogares con acceso a Internet, por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013 .....	42
Gráfico I.20	América Latina (14 países): población en hogares con al menos un celular, por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013 .....	42
Gráfico I.21	América Latina (13 países): población en hogares con al menos un celular, por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013 .....	43
Gráfico I.22	América Latina (9 países): población de 10 años o más que declara no usar Internet, por quintiles de ingreso, alrededor de 2013 .....	44
Gráfico I.23	América Latina (9 países): población de 10 años o más que declara no utilizar Internet, por quintiles de ingreso y grupos de edad, alrededor de 2013 .....	44
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB y del gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014 .....	61
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público total como proporción del PIB y tasas de variación promedio anual, 1991-1992 a 2013-2014 .....	63
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1991-1992 a 2013-2014 .....	65
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita anual, 1991-1992 a 2013-2014 .....	66
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social por funciones, 1991-1992 a 2013-2014 .....	66
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe (22 países) y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios por tipo de impuestos, 1990, 2000, 2013 y 2014 .....	71
Gráfico II.7	Índices de precios de los productos básicos, 1990-2015 .....	72
Gráfico III.1	América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013 .....	93
Gráfico III.2	América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013 .....	94
Gráfico III.3	América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según grupos de edad y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, alrededor de 2013 .....	95
Gráfico III.4	América Latina (18 países): tasas de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013 .....	96
Gráfico III.5	América Latina (9 países): tasa de desempleo, según etnicidad, sexo y área geográfica, alrededor de 2013 .....	96
Gráfico III.6	América Latina (18 países): tasas de desempleo, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013 .....	97

Gráfico III.7	América Latina (18 países): tasas de desempleo, según grupo de edad, y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, alrededor de 2013 .....	97
Gráfico III.8	América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según nivel de productividad, sexo y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, 1990-2013 .....	98
Gráfico III.9	América Latina (18 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad, por quintiles de ingreso, 2002-2013.....	99
Gráfico III.10	América Latina (18 países): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013 .....	100
Gráfico III.11	América Latina (8 países y el Brasil): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, totales nacionales, alrededor de 2013.....	101
Gráfico III.12	América Latina (18 países): sector de actividad de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013 .....	102
Gráfico III.13	América Latina (13 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 2002-2013 .....	103
Gráfico III.14	América Latina (18 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013 .....	103
Gráfico III.15	América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales 2002-2013.....	104
Gráfico III.16	América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según sexo y área geográfica, alrededor 2013 .....	104
Gráfico III.17	América Latina (6 países y el Brasil): afiliación a sistema de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, alrededor de 2013.....	105
Gráfico III.18	América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales, 2002-2013.....	105
Gráfico III.19	América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud entre los ocupados de 15 años y más, según sexo y área geográfica, total nacional, 2013.....	106
Gráfico III.20	América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según sexo, total nacional, 1990-2013 .....	107
Gráfico III.21	América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, totales nacionales, alrededor de 2013 .....	107
Gráfico III.22	América Latina (18 países): ingresos laborales de las mujeres, según quintiles de ingreso y área geográfica, 1997-2013 .....	108
Gráfico III.23	América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013 .....	109
Gráfico III.24	América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles de ingreso, sexo y área geográfica, 1997-2013.....	110
Gráfico III.25	América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza y sexo, totales nacionales, 2002- 2013 .....	111
Gráfico III.26	América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza, sexo y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013.....	112
Gráfico III.27	América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013 .....	113
Gráfico III.28	América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013.....	113

Gráfico III.29	América Latina (18 países): distribución por tramos de edad de las personas de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, alrededor de 2013 .....	117
Gráfico III.30	América Latina (18 países): años de instrucción de las personas de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013 .....	120
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): firma y ratificación o adhesión de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales .....	152
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (21 países): año de creación de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social .....	154
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad por subregiones, 1965-2075 .....	190
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad y tasa de crecimiento natural, 1980-2015 .....	191
Gráfico V.3	Mundo: tasa global de fecundidad y tasa de fecundidad adolescente por subregiones, 2010-2015 .....	192
Gráfico V.4	América Latina (19 países): mujeres que son madres por edades, censos de las rondas de 1990, 2000, y 2010 .....	193
Gráfico V.5	América Latina (países seleccionados): mujeres de entre 15 y 19 años que son madres, décadas de 2000 y 2010 .....	193
Gráfico V.6	América Latina (países seleccionados): nacimientos no planificados en los cinco años que precedieron a la encuesta de referencia, según la edad de la madre en el momento del nacimiento, alrededor de 1990 y 2010 .....	194
Gráfico V.7	América Latina y el Caribe: crecimiento de la población por subregiones, 1965-2075 .....	195
Gráfico V.8	América Latina y el Caribe: esperanza de vida al nacer por subregión, 1960-2015 .....	196
Gráfico V.9	América Latina y el Caribe (29 países): razón de mortalidad materna reportada, último año disponible .....	198
Gráfico V.10	América Latina y el Caribe (21 países): falta de atención prenatal, alrededor de 2014 .....	198
Gráfico V.11	América Latina y el Caribe: promedio anual del crecimiento total y crecimiento natural, 2010-2015 .....	199
Gráfico V.12	América Latina y el Caribe (29 países): emigrados con relación a la población total, alrededor de 2010 .....	200
Gráfico V.13	América Latina (6 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF) en áreas urbanas y rurales como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, alrededor de 2000 y 2010 .....	201
Gráfico V.14	América Latina (7 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF) como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, alrededor de 2000 y 2010 .....	201
Gráfico V.15	América Latina (7 países): desigualdad del porcentaje de madres de 19 y 20 años de edad como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, según zona de residencia, censos de las ronda de 2000 y 2010 .....	202
Gráfico V.16	América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica, alrededor de 2000 y 2010 .....	204
Gráfico V.17	América Latina y el Caribe: evolución y proyección de la población por tres grandes grupos de edad, 1960-2100 .....	205
Gráfico V.18	América Latina y el Caribe (31 países): período entre los valores máximo y mínimo de la relación de dependencia .....	207
Gráfico V.19	América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico, 2000-2015 y 2015-2030 .....	208
Gráfico V.20	América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la educación, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030 .....	209
Gráfico V.21	América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la salud, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030 .....	210

Gráfico V.22	América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de las pensiones, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030.....	210
Gráfico V.23	América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060 .....	211
Gráfico V.24	América Latina: consumo total de la población mayor en relación con el consumo total de niños y jóvenes, 1985-2060.....	213

## Recuadros

Recuadro I.1	Estimaciones de la desigualdad por medio de datos tributarios .....	26
Recuadro I.2	El plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) del Uruguay .....	40
Recuadro II.1	Gasto e inversión social: desafíos de una discusión conceptual y analítica.....	59
Recuadro II.2	Actualización de la información sobre gasto social .....	68
Recuadro II.3	La medición del gasto social desde el Sistema de Cuentas Nacionales .....	75
Recuadro III.1	Clasificación de los países según brechas de bienestar y de los hogares según vulnerabilidad a la pobreza.....	92
Recuadro III.2	Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe .....	116
Recuadro III.3	Inclusión laboral y productiva de las mujeres: opciones de calificación, certificación de competencias e inserción profesional.....	118
Recuadro III.4	Medidas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia y las micro y pequeñas empresas .....	122
Recuadro III.5	Resultados del suplemento de inclusión productiva de la Encuesta de Información Básica Municipal y de los estados de Brasil, 2014 .....	124
Recuadro III.6	Inclusión laboral de las personas cuidadoras: desafíos para la articulación de políticas laborales, de cuidado y autonomía económica de las mujeres.....	130
Recuadro IV.1	Institucionalidad orientada a la población afrodescendiente en América Latina .....	157
Recuadro IV.2	Avances en la institucionalidad orientada a las personas con discapacidad: el reto de acortar la distancia entre los principios <i>de jure</i> y su aplicación <i>de facto</i> .....	157
Recuadro IV.3	El Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay .....	172

## Diagramas

Diagrama III.1	Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva.....	115
----------------	---	-----

## Mapas

Mapa V.1	América Latina y el Caribe: transformación de la estructura etaria de la población, 2015-2060.....	211
----------	--	-----

# Presentación

En esta edición de 2015 del *Panorama Social de América Latina* se analizan las tendencias de la pobreza según las mediciones propias de la CEPAL. Asimismo, se revisan los cambios registrados en la distribución del ingreso y en algunas otras dimensiones de la desigualdad. Con el objeto de contribuir al avance de las políticas públicas para superar la pobreza y la desigualdad socioeconómica, además de examinarse las últimas tendencias del gasto social y los desafíos que presenta la transición demográfica, se profundiza el análisis de las persistentes brechas que se manifiestan en el mercado laboral, de los desafíos en materia de políticas y programas de inclusión laboral y productiva, y de la institucionalidad para el desarrollo social en América Latina.

Como es habitual, se presentan en el capítulo I las cifras actualizadas sobre pobreza e indigencia en América Latina. Estas indican que en 2014 la tasa de pobreza como promedio regional se situó en el 28,2% y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto de 2013. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Se proyecta un aumento en 2015 tanto de la tasa de pobreza como de la tasa de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia.

Por otro lado, en el promedio de los países que cuentan con información reciente, se registró una leve disminución de la desigualdad por ingresos entre 2013 y 2014. Al comparar las últimas cifras disponibles con las de inicios de la década de 2010, se constata una reducción más significativa. La desigualdad también se manifiesta en otras áreas, como los logros educativos. A pesar del expresivo aumento verificado en la conclusión de la educación primaria y de la secundaria en los últimos años, se observa que, en 2013, mientras un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil de mayores ingresos (quintil V) había concluido la secundaria, en el quintil de menores ingresos (quintil I), esta tasa solo alcanzaba al 34%. Al inicio del período analizado, esa brecha era aun más elevada.

En el capítulo II se revisa la evolución reciente y de largo plazo del gasto social a partir de la información oficial que brindan los países, y se da cuenta de que ha seguido creciendo, aunque a un ritmo cada vez menor. En el período 2013-2014, representaba un 19,5% del PIB regional, pero se prevé un posible estancamiento frente a las magras proyecciones económicas a corto plazo. Además, se analizan brevemente la distribución funcional del gasto social, su evolución de mediano y largo plazo y los cambios de su composición.

También se revisan las restricciones del financiamiento fiscal, básicamente la estructura y evolución de los ingresos tributarios y el impacto del fin del superciclo de los productos básicos, así como la necesidad de sostener los actuales niveles y prioridades del gasto público social y las posibles medidas que permitirían lograrlo.

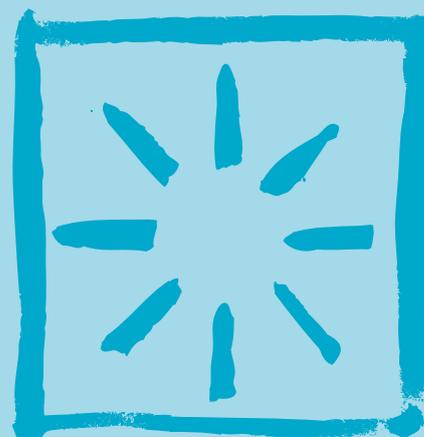
En el capítulo III se estudian algunas de las brechas estructurales que persisten en el mercado de trabajo de la región (en términos de acceso, de ingresos, de derechos y de protección social), a pesar del comportamiento favorable verificado en los últimos años y de que ha tenido un papel fundamental en el proceso de reducción de la pobreza y de la desigualdad registrado en la región. A continuación, se presentan las políticas y programas de inclusión laboral y productiva, que tienen el objetivo de ampliar el acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad de las personas que se encuentran en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza. Se revisan 58 programas de inclusión laboral y generación de ingresos que están en marcha actualmente en 21 países de la región, recopilados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que se orientan a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo mediante la capacitación técnica y profesional, la nivelación de estudios, el apoyo al trabajo independiente, la generación directa e indirecta de empleo y los servicios de intermediación laboral. Se resalta la necesidad de incorporar la dimensión de género a esos programas. Por último, se discuten algunas lecciones aprendidas a partir de estudios realizados sobre estos programas, se destacan los alcances y limitaciones de dichas medidas desde un enfoque de derechos y de promoción del trabajo decente, y se proponen una serie de recomendaciones.

En el capítulo IV se analiza la institucionalidad vinculada al desarrollo social existente en la región a partir de las instancias gubernamentales que tienen como mandato central la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo e inclusión social y la superación de la pobreza. Para ello, se presenta una propuesta con diferentes dimensiones analíticas, a partir de las cuales se intenta avanzar en el estudio de la institucionalidad social: el marco

jurídico-normativo, las características organizacionales y modalidades de articulación, las herramientas técnico-operativas ligadas a la implementación de las políticas y, finalmente, las características y montos de los recursos destinados a las políticas de desarrollo social. En particular, se analizan los elementos institucionales relacionados con la protección social no contributiva y las políticas de cuidado y se discuten los desafíos que supone garantizar el ejercicio de los derechos sociales universales, atender las problemáticas y necesidades de diversos segmentos de la población y cumplir con los compromisos asumidos por los países en esas áreas.

Finalmente, el capítulo V contiene un exhaustivo análisis de las rápidas transformaciones demográficas ocurridas en América Latina y el Caribe, que plantean oportunidades y retos para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la igualdad. Tales oportunidades y retos tienen impactos diferenciados de acuerdo con el avance demográfico de los distintos países de la región. El análisis indica que, en un conjunto importante de países, el contexto favorable del bono demográfico seguirá vigente por un período relativamente largo, en el que tendrán la posibilidad de reforzar o poner en práctica las políticas públicas necesarias para hacer realidad las oportunidades. Otro conjunto de países, más avanzados en la transición demográfica, ya han entrado en procesos de envejecimiento acelerado y encaran exigencias crecientes para garantizar el financiamiento sostenible de los sistemas de protección social.

La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra una amplia gama de políticas, entre las que destacan las dirigidas a ampliar las oportunidades de educación y empleo de los jóvenes, las de seguridad social y pensiones y las de salud, así como la creación de un sistema público de cuidado y la adecuación de las políticas fiscales para lograr un equilibrio intergeneracional de las transferencias. En estas políticas debe incorporarse el enfoque de derechos y las perspectivas de género y de ciclo de vida, de manera apropiada a los contextos nacionales y con un horizonte de largo plazo, desafíos que también se abordan en los capítulos precedentes.



## Pobreza y desigualdad en América Latina

### Introducción

#### A. Pobreza por insuficiencia de ingresos

1. Evolución de la situación económica en el período de análisis
2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina
3. Brecha e intensidad de la pobreza en el período 2010-2014
4. Desigualdad de género en la pobreza
5. Factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010-2014

#### B. Distribución del ingreso

1. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso
2. Medición de la desigualdad del ingreso mediante datos adicionales: los registros tributarios

#### C. Examen de la desigualdad en diversas dimensiones según grupos de ingresos

1. Logro educativo
2. Vivienda y servicios básicos
3. Acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones

### Bibliografía

### Anexo estadístico



# Introducción

En este capítulo se expone la situación actual de América Latina en términos de pobreza y distribución del ingreso, sobre la base de la información disponible al año 2014. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, las tasas medias de pobreza e indigencia no se alteraron en forma significativa en el conjunto de la región entre 2012 y 2014, lo que, a la luz del contexto económico actual, plantea dudas respecto de las posibilidades de progreso en estos ámbitos en los próximos años. Sin embargo, la desagregación de las cifras al nivel de los países da cuenta de los avances logrados por varios de ellos en la disminución de los indicadores de pobreza e indigencia, así como de los retrocesos que otros países han experimentado en ese mismo período.

Junto con los análisis habitualmente realizados sobre los factores asociados con los cambios de la tasa de pobreza, se presentan los indicadores más frecuentes para describir la desigualdad del ingreso y se reseñan brevemente los resultados de algunos estudios sobre ese tema, incorporando información adicional respecto de los hogares de ingresos más altos. Asimismo, se proporcionan indicadores de brechas para medir la desigualdad de otros aspectos relevantes, como los logros educativos, el acceso a los servicios básicos de la vivienda y a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

## A. Pobreza por insuficiencia de ingresos

Las tasas de pobreza y de indigencia a nivel regional se mantuvieron estables en 2014, aunque a nivel de los países se registraron tanto incrementos como caídas en ambos indicadores. En el período 2010-2014, se registró una disminución de la pobreza en la mayor parte de los países, la que estuvo acompañada de descensos tanto de la brecha como de la intensidad de la pobreza. En este período, la evolución de los ingresos fue el principal factor que originó la variación de la tasa de pobreza en la mayoría de los países.

### 1. Evolución de la situación económica en el período de análisis

La economía mundial ha mostrado signos de recuperación en los años recientes, aunque la región tuvo un desempeño menos favorable. La tasa de crecimiento global se situó en un 2,4% en 2014, habiéndose acelerado en los países desarrollados y desacelerado en los países en desarrollo. En el primer grupo de países, el crecimiento del PIB pasó del 1,2% en 2013 al 1,7% en 2014, mientras que en el segundo se redujo del 4,6% en 2013 al 4,4% en 2014. La economía de los Estados Unidos observó una mejora y creció al 2,4% en 2014, mientras que la de China creció a un ritmo menor que en años anteriores (7,3%) (CEPAL, 2015a y 2015b)<sup>1</sup>.

La tasa de crecimiento económico de América Latina en 2014 (0,9%) fue inferior a la media mundial y bastante más baja que la registrada un año antes (2,9%), lo que consolidó el proceso de desaceleración iniciado en 2011. La situación no afectó por igual a todas las subregiones: la tasa de crecimiento del PIB fue del 0,6% en América del Sur, del 0,4% en el Caribe de habla inglesa y neerlandesa, del 4,0% en Centroamérica y del 2,2% en México. A nivel regional, el consumo privado creció un 0,4% y se verificó una contracción del 2,4% en la formación bruta de capital fijo<sup>2</sup>.

El PIB por habitante en América Latina tuvo una caída del 0,2% respecto de 2013. Esto fue consecuencia de la contracción experimentada en tres de las cuatro mayores economías de la región, la Argentina (-3,5%), el Brasil (-0,8%) y Venezuela (República Bolivariana de) (-5,1%), que contrarrestó con creces el crecimiento agregado de los otros 17 países. En 2014 se destacó la variación positiva de este indicador en la República Dominicana (6,3%), Panamá (4,4%), el Estado Plurinacional de Bolivia (3,8%), Colombia (3,4%), Nicaragua (3,4%), el Paraguay (3,3%) y el Uruguay (2,9%) (véase el cuadro I.1).

En 2015 el PIB se contrajo un 0,5%, lo que redundó en una caída del producto por habitante del 1,6%.

<sup>1</sup> La información económica corresponde a 2014, año de referencia para las estimaciones de pobreza, indigencia y distribución del ingreso. Véase información más actualizada en CEPAL (2016).

<sup>2</sup> Véase la base de datos CEPALSTAT [en línea] [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp).

**Cuadro I.1**  
**América Latina (20 países): evolución de algunos indicadores económicos, 2000-2014**

País y año	PIB per cápita	Desempleo	Salario medio real <sup>c</sup>	Índice de precios al consumidor <sup>d</sup>
	(Tasa media anual de variación) <sup>a</sup>	Promedio simple del período <sup>b</sup> (Porcentajes)		(Tasa media anual de variación)
<b>Argentina</b>				
2000-2010	1,9	12,5	5,2	9,1
2011	5,0	7,2	...	9,5
2012	-2,1	7,2	...	10,8
2013	1,2	7,1	...	10,9
2014	-3,5	7,3	...	23,9
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>				
2000-2010	1,9	7,6	-0,5	5,0
2011	3,5	3,8	-1,8	6,9
2012	3,4	3,2	1,1	4,5
2013	5,1	4,0	1,0	6,5
2014	3,8	3,5	1,6	5,2
<b>Brasil</b>				
2000-2010	2,4	9,1	-0,6	6,6
2011	2,9	6,0	1,4	6,5
2012	0,9	8,2	3,4	5,8
2013	2,1	8,0	2,1	5,9
2014	-0,8	7,8	1,3	6,4
<b>Chile</b>				
2000-2010	2,7	9,0	1,9	2,6
2011	4,7	7,1	2,5	3,6
2012	4,3	6,4	3,2	0,9
2013	2,9	5,9	3,9	2,6
2014	0,8	6,4	1,8	4,7
<b>Colombia</b>				
2000-2010	2,6	14,6	1,4	5,7
2011	5,5	11,8	0,3	3,7
2012	3,0	11,4	1,1	2,4
2013	3,8	10,7	2,7	1,9
2014	3,4	10,0	0,4	3,7
<b>Costa Rica</b>				
2000-2010	2,6	6,2	1,1	10,1
2011	3,2	7,7	5,7	4,7
2012	3,9	9,8	1,3	4,6
2013	0,9	9,1	1,3	3,7
2014	1,9	9,5	2,0	5,1
<b>Cuba</b>				
2000-2010	5,1	2,6	4,8	2,6
2011	2,7	3,2	0,2	1,3
2012	2,8	3,5	0,5	2,0
2013	2,6	3,3	0,5	0,04
2014	0,9	2,7	22,2	2,1
<b>Ecuador</b>				
2000-2010	2,1	8,8	...	12,2
2011	6,2	6,0	...	5,4
2012	4,0	4,9	...	4,2
2013	2,9	4,7	...	2,7
2014	2,1	5,1	...	3,7
<b>El Salvador</b>				
2000-2010	1,4	6,4	-1,0	3,4
2011	1,8	6,6	-2,9	5,1
2012	1,5	6,2	0,2	0,8
2013	1,4	5,6	0,5	0,8
2014	1,0	6,7	0,7	0,5
<b>Guatemala</b>				
2000-2010	1,0	4,9	-0,5	6,6
2011	2,0	3,1	0,4	6,2
2012	0,8	4,0	4,0	3,4
2013	1,6	3,8	-0,1	4,4
2014	2,1	4,0	2,5	2,9
<b>Haití</b>				
2000-2010	-1,4	...	...	13,6
2011	4,0	...	...	8,3
2012	1,4	...	...	7,6
2013	2,8	...	...	3,4
2014	1,4	...	...	6,4

Cuadro I.1 (conclusión)

País y año	PIB per cápita	Desempleo	Salario medio real <sup>c</sup>	Índice de precios al consumidor <sup>d</sup>
	(Tasa media anual de variación) <sup>a</sup>	Promedio simple del período <sup>b</sup> (Porcentajes)	(Tasa media anual de variación)	(Tasa media anual de variación)
<b>Honduras</b>				
2000-2010	2,4	5,7	...	7,7
2011	2,2	6,8	...	5,6
2012	2,6	5,6	...	5,4
2013	1,3	6,0	...	4,9
2014	1,6	7,5	...	5,8
<b>México</b>				
2000-2010	0,9	4,2	2,0	4,9
2011	2,4	5,6	0,8	3,8
2012	2,6	5,4	0,2	3,6
2013	0,0	5,4	-0,1	4,0
2014	0,9	5,3	0,4	4,1
<b>Nicaragua</b>				
2000-2010	1,6	9,0	0,7	9,3
2011	4,9	5,9	0,1	8,6
2012	4,3	5,9	0,3	7,1
2013	3,3	5,6	0,3	5,4
2014	3,4	6,6	1,7	6,5
<b>Panamá</b>				
2000-2010	3,6	11,9	-0,3	2,6
2011	9,9	5,4	0,1	6,3
2012	7,4	4,8	3,3	4,6
2013	4,9	4,7	0,3	3,7
2014	4,4	5,4	5,5	1,0
<b>Paraguay</b>				
2000-2010	1,3	9,4	0,6	8,0
2011	2,9	7,1	2,8	4,9
2012	-2,6	8,1	0,7	4,0
2013	12,5	8,1	2,2	3,7
2014	3,3	8,0	1,3	4,2
<b>Perú</b>				
2000-2010	4,0	8,8	0,6	2,4
2011	4,9	7,7	8,4	4,7
2012	4,7	6,8	2,3	2,6
2013	4,5	5,9	3,3	2,9
2014	1,0	5,9	2,8	3,2
<b>República Dominicana</b>				
2000-2010	3,4	5,9	...	11,6
2011	1,8	6,7	...	7,8
2012	1,5	7,2	...	3,9
2013	3,5	7,9	...	3,9
2014	6,3	7,2	...	1,6
<b>Uruguay</b>				
2000-2010	2,8	12,1	0,1	8,4
2011	4,8	6,6	4,0	8,6
2012	3,2	6,7	4,2	7,5
2013	4,3	6,7	3,0	8,5
2014	2,9	6,9	3,4	8,3
<b>Venezuela (República Bolivariana de)</b>				
2000-2010	1,5	11,9	-2,5	21,6
2011	2,7	8,3	3,0	27,6
2012	4,2	8,1	5,9	20,1
2013	0,0	7,8	-4,4	56,2
2014	-5,1	7,0	...	68,5
<b>América Latina</b>				
2000-2010	2,0	9,2	...	7,1
2011	3,3	7,8	...	6,8
2012	1,7	7,4	...	5,7
2013	1,7	7,2	...	7,5
2014	-0,2	7,0	...	9,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> A partir del valor del PIB per cápita en dólares, a precios constantes de 2010.

<sup>b</sup> Nueva serie. En el período 2000-2010, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no hay datos para 2003; en el caso de Guatemala solo se dispuso de datos para 2000 y el trienio 2002-2004; en el caso de Honduras, constan datos a partir de 2001. Los datos de desempleo del Perú corresponden a los de la ciudad de Lima.

<sup>c</sup> Base del índice, 2010. Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial; en la mayoría de los países se refiere solo a los trabajadores formales del sector industrial.

<sup>d</sup> Variaciones interanuales tomando diciembre como mes de referencia. El agregado regional corresponde al promedio ponderado de las variaciones.

En el mercado de trabajo no se registraron mayores cambios entre 2013 y 2014. En efecto, la tasa de desempleo de América Latina y el Caribe fue del 7,2% en 2013 y el 7,0% en 2014. La tasa de ocupación se mantuvo en un 57,6% en ambos años mientras que la tasa de participación llegó al 61,5% en 2014, una cifra similar al 61,6% registrado en 2013.

Sin embargo, la variación del desempleo en los países fue dispar, por lo que es posible distinguir tres grupos. En el primero, el desempleo se redujo en forma significativa, entre 0,5 y 0,7 puntos porcentuales. Integran este grupo la República Dominicana (-0,7 puntos porcentuales), Colombia y la República Bolivariana de Venezuela (-0,6 puntos porcentuales), y Bolivia (Estado Plurinacional de) (-0,5 puntos porcentuales). En el segundo grupo el desempleo se mantuvo relativamente estable. Es el caso del Brasil (-0,2 puntos porcentuales), México y el Paraguay (-0,1 puntos porcentuales), el Perú (sin variación), la Argentina, Guatemala y el Uruguay (aumento de 0,2 puntos porcentuales). En el tercer grupo el desempleo se incrementó con mayor intensidad. Integran este grupo el Ecuador (0,3 puntos porcentuales), Costa Rica y Panamá (0,4 puntos porcentuales), Chile (0,5 puntos porcentuales), Nicaragua (1 punto porcentual), El Salvador (1,1 punto porcentual) y Honduras (1,5 punto porcentual). El poder adquisitivo de los salarios medios se incrementó en la mayoría de los países, aunque a tasas menores que las observadas en años anteriores. Las variaciones más significativas se registraron en Panamá (por encima del 5%), el Uruguay (3,3%), el Perú (2,8%), Guatemala, Costa Rica y Chile (entre el 2,5% y el 1,8%).

El promedio ponderado de la tasa de inflación de los países analizados se situó en el 9,4% en 2014, frente al 7,5% registrado en 2013. En 14 de los 20 países detallados en el cuadro I.1 la inflación se incrementó en 2014, destacando la fuerte aceleración de los precios minoristas en la República Bolivariana de Venezuela (68,5%) y la Argentina (23,9%). Las mayores caídas en términos absolutos tuvieron lugar en Panamá (del 3,7% en 2013 al 1,0% en 2014) y la República Dominicana (del 3,9% en 2013 al 1,6% en 2014). El Salvador tuvo la menor variación anual de precios al consumo en 2014, estimada en un 0,5%.

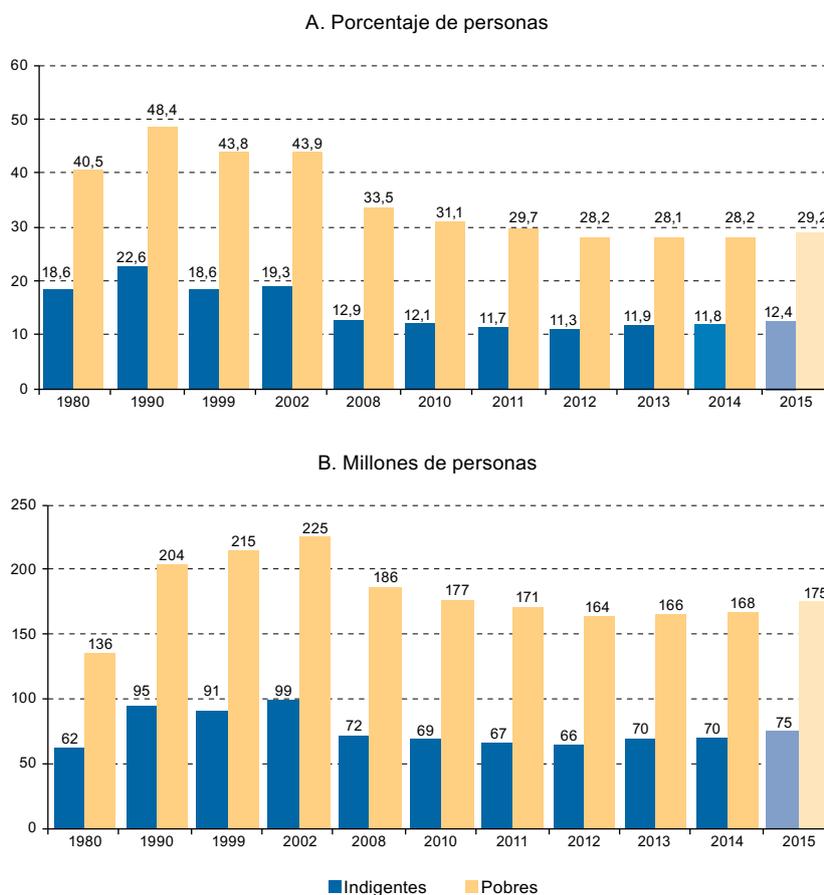
## 2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina

La tasa de pobreza en América Latina se situó en el 28,2% en 2014 y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto del año anterior. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Este crecimiento tuvo lugar básicamente entre las personas pobres no indigentes, cuyo número pasó de 96 millones en 2013 a 98 millones en 2014 (véase el gráfico I.1).

Los cambios de la tasa de pobreza regional provienen de las variaciones observadas en los países, así como de las proyecciones que se efectúan sobre los países en los que no hay datos disponibles de un año determinado. Entre 2013 y 2014, el número de pobres de la región se incrementó en alrededor de 2 millones de personas como resultado, por una parte, un aumento de aproximadamente 7 millones de personas pobres registrado o proyectado principalmente en Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), y, por otra, de una disminución de 5 millones observada sobre todo en el Brasil, Colombia y el Ecuador.

Según las proyecciones que realiza la CEPAL, en 2015 ambos indicadores variarían al alza. La tasa de pobreza se situaría en el 29,2% y la tasa de pobreza extrema en el 12,4%, lo que representaría aumentos de 1,0 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia.

**Gráfico 1.1**  
**América Latina (19 países): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes y millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> No se incluye a Cuba. Los datos de 2015 corresponden a una proyección.

### 3. Brecha e intensidad de la pobreza en el período 2010-2014

La tasa de pobreza cayó en la gran mayoría de los países en el período 2010-2014 según las estimaciones propias de la CEPAL. Las mayores variaciones se registraron en el Uruguay (a una tasa equivalente anual del -14,9%), el Perú (-9,8 %), Chile (-9,1 %) y el Brasil (-7,9 %). En Honduras y México, la tasa de pobreza se elevó a un ritmo anual de entre un 2% y un 3% (véase el cuadro I.2).

El análisis de los indicadores de la brecha y la intensidad de la pobreza permite realizar una evaluación más detallada de estos cambios. El indicador de la brecha de pobreza pondera el porcentaje de personas pobres por la distancia media entre sus ingresos y la línea de pobreza; por tanto, toma en consideración su grado de pobreza. El indicador de la brecha de pobreza al cuadrado o de la intensidad muestra algo similar, aunque tomando además en consideración la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres. Un descenso de la brecha por encima de la caída de la tasa de pobreza significará un alivio relativo de la situación de carencia entre los pobres. Un descenso de la intensidad de la pobreza, acompañado de una caída de la brecha y la tasa, significará que las personas de menores ingresos entre los pobres han logrado una mejora relativa de sus ingresos en el conjunto de las personas pobres.

**Cuadro I.2**  
**América Latina (14 países): variación anual de la tasa de pobreza, la brecha de pobreza**  
**y la brecha de pobreza al cuadrado, alrededor de 2010-2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

	Tasa de pobreza (H)	Brecha de pobreza (FGT)	Brecha de pobreza al cuadrado (FGT <sup>2</sup> )
Uruguay (2010-2014)	-14,9	-15,9	-13,7
Perú (2010-2014)	-9,8	-12,3	-14,0
Chile (2009-2013)	-9,1	-10,5	-12,3
Brasil (2009-2014)	-7,9	-9,7	-10,3
Ecuador (2010-2014)	-6,6	-9,4	-11,3
Colombia (2010-2014)	-6,4	-8,0	-9,1
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013)	-6,3	-7,8	-9,0
Paraguay (2010-2014)	-6,3	-8,6	-10,2
Panamá (2010-2014)	-4,5	-2,4	0,4
El Salvador (2009-2014)	-2,8	-5,5	-7,3
República Dominicana (2010-2014)	-2,6	-4,3	-4,8
Costa Rica (2010-2014)	0,1	1,1	1,3
Honduras (2010-2014)	2,3	3,3	3,9
México (2008-2014)	2,9	2,8	2,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), Colombia (2010-2014), Costa Rica (2010-2014), Ecuador (2010-2014), El Salvador (2009-2014), Honduras (2010-2014), México (2008-2014), Panamá (2010-2014), Paraguay (2010-2014), Perú (2010-2014), República Dominicana (2010-2014) y Uruguay (2010-2014).

La información presentada en el cuadro I.2 indica que, en general, el proceso de reducción de la pobreza en la mayoría de los países de la región fue acompañado de un alivio de la situación de los pobres y una mejora relativa de los hogares más pobres entre los pobres. En efecto, la brecha de pobreza en el período analizado cayó a tasas anuales elevadas y superiores a la caída de la tasa de pobreza en ocho países: el Uruguay (-15,9%), el Perú (-12,3%), Chile (-10,5%), el Brasil, el Ecuador, el Paraguay, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia (entre un 8% y un 10% de caída aproximadamente). En paralelo, la intensidad de la pobreza se redujo en esos mismos países a una tasa equivalente anual de entre un 9% y un 14%. La misma situación se registró en El Salvador y la República Dominicana, aunque con caídas de los tres indicadores a tasas menores que en los anteriores países. Solo en Panamá descendió la tasa de recuento, pero la brecha se redujo menos que la tasa de pobreza y la intensidad se mantuvo, lo que permite suponer que quienes salieron de la pobreza fueron los hogares que tenían los mayores ingresos entre los pobres.

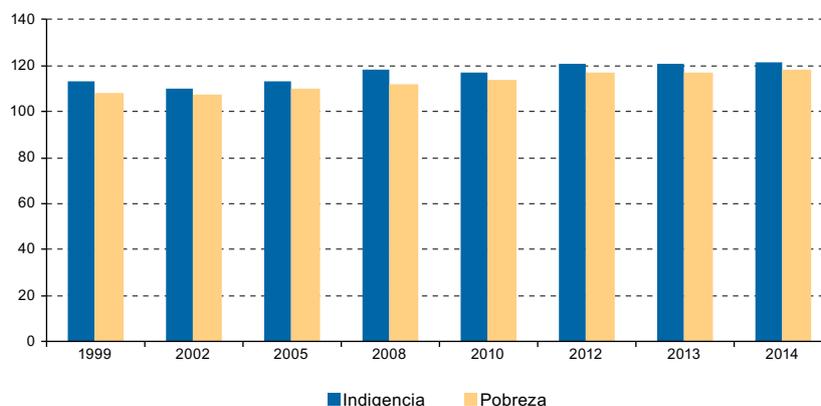
En Honduras y México el aumento de la tasa de pobreza fue acompañado de un incremento de la brecha y la intensidad de la pobreza. En el primero, además, la situación relativa de las personas más pobres al final del período desmejoró, debido a que la brecha (FGT) creció a una tasa superior a la tasa de recuento (H).

## 4. Desigualdad de género en la pobreza

La caída de los indicadores de pobreza (incidencia, brecha e intensidad) entre 2010 y 2014 estuvo acompañada de un incremento del índice de feminidad de la pobreza, siguiendo una tendencia que se observa desde 2002. Este indicador se emplea para comparar el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años respecto de los hombres pobres de esa misma franja etaria. Los resultados indican que, si bien se redujeron los porcentajes de hombres y de mujeres pobres en el período analizado, el ritmo de reducción fue menor entre las mujeres, lo que explica el incremento sostenido del indicador.

En términos absolutos, el promedio simple de los índices de feminidad de la pobreza registrados en los países subió 4,7 puntos entre 2010 y 2014 (de 113,5 a 118,2). Una situación similar se observa en los hogares indigentes, habiéndose registrado un incremento de 4,6 puntos en el índice entre 2010 y 2014. Cabe tener presente que una parte importante del aumento del promedio regional se origina en países, como Chile y el Uruguay, donde la pobreza cayó apreciablemente en el período y en los que existe una mayor participación relativa de las mujeres en los quintiles de menores ingresos (véase el gráfico I.2).

**Gráfico 1.2**  
**América Latina: índice de feminidad de la indigencia**  
**y de la pobreza, 1999-2014<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> El índice de feminidad se calcula según la siguiente fórmula: ((Número de mujeres de 20 a 59 años en hogares pobres/Número de hombres de 20 a 59 años en hogares pobres)/(Número de mujeres de 20-59 años en el total de hogares/Número de hombres de 20 a 59 años en el total de hogares))\*100.

Este indicador muestra que los esfuerzos de reducción de la pobreza en la región no han beneficiado de igual manera a hombres y mujeres ni han tenido el mismo ritmo, y que finalmente los hogares pobres concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva. Esto podría obedecer al hecho de que la incidencia de la pobreza es mayor en hogares monoparentales, en los que generalmente el ingreso de la mujer proveedora del hogar no permite superar la pobreza, situación que se agudiza en hogares con mayor presencia de niños y niñas. La dificultad de conciliar las demandas de tiempo del hogar con la participación en el mercado laboral (que genera altas tasas de informalidad y empleos precarios entre las mujeres) y las menores remuneraciones asociadas a las ocupaciones que realizan las mujeres influyen en que estas obtengan menores ingresos. Esto podría ser evidencia de que, a pesar de las políticas de superación de la pobreza, la falta de autonomía económica de las mujeres exige realizar acciones específicas para solucionar esta situación.

## 5. Factores asociados a la evolución de la tasa de pobreza en el período 2010-2014

La evolución de las tasas de pobreza en el período indicado puede estudiarse desde dos ópticas complementarias, una orientada a determinar el impacto del crecimiento del ingreso y su distribución y otra que apunta a la participación de los hogares pobres en el mercado laboral.

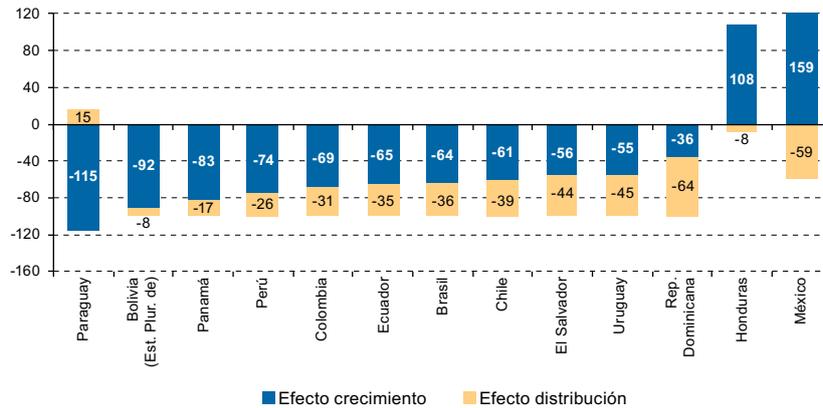
Según la primera de estas ópticas, las variaciones de la tasa de pobreza pueden descomponerse según el aporte de dos factores: la variación del ingreso medio real de las personas y los cambios en la distribución de dicho ingreso<sup>3</sup>. Los cambios acumulados en las tasas de pobreza en el período 2010-2014 se debieron principalmente a la variación de los ingresos medios reales. En los países de América Latina cuya tasa de pobreza bajó, el crecimiento de los ingresos representó en promedio el 70% del total de la variación acumulada, frente a un 30% del efecto distribución. Esta situación se hizo extensiva a los países en que la pobreza aumentó en dicho lapso, en los que la caída del ingreso se constituyó en el componente principal de la desmejora del bienestar.

En el gráfico 1.3 se presenta la información sobre los 13 países que registraron variaciones absolutas de la tasa de pobreza superiores al 1% en el período. El crecimiento del ingreso dio origen a dos tercios o más de la caída de la pobreza en el Paraguay, el Estado Plurinacional Bolivia, Panamá, el Perú y Colombia. En otros cinco países, se situó entre el 55% y el 65% del total (Ecuador, Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay). En la República Dominicana, el efecto distribución representó el 64% de la caída de la pobreza, siendo el único país en que esta prevaleció frente al incremento de los ingresos. En el caso del Paraguay, el efecto positivo del crecimiento fue

<sup>3</sup> De acuerdo con lo propuesto por Datt y Ravallion (1992).

contrarrestado parcialmente por un deterioro distributivo. En Honduras y México, el decrecimiento de los ingresos se constituyó en el principal factor de aumento de la pobreza, aunque una mejora distributiva ayudó a aliviar este impacto (véase el gráfico I.3).

**Gráfico I.3**  
**América Latina (13 países): participación del efecto crecimiento y del efecto distribución del ingreso en la variación de la tasa de pobreza, 2010-2014<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden al período indicado, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), el Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2014) y México (2008-2014). Se incluyen países cuyas variaciones de la tasa de pobreza son estadísticamente significativas en el período analizado.

Dado que la fuente principal del ingreso de los hogares en situación de pobreza proviene del mercado laboral<sup>4</sup>, la segunda perspectiva se enfoca en el resultado de la participación de los hogares pobres en ese ámbito. Para ello, se analiza la variación del volumen total de ingresos laborales que percibe el conjunto de los hogares pobres (ingreso laboral), en función de la variación de sus dos componentes: el ingreso laboral medio percibido por cada trabajador ocupado (asalariado o independiente) y la cantidad de personas ocupadas en ese mismo conjunto<sup>5</sup>.

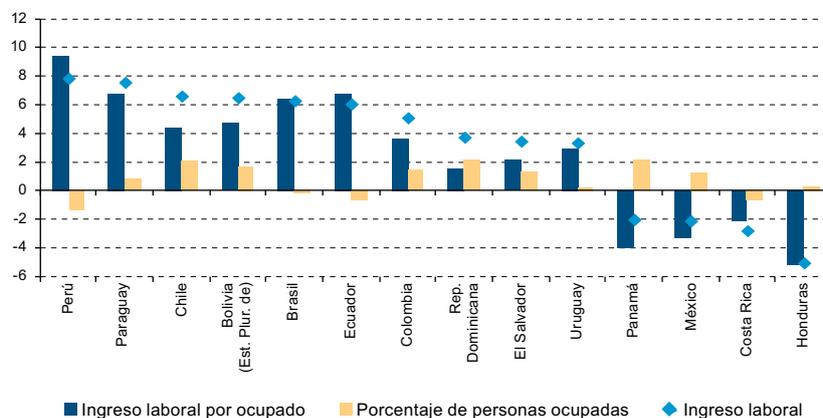
En general, se observa que la mejora del ingreso laboral se debió, mayoritariamente, al incremento del ingreso laboral medio por ocupado. Tal es el caso del Brasil, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, donde las tasas de variación de los ingresos por ocupado se trasladaron prácticamente en el mismo monto al ingreso laboral total. En otros países, en cambio, la mejora del ingreso medio por ocupado fue acompañada de una mayor cantidad de personas ocupadas, lo que permitió un incremento del ingreso laboral total del grupo que fue superior al aumento de ambos componentes por separado. Este fue el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, El Salvador y la República Dominicana. En este último caso, además, la tasa de crecimiento de las personas ocupadas superó en el período al incremento de los ingresos medios por ocupado.

En el resto de los países se verificó una disminución del ingreso laboral total que percibieron los hogares pobres, debido principalmente a la caída del ingreso percibido por cada trabajador ocupado. Sin embargo, en México y Panamá esta caída fue inferior a la merma de los ingresos por ocupado, debido al incremento del total de personas ocupadas. Por su parte, en Costa Rica y Honduras la reducción de los ingresos por ocupado se trasladó casi completamente a la baja del ingreso laboral total, debido a la escasa variación del empleo en el período (véase el gráfico I.4)

<sup>4</sup> Al año 2013, los ingresos provenientes del mercado laboral significaban el 74,1% del total del ingreso en los hogares pobres (CEPAL, 2015e).

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, si entre los hogares pobres se registrara una mejora del 5% en el ingreso medio por ocupado, en un contexto donde la cantidad de personas ocupadas permaneciera sin cambios, el resultado sería que el volumen total de ingresos laborales que perciben los hogares pobres sería un 5% mayor al final del período. Lo mismo sucedería si se incrementara el número de ocupados en esa magnitud y se mantuviera el ingreso medio por ocupado. Finalmente, el mismo aumento del ingreso laboral total de los hogares pobres podría obtenerse con distintas combinaciones de variaciones (tanto positivas como negativas) de ambos componentes.

**Gráfico 1.4**  
**América Latina (14 países): tasas de variación anual del ingreso laboral, del ingreso por ocupado y de las personas ocupadas, en los hogares pobres, 2010-2014<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden al período 2010-2014, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), el Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2014) y México (2008-2014). El porcentaje de población analizado es el mismo en los dos años considerados y corresponde en cada país a la tasa de pobreza de 2010.

## B. Distribución del ingreso

Al igual que la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo estable en 2014 en América Latina. Sin embargo, al comparar las cifras recientes con las de inicios de la presente década, se constata una reducción de los índices que miden la desigualdad. Entre 2010 y 2014 se registró una mejora de la relación entre la participación en el ingreso del 10% de los hogares de mayores ingresos y la correspondiente al 40% de los hogares de menores ingresos.

### 1. Evolución reciente de la desigualdad del ingreso

La desigualdad del ingreso se mantuvo estable en 2014 en América Latina en comparación con el año anterior. En el promedio de los países que cuentan con información reciente, el coeficiente de Gini pasó de 0,497 en 2013 a 0,491 en 2014. Ahora bien, al comparar las últimas cifras disponibles con las de inicios de la década de 2010, se constata una reducción más significativa. En 2010 el coeficiente regional se situaba en 0,507, es decir que hasta 2014 acumuló una caída del 3,2% a una tasa anualizada del 0,8%. En ese período se registraron variaciones estadísticamente significativas del coeficiente de Gini en 9 de los 16 países considerados (véase el gráfico 1.5)<sup>6</sup>.

El uso de índices alternativos de desigualdad corrobora la tendencia del coeficiente de Gini en el período 2010-2014. Tal como se observa en el gráfico 1.5, la variación anual de los coeficientes de Gini y de los índices de Theil y Atkinson tiene el mismo signo en 13 de los 16 países. En 11 de ellos se registra un descenso de los tres indicadores utilizados, mientras que en otros 2 países los indicadores aumentaron. Solo en tres países los indicadores mostraron variaciones de distinto signo.

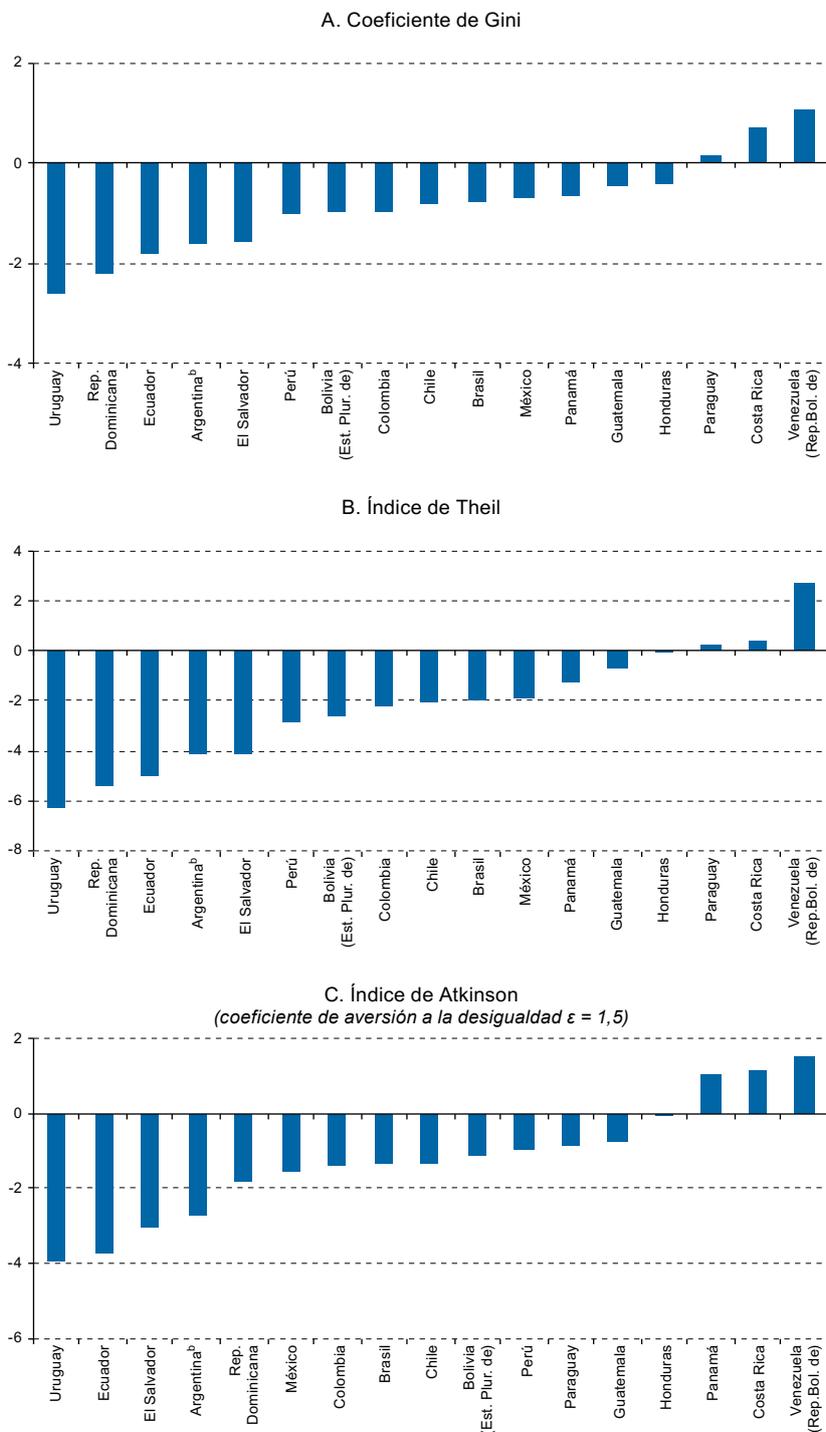
Los índices de desigualdad en la región son elevados en comparación con los que se observan en los países de la Unión Europea, pero no lo son tanto respecto de otras grandes economías<sup>7</sup>. El coeficiente de Gini de los países de la Unión Europea era de 0,31 en promedio en 2013, con un rango que oscilaba entre 0,25 y 0,37. En América Latina el

<sup>6</sup> El análisis de significación estadística se realiza a partir de la estimación de la varianza mediante simulaciones aplicando el método de *bootstrap*. De las variaciones registradas entre encuestas de un mismo país (véase la nota anterior), solo resultaron significativas al 95% las dos mencionadas.

<sup>7</sup> Véase [en línea] <http://data.worldbank.org/>.

promedio fue de 0,49, con un rango de 0,38 a 0,56. En los Estados Unidos, en 2013 este indicador se situó en 0,41, valor similar al que se observó en la Federación de Rusia (0,42) y China (0,42).

**Gráfico 1.5**  
**América Latina (17 países): tasa de variación anual de los índices de desigualdad, 2010-2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

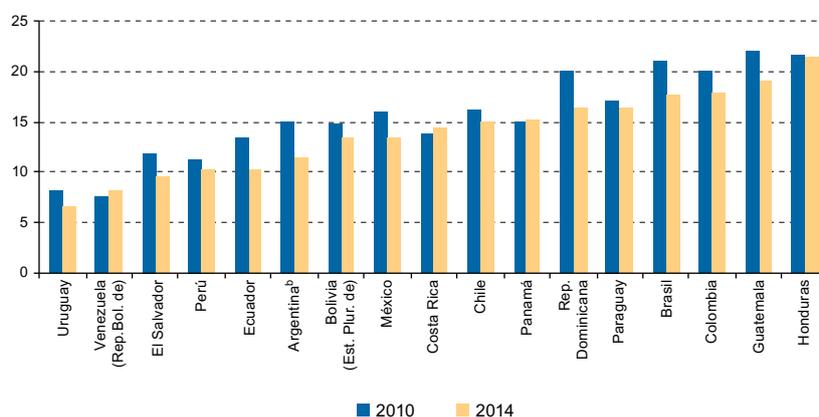


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden al período 2010-2014, excepto en los casos de la Argentina (2009-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), el Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2014), Guatemala (2006-2014), Honduras (2010-2013), México (2008-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010-2013).  
<sup>b</sup> Área urbana.

Una forma complementaria de estudiar la desigualdad es a partir de la proporción del ingreso que recibe cada uno de los distintos grupos en que puede dividirse una población a efectos analíticos. En particular, se hace referencia a dos grupos, el 40% de los hogares con menores ingresos y el 10% de hogares con mayores ingresos, que corresponden, respectivamente, a los deciles 1 a 4 y al decil 10 de la distribución del ingreso per cápita.

En el gráfico I.6 se presenta la relación del ingreso per cápita en cada uno de estos grupos, como indicador de las diferencias de bienestar que existen entre ambos. Entre 2010 y 2014, la relación media de 17 países de la región cayó un 10,6%, pasando de 15,6 a 14,0. Pese al descenso, el ingreso per cápita de las personas del decil más rico fue 14 veces superior en 2014 en comparación con el correspondiente a los cuatro primeros deciles. Dicho de otro modo, en promedio, por cada 100 unidades monetarias que percibió el 40% más pobre de la población, el 10% más rico contó con 1.400 unidades monetarias.

**Gráfico I.6**  
**América Latina (17 países): cociente entre el ingreso medio del decil 10**  
**y el ingreso medio de los deciles 1 a 4, 2010 y 2014<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> Los datos corresponden al período 2010-2014, excepto en los casos de la Argentina (2009-2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009-2013), el Brasil (2009-2014), Chile (2009-2013), El Salvador (2009-2014), Guatemala (2006-2014), México (2008-2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010-2013).

<sup>b</sup> Área urbana.

Al igual que en el resto de los indicadores, se observa una alta heterogeneidad: la relación varía en 2014 entre un mínimo de 6,6 veces (Uruguay), a un máximo de 21,4 (Honduras). En 13 de los 17 países analizados esta relación cayó en el período 2010-2014, lo que refleja una mejor distribución de los ingresos.

## 2. Medición de la desigualdad del ingreso mediante datos adicionales: los registros tributarios

En los últimos años se han llevado a cabo distintas investigaciones empíricas en las que se han utilizado datos tributarios con el objetivo de producir nuevas estimaciones de desigualdad en la distribución del ingreso. Estos estudios se basaron en la premisa de que las encuestas de hogares tienen limitaciones para captar los ingresos muy elevados, con lo cual en las estimaciones generadas a partir de ellas se estaría subestimando sistemáticamente la desigualdad. En cambio, los datos tributarios serían más fiables en la captación de los ingresos muy altos y están disponibles para períodos más largos, lo que los hace especialmente útiles para el análisis histórico (Alvaredo y Piketty, 2014).

Las dificultades de las encuestas para captar los ingresos muy altos han sido ampliamente analizadas en la literatura reciente y pueden deberse a distintos factores<sup>8</sup>. Uno de ellos es el truncamiento, originado en la no inclusión de los

<sup>8</sup> Hay evidencia de que las encuestas subcaptan los ingresos de los hogares en la parte alta de la distribución (Székely y Hilgert, 1999), problema especialmente acentuado en el caso de la renta del capital (Alvaredo y Londoño, 2013; Banco Mundial, 2014; Burdín, Esponda y Vigorito, 2015). A su vez, en la región los ingresos declarados por los más ricos a las autoridades tributarias suelen ser mayores que los ingresos de este mismo grupo que son captados por las encuestas (Alvaredo y Gasparini, 2015). Véanse también Amarante y Jiménez (2015), Banco Mundial (2014), Piketty (2007), Atkinson, Piketty y Saez (2011), Bollinger y otros (2015), Burdín, Esponda y Vigorito (2015) y Campos, Chávez y Esquivel (2014).

hogares más ricos en la muestra (ya sea por la negativa a participar o por problemas de diseño del muestreo). Otro factor es la subdeclaración: las personas podrían cometer errores al informar sus ingresos (para los más ricos, esta operación se dificultaría porque sus ingresos suelen provenir de una amplia gama de activos, con flujos difíciles de cuantificar), o bien subinformarlos intencionalmente. También podría influir el tratamiento de los datos extremos: en ocasiones, estos son eliminados o codificados con un valor límite superior.

Las primeras investigaciones sobre la desigualdad basadas en datos tributarios se efectuaron principalmente en economías avanzadas y cubriendo períodos largos<sup>9</sup> (Piketty, 2003; Atkinson y Piketty, 2007, 2010). En estas investigaciones se observó que la participación en el ingreso total de los segmentos de ingresos más elevados (el 5%, el 1%, el 0,1% o el 0,01% más rico de la distribución) siguió un patrón evolutivo en forma de U luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, la participación de los ingresos altos creció marcadamente en los países anglosajones, lo que se debió en parte al crecimiento de los ingresos salariales entre los grupos altos. En consecuencia, en estos países, el ingreso salarial contiene una mayor proporción de ingresos altos que en el pasado (Atkinson, Piketty y Saez, 2011).

En estas investigaciones también se han combinado los datos de las encuestas con la información tributaria, empleando a esta última para la medición de los ingresos altos. Dado que habitualmente los datos tributarios se presentan tabulados por tramos de ingresos y atendiendo a que estos intervalos no suelen coincidir con los grupos de ingreso que interesa analizar, se efectúa una interpolación de los ingresos de los grupos altos, bajo el supuesto de que la parte de la distribución que corresponde a los ingresos elevados sigue la ley de Pareto (Atkinson y Piketty, 2007). Más específicamente, los datos tributarios se emplean para estimar los coeficientes de Pareto en los tramos de ingresos altos de la distribución (véanse más detalles en el recuadro I.1).

#### Recuadro I.1

##### Estimaciones de la desigualdad por medio de datos tributarios

Siguiendo la notación de Atkinson, Piketty y Saez (2011), la ley de Pareto para los ingresos altos está dada por la siguiente función de distribución acumulada  $F(y)$  para el ingreso  $y$ :

$$1) \quad 1 - F(y) = (k/y)^\alpha \quad (k > 0, \alpha > 1)$$

donde  $k$  y  $\alpha$  son parámetros dados y  $\alpha$  se denomina "el parámetro de Pareto". La propiedad clave de la distribución de Pareto es que, dado un umbral de ingreso  $y$ , el ingreso medio  $y^*(y)$  de los individuos ubicados por encima de ese umbral no depende del valor del umbral, es decir:

$$2) \quad y^*(y)/y = \beta$$

El coeficiente  $\beta$ , se define como la razón  $y^*(y)/y$  o la razón entre el ingreso medio  $y^*(y)$  de los sujetos con ingresos superiores al umbral y respecto del umbral  $y$ . En este caso,

$$3) \quad \beta = y^*(y)/y = \alpha/(\alpha-1)$$

e inversamente:

$$4) \quad \alpha = \beta/(\beta-1)$$

Por esta última razón, se conoce a  $\beta$  como coeficiente de Pareto invertido. Se emplea  $\beta$  porque este coeficiente se mueve en la misma dirección que la desigualdad y es más intuitivo que el coeficiente de Pareto estándar  $\alpha$ , que se mueve en la dirección contraria a la desigualdad (Alvaredo y Piketty, 2014).

El coeficiente  $\beta$  mide el ancho de la cola derecha (parte alta) de la distribución del ingreso. Un mayor valor de  $\beta$  implica una cola más ancha de la distribución, lo que significa una mayor proporción de ingresos concentrados en los tramos superiores. Luego, si  $\beta$  es igual a 2, el ingreso medio de las personas con un

ingreso superior a 100.000 dólares será de 200.000 dólares; si  $\beta$  es igual a 3, el ingreso medio será de 300.000 dólares.

Los valores de los coeficientes de Pareto varían ampliamente en el tiempo y entre los países. Al considerar todos los países disponibles en la Base de Datos Mundial sobre los Altos Ingresos (WTID), los coeficientes  $\beta$  oscilan entre 1,5 y 3. Un coeficiente de alrededor de 1,5 corresponde a sociedades muy igualitarias, mientras que un coeficiente próximo a 3 indica una desigualdad muy elevada. Los coeficientes de los países en desarrollo tienden a ubicarse entre 2 y 3 (Alvaredo y Piketty, 2014).

Los datos tributarios pueden utilizarse para corregir los coeficientes de Gini calculados a partir de las encuestas que no capturan adecuadamente los ingresos altos, siguiendo lo propuesto por Atkinson (2007). Para este autor, si un grupo de altos ingresos, pero de muy pequeño tamaño (infinitesimal) se lleva un porcentaje  $S$  del ingreso total (calculado a partir de datos tributarios), el coeficiente de Gini de la economía total puede aproximarse como:

$$5) \quad G = G^*(1-S) + S$$

donde  $G^*$  representa el coeficiente de Gini del resto de la población (sobre la base de la encuesta de hogares).

Por su parte, para grupos no infinitesimales, Alvaredo (2011a) propuso la fórmula:

$$6) \quad G = (\beta-1/\beta+1) PS + G^*(1-P) (1-S) + S-P$$

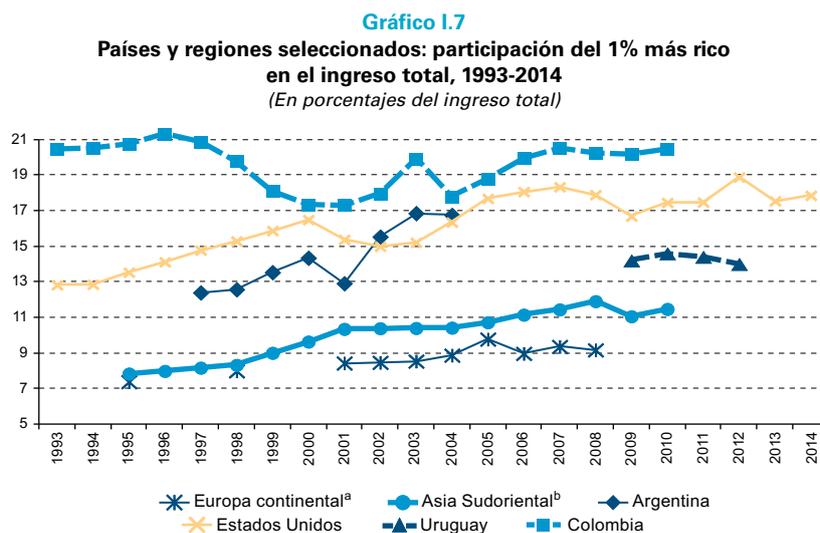
donde  $P$  equivale a la proporción que representa el grupo en la población total.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A.B. Atkinson, "Measuring top incomes: methodological issues", *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between European and English-Speaking Countries*, A.B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford University Press, 2007; F. Alvaredo, "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economic Letters*, N° 110, 2011; A.B. Atkinson, T. Piketty y E. Saez, "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1, 2011 y F. Alvaredo y T. Piketty, "Measuring top incomes and inequality in the Middle East: data limitations and illustration with the case of Egypt", *Working Paper*, N° 832, 2014 [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/AlvaredoPiketty2014ERFpdf>.

<sup>9</sup> Estos estudios siguen las fuentes y métodos empleados por Kuznets (1953) para cuantificar la participación de los ingresos altos en los Estados Unidos.

En América Latina, las mediciones de desigualdad basadas en datos tributarios (o en otras fuentes secundarias, como las cuentas nacionales) son todavía escasas, pero han aumentando en los años recientes. Se han efectuado estudios que han seguido los lineamientos de Piketty (2003) y Atkinson y Piketty (2007) en la Argentina (Alvaredo, 2007, 2010 y 2011b), Colombia (Alvaredo y Londoño, 2013; Díaz-Bazán, 2015), el Uruguay (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015) y el Brasil (Souza y Medeiros, 2015). Se han realizado investigaciones similares, pero no estrictamente comparables con las antes citadas, en Chile (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013) y México (Campos, Chávez y Esquivel, 2014). En Chile se estimaron las utilidades no distribuidas de las empresas y el ingreso disponible no declarado<sup>10</sup>. En México, los ingresos de los grupos altos se obtuvieron a partir de los agregados de cuentas nacionales, siguiendo la metodología propuesta por Lakner y Milanovic (2013)<sup>11</sup>.

Sobre la base de estas mediciones, en el gráfico 1.7 se presenta la evolución de la participación del 1% más rico en el ingreso total entre 1993 y 2014, medida sobre la base de datos tributarios de la Argentina, Colombia, el Uruguay y otros países y regiones. Colombia es el país con la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total a lo largo de toda la serie: a 2010, este segmento capturaba el 20,5% del ingreso total del país<sup>12</sup>. Por su parte, en la Argentina y el Uruguay los niveles de participación de los más ricos en el ingreso total eran más altos que los verificados en los países continentales de Europa Occidental y en el Asia Sudoriental. En el último año con datos disponibles, la participación del 1% más rico alcanzó el 16,8% en la Argentina (2007) y el 14% en el Uruguay (2012). Entre los países desarrollados, los Estados Unidos es el que exhibe una mayor participación de la población más rica en el ingreso total.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la información de la Base de Datos Mundial sobre los Altos Ingresos (WTID) [en línea] <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>.

<sup>a</sup> Promedio simple de los valores observados en Alemania, España, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza.

<sup>b</sup> Promedio simple de los valores observados en el Japón, la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán.

Los datos tributarios pueden ser empleados junto con las encuestas para producir estimaciones corregidas del coeficiente de Gini. Al combinar los datos tributarios del 1% más rico con los ingresos captados por las encuestas para el 99% restante, se aprecia que en Colombia y el Uruguay el coeficiente de Gini corregido se ubica entre 2 y 4 puntos porcentuales por encima del estimado solo sobre la base de las encuestas. En Chile, la inclusión de las ganancias de capital incrementa el coeficiente corregido de 0,58 a 0,62 en 2010. Si en lugar de la renta de capital se emplean las utilidades no distribuidas, el coeficiente de Gini se eleva a 0,67. Todos estos valores son mucho más

<sup>10</sup> Se incluyeron las utilidades no distribuidas con el argumento de que en Chile la propiedad del capital está mucho más concentrada que en otros países (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

<sup>11</sup> Lakner y Milanovic (2013) proponen asignar toda la diferencia del gasto en consumo (ingreso) registrado en las cuentas nacionales y las encuestas a personas de ingresos altos (por ejemplo, el 10% o el 1% de la parte alta de la distribución), y llaman a este procedimiento "ajuste fuerte a la parte alta con cola de Pareto".

<sup>12</sup> En México, la participación estimada del 1% más rico en el ingreso total en 2012 ascendió al 21% (Campos, Chávez y Esquivel, 2014). Se debe reiterar, en todo caso, que esta estimación no es estrictamente comparable con las mediciones disponibles en la Base de Datos Mundial sobre los Altos Ingresos (WTID).

altos que el coeficiente estimado solo sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), el que llegó a 0,55 en el período 2006-2010<sup>13</sup>.

En lo que respecta a la evolución de la concentración del ingreso, en Colombia y el Uruguay se aprecia una tendencia similar al comparar las estimaciones corregidas y no corregidas (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015; Alvarado y Londoño, 2013). Por su parte, en el Brasil el coeficiente corregido permaneció estable entre 2006 y 2012 (con valores de alrededor de 0,7 en todos los años), lo que contrasta con los resultados obtenidos usando solamente las encuestas de hogares, que muestran una baja de la concentración del ingreso entre 2006 y 2011.

Las mediciones de desigualdad por medio de datos tributarios no están exentas de limitaciones, entre las cuales cabe mencionar: i) captan solo lo que sucede con los tramos de ingresos altos e ignoran lo que pasa con el resto de la distribución; ii) consideran los ingresos antes de impuestos, lo que implica que no toman en cuenta los reordenamientos derivados de la política fiscal; iii) se basan en conceptos de ingreso y de unidades tributarias diferentes entre los países, lo que provoca problemas de comparabilidad; iv) son muy sensibles a los cambios de la legislación tributaria, y v) quizás la crítica más importante es que pueden generar estimaciones sesgadas de desigualdad, por la debilidad de los sistemas tributarios y la alta incidencia de la economía informal en la región<sup>14</sup>. En los países latinoamericanos, las muy altas tasas de evasión tributaria (especialmente en el caso de los impuestos a la renta) y la existencia de una masa relevante de ingresos no tributables pueden erosionar la calidad de las estimaciones<sup>15</sup>.

De cualquier modo, el uso de la información tributaria permitiría ampliar significativamente el alcance de los estudios sobre distribución de ingresos en los países de la región, puesto que no solamente facilitaría un monitoreo más detallado de los ingresos altos (Amarante y Jiménez, 2015), sino que también proveería de estimaciones sobre la capacidad de pago de impuestos, que podría explotarse con propósitos redistributivos (Piketty y Zucman, 2013). Sin perjuicio de lo anterior, también se deben realizar esfuerzos para mejorar la capacidad de las encuestas para captar los ingresos altos<sup>16</sup>.

## C. Examen de la desigualdad en diversas dimensiones según grupos de ingresos

Las disparidades relativas en materia de educación disminuyeron entre los quintiles extremos de la distribución del ingreso, en el marco de una mejora de los logros educativos que alcanzaron a todos los quintiles. Las brechas socioeconómicas en el acceso a servicios básicos también se redujeron, aunque los hogares de menores ingresos de las zonas rurales de algunos países mantienen importantes niveles de privación. Aumentó el acceso a las nuevas tecnologías para los grupos de menores ingresos, pero este incremento ha sido menor que el de los hogares de mayores ingresos, especialmente en el acceso a Internet. No obstante, en la difusión de la telefonía móvil se exhiben mayores niveles de equidad, lo que permitió disminuir los problemas de conectividad de las poblaciones de menores ingresos y de quienes habitan en zonas rurales.

<sup>13</sup> El coeficiente de Gini basado en la Encuesta CASEN fue estimado por López, Figueroa y Gutiérrez (2013).

<sup>14</sup> Véanse más detalles sobre las limitaciones de las mediciones de desigualdad basadas en datos tributarios, por ejemplo, en Atkinson, Piketty y Saez (2011), Amarante (2013), Reynolds (2012), Alvarado y Gasparini (2015), Gómez Sabañi y Rossignolo (2015), Sharma (2015), Bricker y otros (2015) y Burdín, Esponda y Vigorito (2015).

<sup>15</sup> Sobre la evasión tributaria en la región, véanse Jiménez, Gómez Sabañi y Podestá (2010) y Gómez Sabañi y Morán (2013). En cuanto a las estimaciones de la incidencia de la economía informal en los países de la región con respecto al resto del mundo, véase, por ejemplo, Schneider y Williams (2013).

<sup>16</sup> Un ejemplo que se podría examinar es el de la encuesta de finanzas de las familias en los Estados Unidos. En este caso, se intentó solucionar el problema de subrepresentación de los ingresos altos mediante la combinación de datos administrativos y de encuestas. Los registros administrativos se usaron para seleccionar la muestra y verificar que las familias de ingresos muy altos estuvieran bien representadas (excluyendo a quienes fueron “transitoriamente” muy ricos), y la encuesta se orientó a medir los ingresos familiares. En esta investigación se concluyó que, en comparación con los datos administrativos, la encuesta empleó unidades observacionales más apropiadas, produjo una mejor medición del ingreso y evitó imponer una correlación rígida entre el ingreso y la riqueza al seleccionar las familias “permanentemente” ricas (Bricker y otros, 2015).

La forma habitual de describir y analizar la desigualdad es a través de la medición de la distribución de ingresos de la población. Las diferencias en materia de ingresos medios entre los grupos ubicados en ambos extremos de la distribución también se extienden a otras dimensiones, como la educación, el trabajo remunerado, los bienes y servicios básicos y las nuevas tecnologías. El propósito de esta sección es describir y comparar la situación de los diferentes grupos de la distribución del ingreso en: i) los niveles de logro educativo, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria<sup>17</sup>; ii) el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) y la calidad de la vivienda, y iii) el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas dimensiones han sido utilizadas en forma recurrente en distintas mediciones de necesidades básicas y de pobreza multidimensional, así como para seleccionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas<sup>18</sup>. En estas comparaciones, se tienen en cuenta además las diferencias asociadas a dos de las dimensiones que conforman la matriz de desigualdad social en América Latina: el género y la zona de residencia<sup>19</sup>.

En lo referente al ámbito educativo, el análisis realizado cubre el período comprendido entre 1997 y 2013<sup>20</sup>. Se seleccionó dicho período a los efectos de contar con un panorama de las tendencias de la desigualdad lo más abarcador posible. El período comprende las crisis de 2001-2002 y 2008-2009 y el auge económico que tuvo lugar entre 2003 y 2008. En cuanto a los servicios básicos y a las nuevas tecnologías, se tomaron períodos de referencia más acotados, lo que obedeció fundamentalmente a las limitaciones de las encuestas en términos de disponibilidad y calidad de la información.

## 1. Logro educativo

El incremento de los niveles educativos de la población, en especial entre los grupos más vulnerables, es esencial pero no suficiente para alcanzar una mayor igualdad. Por una parte, porque mejora las probabilidades de acceder a un empleo de calidad y a mejores salarios, contribuyendo con ello a la movilidad social y al quiebre de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por otra parte, porque permite que la población esté en mejores condiciones para participar en los procesos democráticos y ejercer sus derechos ciudadanos.

Es apreciable el avance de la región en cuanto a los niveles de escolaridad: en 2013, el 92% de la población de 15 a 19 años había concluido la educación primaria (Trucco, 2014); en la educación secundaria, la cifra se había elevado del 37% en 1997 al 58% en 2013, considerando a los jóvenes en edad de término de dicho nivel. Sin embargo, es necesario seguir avanzando para cerrar las amplias brechas educativas por nivel de ingresos, particularmente en la educación secundaria y postsecundaria. En efecto, un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria en 2013, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%. Es decir, la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a menos de la mitad (42%) de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V) (véase el gráfico I.8)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> No se pretende establecer aquí una relación de causalidad entre la posición en la distribución del ingreso y el logro educativo. Aun cuando la educación es fundamental para los ingresos de las personas, esclarecer si estos factores son causas o consecuencias requiere analizar la evolución de cada país y controlar el aspecto temporal, lo que excede el alcance de este trabajo.

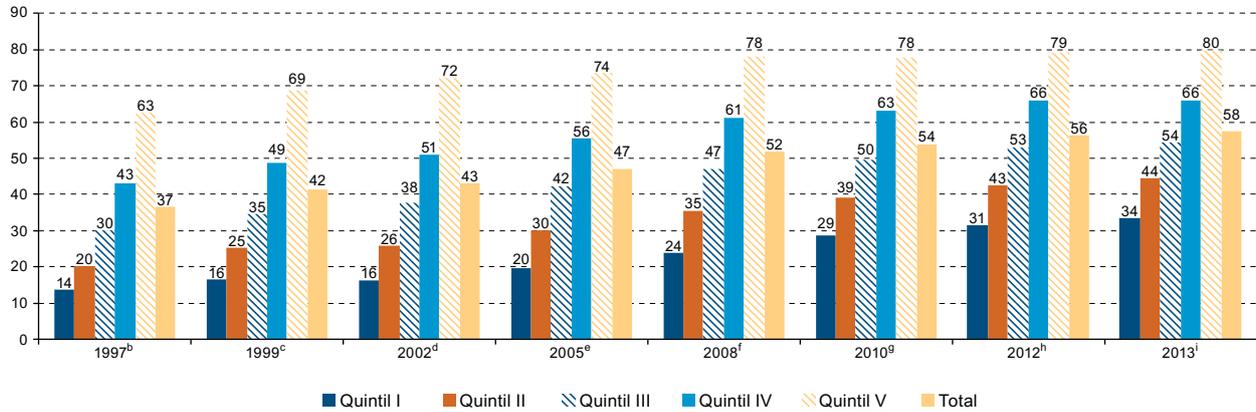
<sup>18</sup> En esta sección no se abordan las diferencias en el acceso y la calidad del empleo entre los distintos quintiles de ingreso. Es sabido que la segmentación de la estructura productiva es uno de los eslabones centrales de la reproducción de la desigualdad, puesto que los más pobres tienden a concentrarse en actividades informales, en las que se obtienen ingresos más bajos, menor cobertura contra los riesgos y menos oportunidades para las generaciones futuras (CEPAL, 2014). Por la centralidad de este aspecto, se ha optado por desarrollarlo con más profundidad de manera separada (véase el capítulo III).

<sup>19</sup> Estos son dos de los componentes de la matriz de la desigualdad social, que incluye tres grandes dimensiones: género, raza y etnia; ciclo de vida (infancia, juventud y adultos mayores), y territorio (CEPAL, 2015e). La división entre las zonas rurales y las urbanas, que se utiliza en este análisis, es una de las expresiones de las desigualdades territoriales de la región. No se han incorporado otros componentes de la matriz debido a que, por tratarse de variables que no siempre están presentes en las encuestas, reducirían en forma significativa la base de datos disponible.

<sup>20</sup> Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se disponía de dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana, según se indica en los gráficos y cuadros relativos.

<sup>21</sup> Todos los valores corresponden a promedios simples de 18 países de la región. La cifra informada (42%) representa el logro del quintil I (34% de jóvenes que concluyen la educación secundaria) en términos del logro educativo de los jóvenes del quintil V (80% de jóvenes que concluyen la educación secundaria).

**Gráfico 1.8**  
**América Latina (18 países): conclusión de la educación secundaria entre**  
**la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997 a 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Totales nacionales en promedios simples.

<sup>b</sup> Datos de 17 países. Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989 y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>c</sup> Datos de 17 países. Los datos de Chile, Guatemala, México y Nicaragua corresponden a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>d</sup> Los datos de Chile corresponden a 2000, y los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>f</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas; los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras a 2007; los de Chile y Guatemala a 2006; los de El Salvador a 2009, y los de Nicaragua a 2005.

<sup>g</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>h</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras a 2010, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>i</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

La reducción de las brechas en materia de años de estudio no debe dejar de lado la relevancia para la actual agenda de políticas de las asimetrías en la calidad educativa relacionadas con la situación socioeconómica. Sin embargo, este aspecto requiere una discusión más profunda y el uso de otros instrumentos que van más allá de lo que pueden proveer las encuestas de hogares en las que se basa este análisis<sup>22</sup>.

Entre 1997 y 2013 se incrementó la conclusión de la secundaria en todos los quintiles de ingresos. En términos absolutos, el alza fue más importante en los quintiles intermedios (entre 23 y 24 puntos porcentuales en los quintiles II, III y IV) y menos en los quintiles extremos (17 y 20 puntos porcentuales en los quintiles V e I, respectivamente). Ahora bien, entre 1997 y 2013 redujo la brecha de conclusión de la secundaria entre los quintiles extremos de la distribución: mientras en 1997 la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a un 22% de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V), en 2013 este valor alcanzó un 42% (véase el gráfico 1.9).

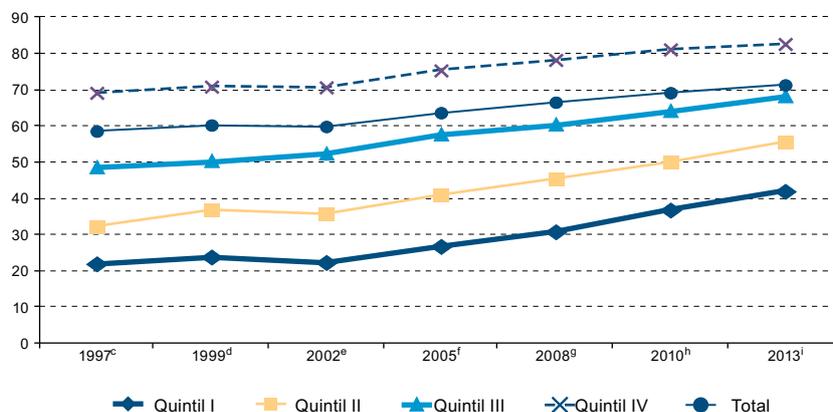
Esta disminución de la brecha se debe a que el ritmo de incremento relativo de la conclusión de la secundaria fue de un 9% anual en el quintil I y de un 1,7% anual en el quintil V<sup>23</sup>. En la misma línea, también tuvo lugar una reducción de las brechas de conclusión de la secundaria entre el quintil más rico y los quintiles II y III<sup>24</sup>. De todos modos, aun tras la mejora reseñada, la tasa de conclusión de la enseñanza media en el primer quintil es apenas superior a un tercio del total de la población considerada.

<sup>22</sup> Véase un análisis más profundo de las diferencias en los resultados de las pruebas de aprendizaje estandarizadas y de otros aspectos que hacen a la calidad de la educación en Trucco (2014).

<sup>23</sup> Se considera un tramo de 16 años (1997 a 2013). Las mayores variaciones relativas tienen lugar en los grupos socioeconómicos con las tasas de logro más bajas en la primera medición.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en 1997 la conclusión de la secundaria en el quintil II fue equivalente al 32% de la tasa apreciada en el quintil V. En 2013, dicho valor se estimó en un 55%.

**Gráfico 1.9**  
**América Latina (18 países): brecha de conclusión de la educación secundaria**  
**entre la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997-2013<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes del logro educativo del quintil V)*



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

<sup>a</sup> La brecha de conclusión se define como la proporción de personas de cada quintil que culminan el nivel secundario de educación, en relación con la proporción de personas que culminan ese nivel en el quintil de mayores ingresos (quintil V).

<sup>b</sup> Totales nacionales en promedios simples.

<sup>c</sup> Datos de 17 países Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989, y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>d</sup> Datos de 17 países Los datos de Chile, Guatemala, México y Nicaragua corresponden a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>e</sup> Los datos de Chile corresponden al año 2000, y los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>f</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>g</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas; los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras a 2007; los de Chile y Guatemala a 2006; los de El Salvador a 2009, y los de Nicaragua a 2005.

<sup>h</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>i</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

En lo que respecta a la educación postsecundaria<sup>25</sup>, a 2013 se verificaban disparidades socioeconómicas en el porcentaje de personas que habían cursado estudios en dicho nivel, ya sea completándolo o no. La población con educación técnica o superior, incompleta o completa, llegó al 46% en el quintil más rico, mientras que en el quintil más pobre alcanzó apenas el 4%. Al examinar la evolución de este indicador, entre 1997 y 2013 se observa un aumento del porcentaje de población que cursó el nivel terciario en todos los quintiles. En el quintil de mayores ingresos, el acceso a la educación terciaria creció 11 puntos porcentuales entre 1997 y 2013; en cambio, en el quintil más pobre este indicador se incrementó solamente 2 puntos porcentuales. Esta situación tiene lugar en un contexto en que la cobertura de la educación en este nivel se incrementó del 14% del total de la población en 1997 al 21% en 2013<sup>26</sup> (véase el gráfico 1.10).

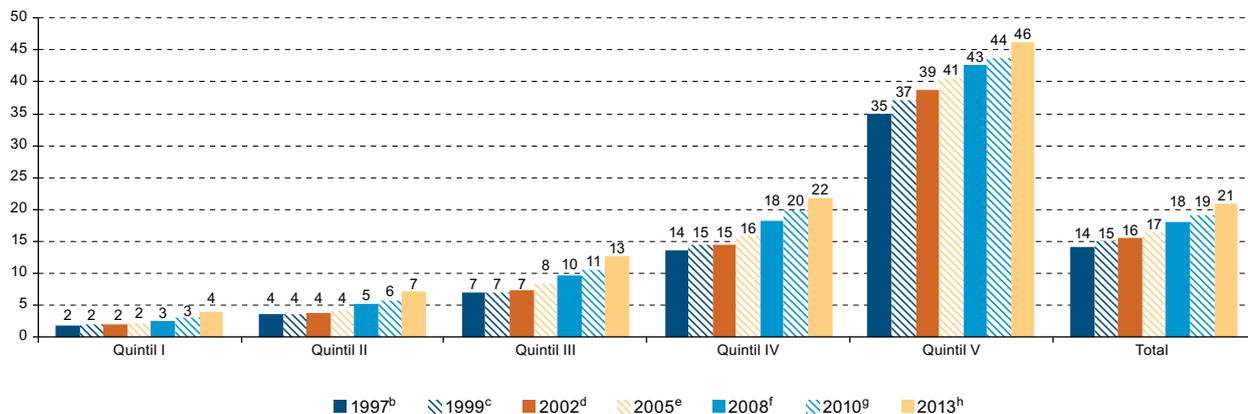
En concordancia con lo anterior, entre 1997 y 2013 la escolaridad media para la población de 15 años o más aumentó en todos los quintiles. En ese mismo período disminuyó la brecha relativa entre quintiles extremos, aunque el crecimiento absoluto fue similar<sup>27</sup>. En efecto, en 1997 la media de escolarización del quintil más pobre representó el 47% de la escolaridad del quintil más rico; en 2013, alcanzó el 53% (véase el gráfico 1.11).

<sup>25</sup> Incluye educación técnica y superior, completa o incompleta.

<sup>26</sup> Respecto de este indicador, cabe señalar que no se dispone de información sobre el quintil de origen de las personas, sino que se conoce el quintil en que están al momento de ser encuestadas. Debido a las posibilidades de movilidad económica que permite el acceso a la educación terciaria, es posible que algunas de las personas mayores de 25 años se encuentren en los quintiles más altos debido a los ingresos derivados de un mejor empleo al que accedieron a partir de su educación. En otras palabras, estas personas no serían originarias del quintil en que se encuentran, sino de uno de menores ingresos, por lo que no se estaría estrictamente frente a un logro educativo del quintil de llegada, sino del quintil de partida, lo que podría atenuar las brechas que se observan.

<sup>27</sup> La variación media de la escolaridad fue de 1,4 años entre 1997 y 2013, [siendo muy similar en todos los quintiles (varió 1,3 años en los quintiles extremos, 1,4 en los quintiles II y IV, y 1,5 en el quintil III)]. Dado que la escolaridad media en el primer quintil era de 4,8 años, el incremento, aunque menor en términos absolutos, permitió reducir la brecha en términos porcentuales.

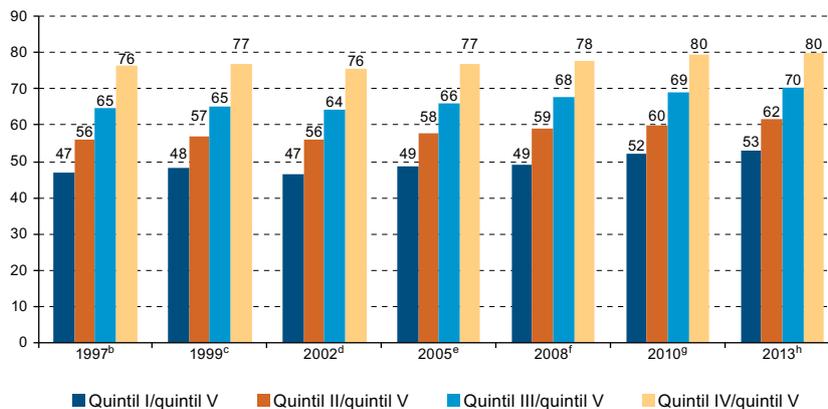
**Gráfico I.10**  
**América Latina (18 países): educación postsecundaria, población de 25 años o más, 1997-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

- <sup>a</sup> Totales nacionales en promedios simples.
- <sup>b</sup> Datos de 17 países. Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989, y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.
- <sup>c</sup> Datos de 17 países. Los datos de Chile, Guatemala, México y Nicaragua corresponden a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.
- <sup>d</sup> Los datos de Chile corresponden a 2000, y los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.
- <sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.
- <sup>f</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas; los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras a 2007; los de Chile y Guatemala a 2006; los de El Salvador a 2009, y los de Nicaragua a 2005.
- <sup>g</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.
- <sup>h</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

**Gráfico I.11**  
**América Latina (18 países): escolaridad media de los quintiles de menores ingresos (quintiles I a IV) respecto del quintil de mayores ingresos (quintil V), población de 15 años o más, 1997-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

- <sup>a</sup> Cociente entre el promedio de años de escolaridad de los quintiles de menores ingresos y el promedio de años de escolaridad del quintil de mayores ingresos (quintil V) multiplicado por 100. Promedios simples.
- <sup>b</sup> Datos de 17 países. Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989, y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.
- <sup>c</sup> Datos de 17 países. Los datos de Chile, Guatemala, México y Nicaragua corresponden a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.
- <sup>d</sup> Los datos de Chile corresponden a 2000, y los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.
- <sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.
- <sup>f</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas; los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras a 2007; los de Chile y Guatemala a 2006; los de El Salvador a 2009, y los de Nicaragua a 2005.
- <sup>g</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.
- <sup>h</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

Un aspecto de interés en el marco de la matriz de la desigualdad social propuesta por la CEPAL es el comportamiento de las brechas educativas por sexo. En el caso de la educación secundaria, entre 1997 y 2013 las mujeres han presentado tasas de conclusión de este nivel superiores a las de los hombres, las que han sido mayores en los quintiles medios de la distribución en comparación con los quintiles extremos. Este indicador ha tendido a caer si se compara la situación en uno y otro año, lo que se traduce en una menor desigualdad —que en este caso afecta a los hombres— en el marco del incremento de las tasas de conclusión del nivel señalado anteriormente. Asimismo, el índice de paridad de género en los primeros tres quintiles de ingresos tendió a disminuir entre 1997 y 2013, mientras que en el quintil más rico se observó una tendencia al aumento<sup>28</sup> (véase el cuadro I.3).

**Cuadro I.3**  
**América Latina (18 países): indicadores de disparidad educativa por sexo**  
**y quintiles de ingresos, 1997, 2005 y 2013**  
(Índice de paridad de género<sup>a</sup>)

Conclusión de la secundaria entre la población de 20 a 24 años			
	1997 <sup>b</sup>	2005 <sup>c</sup>	2013 <sup>d</sup>
Quintil I	1,12	1,10	1,07
Quintil II	1,28	1,17	1,19
Quintil III	1,24	1,17	1,16
Quintil IV	1,20	1,14	1,19
Quintil V	1,06	1,09	1,11
Total	1,12	1,09	1,12
Educación terciaria o superior incompleta o completa entre la población de 25 años o más			
	1997 <sup>b</sup>	2005 <sup>c</sup>	2013 <sup>d</sup>
Quintil I	0,90	1,09	1,25
Quintil II	0,89	1,05	1,20
Quintil III	0,99	1,09	1,20
Quintil IV	0,98	1,06	1,15
Quintil V	0,87	0,97	1,04
Total	0,88	0,99	1,06

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

<sup>a</sup> El índice de paridad de género se obtiene dividiendo el porcentaje de logro educativo de las mujeres por el porcentaje alcanzado por los hombres. Un valor igual a uno indica paridad total. Un valor superior a uno indica un mayor logro educativo de las mujeres. Un valor inferior a uno indica un mayor logro educativo de los hombres.

<sup>b</sup> Datos de 17 países. Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989, y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>c</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>d</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

En cuanto a las diferencias por sexo en el logro de la educación terciaria incompleta o completa, se ha ido evolucionando desde una situación inicial favorable a los hombres hasta una situación final favorable a las mujeres. Mientras que en 1997 el índice de paridad de género era inferior a uno en todos los quintiles (situación favorable a los hombres), en 2013 alcanzó valores superiores a uno en todos ellos (véase el cuadro I.4). De cualquier modo, en 2013 el porcentaje de personas de ambos sexos que tenía un nivel educativo equivalente a terciaria incompleta o completa no superaba el 10% en los dos quintiles de menores ingresos. Además, la brecha de género favorable a las mujeres en cuanto a los logros educativos no ha tenido hasta ahora su correlato en el mercado de trabajo<sup>29</sup>.

Las disparidades de género tienen un comportamiento algo distinto cuando se toma en consideración un conjunto más amplio de la población y no solo a las personas en edades de concluir cada ciclo de estudios. En el caso de la población económicamente activa, la media de escolaridad fue más alta en las mujeres en todos los años y quintiles. Sin embargo, al considerar a la población de 15 años o más, tanto en 1997 como en 2005 se observaba en todos los quintiles de ingresos un mayor logro educativo en la población masculina, pero en 2013 el índice de paridad de género alcanzó valores iguales o superiores a uno en cuatro de los cinco quintiles. En todo caso, en el quintil más pobre la situación era levemente desfavorable para las mujeres entre la población de 15 años o más en este indicador en particular (véase el cuadro I.4).

<sup>28</sup> El índice de paridad de género se obtiene dividiendo el porcentaje de logro educativo de las mujeres por el porcentaje alcanzado por los hombres. Un valor igual a uno indica paridad total. Un valor superior a uno indica un mayor logro educativo de las mujeres. Un valor inferior a uno indica un mayor logro educativo de los hombres.

<sup>29</sup> Este tema se retomará en el capítulo IV.

**Cuadro 1.4**  
**América Latina (18 países): disparidad en el promedio de años de escolaridad**  
**por sexo y quintiles de ingresos, 1997, 2005 y 2013**  
*(Índice de paridad de género<sup>a</sup>)*

	Población económicamente activa		
	1997 <sup>b</sup>	2005 <sup>c</sup>	2013 <sup>d</sup>
Quintil I	1,02	1,04	1,03
Quintil II	1,04	1,05	1,07
Quintil III	1,06	1,05	1,07
Quintil IV	1,05	1,06	1,09
Quintil V	1,02	1,05	1,07
Total	1,08	1,10	1,09
	Población de 15 años o más		
	1997 <sup>b</sup>	2005 <sup>c</sup>	2013 <sup>d</sup>
Quintil I	0,96	0,96	0,98
Quintil II	0,97	0,98	1,00
Quintil III	0,97	0,99	1,00
Quintil IV	0,97	0,99	1,01
Quintil V	0,95	0,98	1,01
Total	0,96	0,99	0,99

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

<sup>a</sup> El índice de paridad de género se obtiene dividiendo el promedio de años de escolaridad de las mujeres por el promedio de años de escolaridad de los hombres. Un valor igual a uno indica paridad total. Un valor superior a uno indica un mayor logro educativo de las mujeres. Un valor inferior a uno indica un mayor logro educativo de los hombres.

<sup>b</sup> Datos de 17 países. Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala a 1989, y los de Nicaragua a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas. No se incluyen datos de la República Dominicana.

<sup>c</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú a 2003, y los de Guatemala a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>d</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala a 2006; los de Honduras a 2010; los de México a 2012, y los de Nicaragua a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

Ahora bien, los agregados regionales ocultan la amplia heterogeneidad existente entre los países. Por ejemplo, en el cuadro I.A1.4 del anexo estadístico se aprecia que a 2013, Chile tenía la menor brecha en la conclusión de la secundaria entre los quintiles extremos: la tasa de conclusión de la secundaria en el quintil más pobre era equivalente al 79% de la apreciada en el quintil más rico<sup>30</sup>. Luego se situaban la República Bolivariana de Venezuela y la Argentina, con valores del 65% y el 61%, respectivamente. Los países con las mayores distancias entre los quintiles extremos eran Honduras y Guatemala. En Honduras, la conclusión de la secundaria en el quintil más pobre representó apenas el 12,7% de la registrada en el quintil más rico y en Guatemala este valor solo alcanzó un 4,7%. Un panorama similar se observa al examinar las disparidades en la escolaridad de la población económicamente activa por quintiles: a 2013, Chile, la República Bolivariana de Venezuela y la Argentina presentaban las menores brechas, y Guatemala y Honduras, las mayores. En la educación terciaria, a 2013 se observaba una mayor homogeneidad, dado que en 11 de 17 países las brechas entre los quintiles extremos superaban el 90%.

La información analizada hasta aquí muestra que las distancias entre quintiles de ingreso en materia de niveles de logro educativo se han acortado, situación que al menos en parte es resultado de los esfuerzos de los países de la región para expandir la cobertura educativa, en primer lugar en el nivel primario y luego en el secundario. No obstante lo anterior, las brechas continúan siendo bastante significativas, y además existe bastante heterogeneidad entre los países, tanto en lo referido a la magnitud de las brechas como en lo que alude a su evolución en el tiempo. A su vez, se debe destacar especialmente la reducción de las disparidades educativas asociadas al género, lo que contrasta con las tendencias apreciadas en los indicadores del mercado de trabajo (véanse más detalles en el capítulo IV).

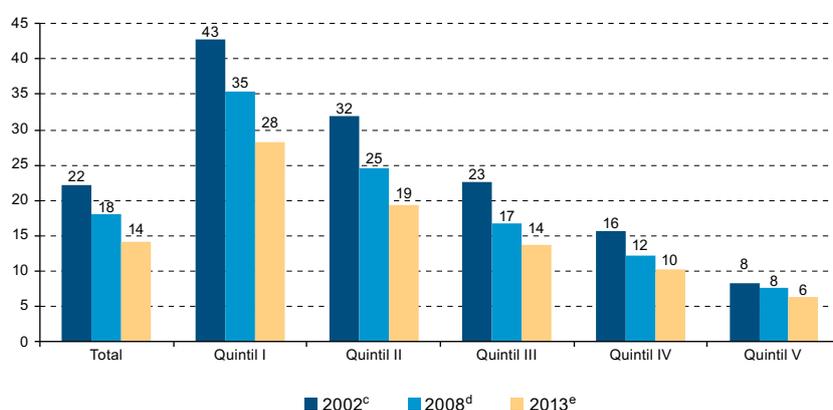
<sup>30</sup> Este valor resulta de la división del porcentaje de conclusión en el quintil más pobre por el porcentaje de conclusión en el quintil más rico, multiplicado por 100.

## 2. Vivienda y servicios básicos

Tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>31</sup> como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>32</sup>, se establece que los países deben garantizar el derecho a una vivienda digna. Este derecho no solo hace referencia a la adecuación de la materialidad de la vivienda, sino también al acceso a servicios apropiados, como el agua, el saneamiento y la energía, la seguridad en la propiedad y el ambiente. En este apartado se presenta un breve panorama de la evolución reciente de las desigualdades en el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) y de la calidad de la vivienda (a través de una aproximación basada en la calidad de sus materiales), desagregadas por tramos de ingreso. En este caso, de entre las variables incluidas en la matriz de desigualdad social se privilegió el análisis de las diferencias según área de residencia, ya que han sido un tema recurrente en los estudios que realiza la CEPAL desde hace décadas<sup>33</sup>.

A partir del indicador definido, puede señalarse que la población con acceso insuficiente a servicios básicos disminuyó en América Latina entre 2002 y 2013, pasando de un 22% a un 14%. Las mayores reducciones se verificaron en los quintiles de menores ingresos: por ejemplo, en el quintil I, la incidencia del acceso insuficiente a servicios básicos decreció de un 43% en 2002 a un 28% en 2013, mientras que en el quintil II, estos valores fueron del 32% en 2002 y del 19% en 2013 (véase el gráfico I.12). No obstante, las disparidades socioeconómicas se mantuvieron, dado que alrededor de 2013, la tasa de acceso insuficiente a servicios básicos en el quintil más pobre era 4,5 veces la observada en el quintil más rico.

**Gráfico I.12**  
**América Latina (16 países): población con acceso insuficiente a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) por quintiles de ingreso, alrededor de 2002, 2008 y 2013<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes, promedios simples regionales)*



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

<sup>a</sup> No se incluyen datos de la Argentina ni de Panamá.

<sup>b</sup> Se considera insuficiencia que la población no cuente con al menos dos servicios básicos.

<sup>c</sup> Datos de 2002, excepto en el caso de Chile (2000), Colombia (1999), Costa Rica (2000), el Ecuador (2007), El Salvador (2001), Guatemala (1998), Nicaragua (2001), el Paraguay (2001), el Perú (2001) y el Uruguay (2007).

<sup>d</sup> Datos de 2008, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007), Chile (2006), Costa Rica (2007), el Ecuador (2011), El Salvador (2009), Guatemala (2002), Honduras (2006), Nicaragua (2005) y el Uruguay (2009).

<sup>e</sup> Datos de 2013, excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010), México (2012) y Nicaragua (2009).

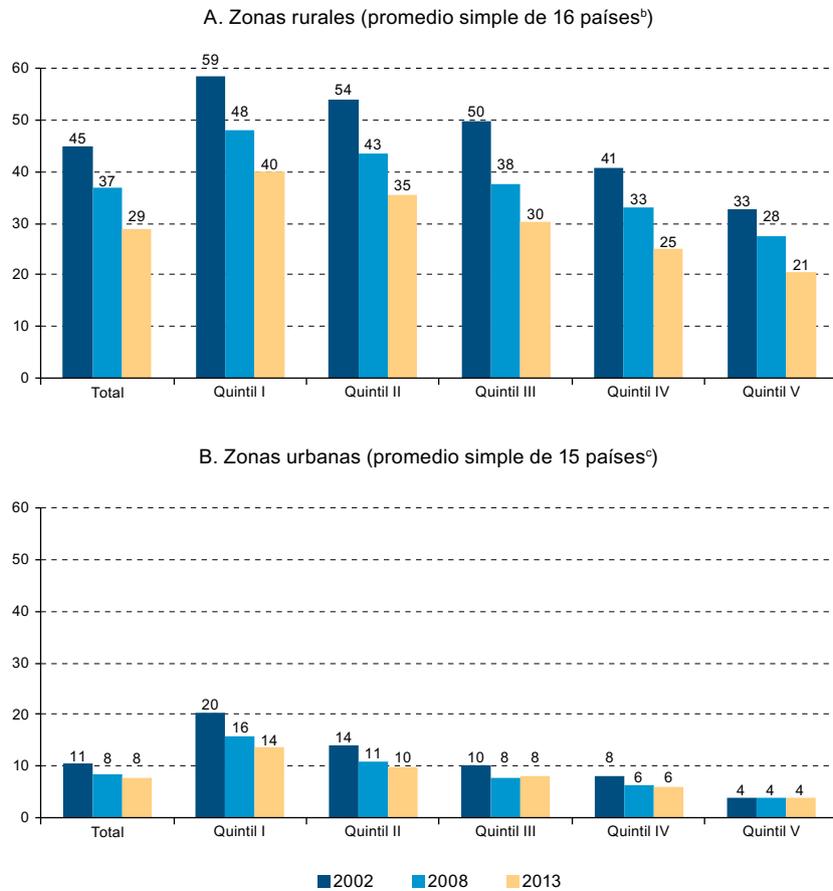
<sup>31</sup> Véase el artículo 25, apartado 1 [en línea] <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

<sup>32</sup> Véase el artículo 11 [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>33</sup> El indicador se calculó computando como población con insuficiencias a aquellas personas en hogares con al menos dos carencias en alguno de los servicios básicos mencionados: agua, saneamiento y electricidad. La caracterización de un hogar como carente depende de un umbral establecido a partir de cada una de las encuestas de los respectivos países, en función de las categorías relevadas y del nivel de bienestar asociado con cada una de estas. En el caso del agua, se consideró que un hogar de las áreas urbanas es carente si accede al agua por fuentes que no sean la red pública. En las zonas rurales, un hogar es carente en esta dimensión cuando obtiene agua de pozo no protegido, agua embotellada, fuente de agua móvil, río, quebrada, lluvia y otros. En el caso del saneamiento, en las áreas urbanas un hogar es carente si no cuenta con servicio higiénico o con un sistema de evacuación conectado a la red de alcantarillado o fosa séptica; en las zonas rurales, es carente si no cuenta con servicio higiénico o tiene un sistema de evacuación sin tratamiento. Finalmente, en el caso del servicio eléctrico, se consideró que un hogar es carente si no dispone de electricidad, tanto en áreas urbanas como rurales.

Habitualmente, las privaciones en el acceso a los servicios básicos han afectado más a las poblaciones rurales. Dicha situación se mantenía alrededor de 2013, puesto que aproximadamente 4 de 10 residentes en zonas rurales y pertenecientes al quintil de ingresos más pobre tenían un acceso insuficiente a los servicios básicos. Sin embargo, se debe destacar la mejora producida entre 2002 y 2013, que, medida en términos absolutos, fue más pronunciada en los tramos de ingresos más bajos. En los tres quintiles rurales de menores ingresos, el acceso insuficiente a los servicios básicos retrocedió entre 18 y 20 puntos porcentuales entre 2002 y 2013. Por su parte, en las zonas urbanas la mayor reducción de las privaciones en esta área se evidenció en el quintil más pobre (6,7 puntos porcentuales) (véase el gráfico I.13).

**Gráfico I.13**  
**América Latina: población con insuficiencia en el acceso a servicios básicos**  
**(agua, saneamiento y electricidad) por quintiles de ingreso**  
**y zona de residencia, alrededor de 2002, 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Se considera insuficiencia que la población no cuente con al menos dos servicios básicos.

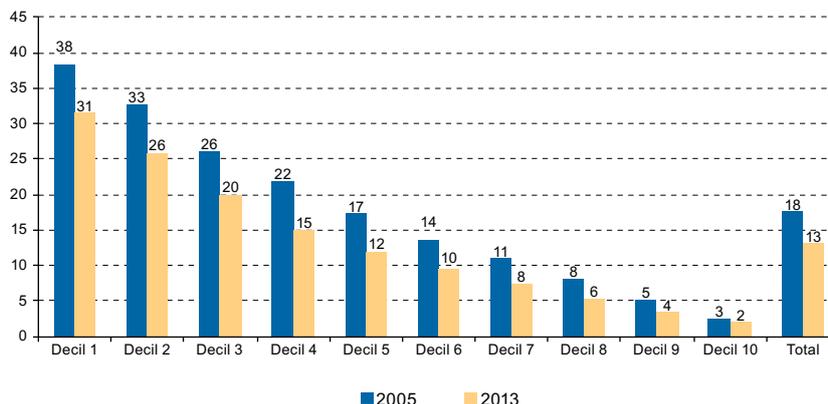
<sup>b</sup> No se incluye a Panamá ni Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>c</sup> No se incluye a la Argentina, Panamá ni Venezuela (República Bolivariana de).

Complementariamente, la incidencia de la habitación en viviendas con materiales precarios era sustancialmente mayor en los deciles de menores ingresos de la distribución en 2013. Un 31% del decil de menores ingresos residía en viviendas con materiales precarios, y en el segundo decil dicho porcentaje llegaba al 26%. En todo caso, la incidencia de las privaciones en los materiales de la vivienda disminuyó en términos absolutos entre 2005 y 2013, especialmente en los tramos de ingresos más bajos (véase el gráfico I.14). En efecto, el porcentaje de población que habita en viviendas con materiales precarios decreció en los cuatro deciles de menores ingresos en un rango

de entre 6,0 y 6,9 puntos porcentuales, mientras que en los deciles restantes las reducciones fluctuaron entre 5,5 y 0,6 puntos porcentuales.

**Gráfico I.14**  
**América Latina (17 países): población que habita en viviendas con materiales precarios por deciles de ingreso, alrededor de 2005 y 2013<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes, promedios simples)*



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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a los siguientes países y años: Argentina (zona urbana, 2005 y 2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003 y 2011), Brasil (2005 y 2013), Chile (2003 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2005 y 2013), Ecuador (2005 y 2013), El Salvador (2004 y 2013), Guatemala (2000 y 2006), Honduras (2006 y 2010), México (2004 y 2012), Nicaragua (2005 y 2009), Paraguay (2005 y 2013), Perú (2003 y 2013), República Dominicana (2006 y 2013), Uruguay (2007 y 2013) y Venezuela (República Bolivariana de) (2005 y 2013). No se incluyen datos de Panamá.

<sup>b</sup> Se consideran viviendas con materiales precarios aquellas cuyo piso, paredes exteriores o techo fueron construidos con elementos naturales o rudimentarios.

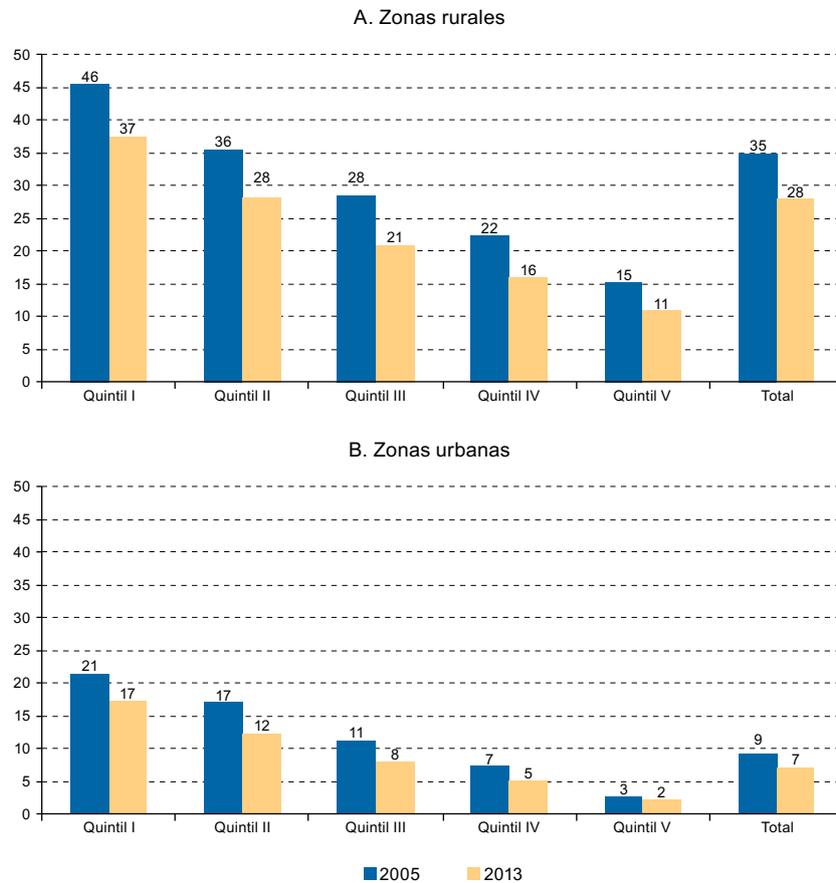
En el último año con datos disponibles, el número de la población que habitaba en viviendas con materiales precarios resultaba mucho más elevado en las zonas rurales que en las urbanas, apreciándose las mayores incidencias de estas privaciones en los quintiles de menores ingresos de las zonas rurales. A su vez, las mayores disminuciones, medidas en términos absolutos, se verificaron en los quintiles de menores ingresos de las zonas rurales (véase el gráfico I.15).

Al igual que en el caso de los indicadores de educación, existe una amplia variabilidad en la incidencia de privaciones en los materiales de la vivienda y en el acceso a servicios básicos por países. Al considerar solamente el quintil de ingresos más pobre que reside en las zonas rurales, en el último año con datos disponibles Nicaragua era el país con la mayor incidencia de privaciones en los servicios básicos (un 84% en 2009), seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia (un 71% en 2011) y Honduras (un 70% en 2010). Por su parte, las menores incidencias se verificaban en Costa Rica (un 4% en 2013), el Uruguay (un 6% en 2013) y México (un 16% en 2012). El ritmo de reducción de la insuficiencia en el acceso a servicios básicos en el quintil más pobre de las zonas rurales fue más intenso en el Uruguay (11,2%), Costa Rica y México (un 5,9% en ambos países) (véanse más detalles en el cuadro I.A1.5).

Con respecto a las privaciones vinculadas a los materiales de la vivienda que afectan a las personas del quintil más pobre y que viven en áreas rurales, las mayores incidencias en el último año con información disponible tuvieron lugar en el Perú (un 87% en 2013), Guatemala (un 76% en 2006) y el Estado Plurinacional de Bolivia (un 74% en 2011), y las menores se verificaron en Chile (un 1% en 2013), Costa Rica (un 4% en 2013) y el Uruguay (un 5% en 2013). La reducción de las privaciones vinculadas a los materiales de la vivienda en el quintil más pobre fue mucho más marcada en los países con las incidencias más bajas de habitación en viviendas con materiales precarios en la primera medición<sup>34</sup>: por ejemplo, Costa Rica, Chile y el Uruguay tuvieron variaciones relativas de entre un 10% y un 7% por año, mientras que el Perú, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia experimentaron reducciones relativas de entre un 0,6% y un 2% anual.

<sup>34</sup> Correlaciones no paramétricas entre la tasa de variación relativa anual y el valor de la línea de base en la precariedad de la vivienda para el quintil más pobre de zonas rurales: tau de Kendall = 0,552 (p=0,006\*\*), ro de Spearman = 0,772 (p=0,001\*\*).

**Gráfico I.15**  
**América Latina (15 países): población en viviendas con materiales precarios por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2005 y 2013<sup>a b</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a los siguientes países y años: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003 y 2011), Brasil (2005 y 2013), Chile (2003 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2005 y 2013), Ecuador (2005 y 2013), El Salvador (2004 y 2013), Guatemala (2000 y 2006), Honduras (2006 y 2010), México (2004 y 2012), Nicaragua (2005 y 2009), Paraguay (2005 y 2013), Perú (2003 y 2013), República Dominicana (2006 y 2013) y Uruguay (2007 y 2013). No se incluyen datos de la Argentina, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

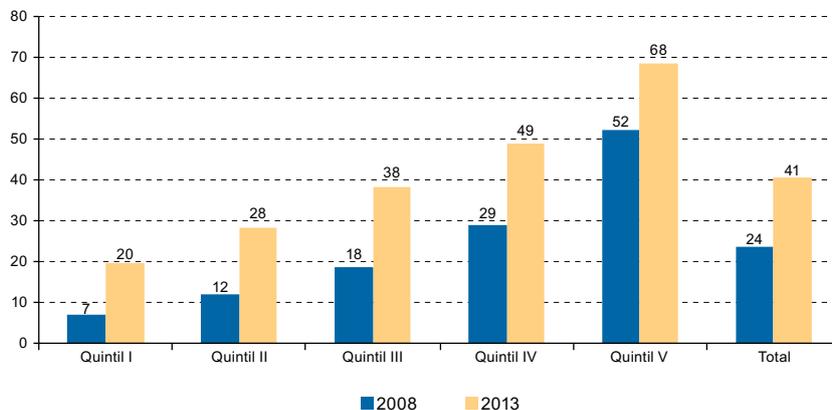
<sup>b</sup> Se consideran viviendas con materiales precarios aquellas cuyo piso, paredes exteriores o techo fueron construidos con elementos naturales o rudimentarios.

### 3. Acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones

En los últimos años, los países de América Latina han incrementado sustancialmente el acceso a servicios de telecomunicaciones y el uso de aplicaciones y redes sociales (CEPAL, 2015). En esta línea, en el noveno Objetivo de Desarrollo Sostenible se asumió el compromiso de “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones” y de “esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020” (Naciones Unidas, 2015, pág. 24)<sup>35</sup>. Sin embargo, persisten importantes brechas socioeconómicas y de género en el acceso y uso de las nuevas tecnologías. Por ejemplo, alrededor de 2013, la incidencia de la población que reside en hogares que tienen computadora y de la población con acceso a Internet en el hogar era sustancialmente mayor en los quintiles de mayores ingresos (véanse los gráficos I.16 y I.17). Y aunque ambas aumentaron en todos los quintiles de ingreso entre 2008 y 2013, estos incrementos, medidos en valores absolutos, fueron menos importantes en el quintil más pobre.

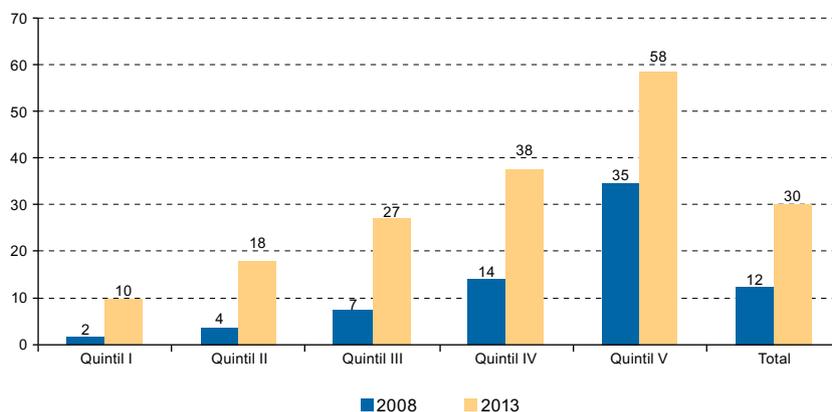
<sup>35</sup> Existen muchos campos de acción para el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el fomento de la inclusión social de la población más vulnerable. Entre otros aspectos, estas tecnologías pueden ocuparse para incrementar el acceso a empleo, mejorar los procesos educativos, ampliar el alcance de los servicios de salud, incrementar la eficiencia y efectividad de las prestaciones estatales, aumentar las opciones de ejercicio de la ciudadanía para quienes no tienen voz y mejorar la seguridad humana en entornos sociales carenciados.

**Gráfico I.16**  
**América Latina (12 países): población en hogares que cuentan con al menos una computadora, por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), República Dominicana (2007 y 2013), Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2013) y Uruguay (2008 y 2013). En la mayoría de los casos, se consultó por la tenencia de computadora en general. Se incluyen explícitamente computadoras portátiles en Chile (2009 y 2013), Costa Rica (2013) y el Uruguay (2008 y 2013).

**Gráfico I.17**  
**América Latina (14 países): población en hogares con conexión a Internet por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2013), Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), Ecuador (2010 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Guatemala (2006 y 2011), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2013) y Uruguay (2008 y 2013).

Al examinar la evolución de la disponibilidad de computadora en el hogar en el quintil de menores ingresos, se aprecia una gran heterogeneidad entre los países<sup>36</sup>. El país con el mayor incremento absoluto entre 2008 y 2013 fue el Uruguay (con un alza de 53 puntos porcentuales) (véanse más detalles en el recuadro I.2). Luego se sitúan la República Bolivariana de Venezuela (23 puntos porcentuales), Chile y el Brasil (20 puntos porcentuales, respectivamente). Las situaciones menos favorables para el quintil más pobre se verificaron en Honduras, El Salvador, México y el Paraguay, con alzas de 0,5 puntos porcentuales, 2 puntos porcentuales, 3 puntos porcentuales y 4 puntos porcentuales, respectivamente (véase el cuadro I.A1.6).

<sup>36</sup> La tenencia puede incluir no solo la computadora de escritorio, sino también la portátil, dependiendo del país y de la encuesta que se considere.

## Recuadro I.2

## El plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) del Uruguay

El Plan CEIBAL, implementado en 2007, consiste en una política pública universal con la que se fomenta la reducción de la brecha digital y de conocimiento y se promueve el acceso a la educación y a la cultura.

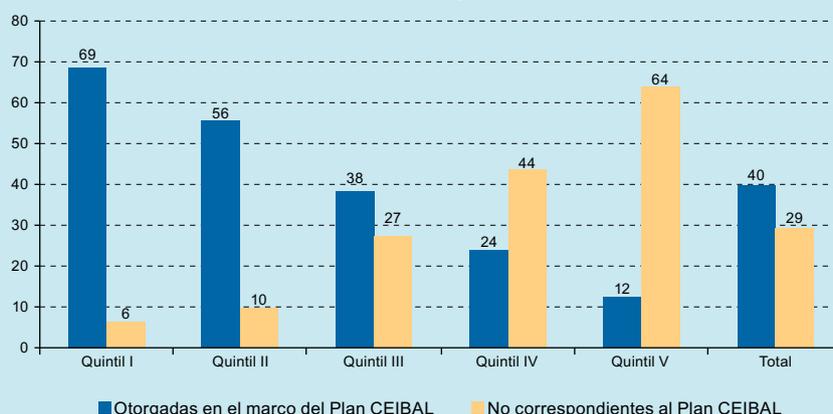
Inicialmente, operó entregando una computadora portátil a todos los niños y docentes de las escuelas primarias públicas. A partir de 2011, se fue extendiendo a la educación secundaria pública.

Desde el punto de vista de sus fundamentos educativos, el Plan CEIBAL se orienta a que la incorporación de las nuevas tecnologías en las aulas se realice de acuerdo con las propuestas pedagógicas. Se trata de mejorar los procesos de aprendizaje de los estudiantes a través del desarrollo de nuevas habilidades y

actitudes, del acceso a nueva información y de la generación de espacios de reflexión e intercambio de experiencias.

Uno de los impactos más evidentes del Plan CEIBAL ha sido la reducción de la brecha de acceso a las nuevas tecnologías en los hogares. Como se aprecia en el gráfico siguiente, una amplia mayoría de la población de los quintiles de menores ingresos —no solo la población en edad escolar— tiene potencialmente acceso a computador en el hogar gracias a este programa. Este resultado ha implicado el reconocimiento internacional para el Plan CEIBAL, que en 2015 recibió el premio al desarrollo digital sostenible (ICTs in Sustainable Development Award), entregado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Uruguay: población en hogares con computadora, según haya sido otorgada o no en el marco del Plan CEIBAL, por quintiles de ingreso, 2013  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Uruguay, 2013.

El Plan CEIBAL no ha estado exento de críticas. Más allá de las dificultades de implementación que se han detectado en evaluaciones cualitativas (véanse más detalles en Rivoir y Lamschtein (2012)), en una evaluación de impacto reciente, basada en un diseño longitudinal intrasujeto con cuatro mediciones, se concluyó que no habría tenido impacto en los aprendizajes

en las áreas de lectura y matemáticas (De Melo y otros, 2013). No obstante, en la evaluación no se controlaron las diferencias en la calidad de implementación ni se midió el impacto en las destrezas objetivas (no autopercebidas) en el uso de computadoras e Internet, que son fundamentales para las trayectorias educativas y laborales y la integración social posterior de los estudiantes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Rivoir y S. Lamschtein, "Plan Ceibal, un caso de usos de las tecnologías de información y de las comunicaciones en la educación para la inclusión social", *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina: algunos casos de buenas prácticas* (LC/L.3545), G. Sunkel y D. Trucco (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, y G. de Melo y otros, *Profundizando en los efectos del Plan Ceibal*, Ciudad de México, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), 2013.

La brecha en el acceso a computadora en el hogar entre los quintiles extremos disminuyó en 3 de los 12 países con información disponible alrededor de 2008 y 2013: el Uruguay (-37 puntos porcentuales), Chile (-14 puntos porcentuales) y el Brasil (-5 puntos porcentuales)<sup>37</sup>. Las mayores alzas de las brechas tuvieron lugar en el Paraguay, Honduras, El Salvador y México. En estos países, la diferencia absoluta entre los quintiles extremos creció por sobre los 15 puntos porcentuales, debido a que el aumento absoluto del acceso a computadora en el hogar fue mucho más alto en el quintil de mayores ingresos que en el primer quintil de la distribución<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> La evolución de la brecha se estima restando la diferencia absoluta entre los quintiles V y I apreciada en 2013 y la diferencia absoluta entre los quintiles V y I observada en 2008. Por ejemplo, en el caso del Brasil, la diferencia absoluta entre los quintiles I y V fue de 65 puntos porcentuales (70,52-5,36). En 2013, fue de 60 puntos porcentuales (80,76-21,05). Luego, 60-65=-5 puntos porcentuales.

<sup>38</sup> La proporción de personas en hogares con computadora casi se duplicó como promedio de los 12 países considerados entre 2008 y 2013, pasando del 24% al 41% del total. En general, en aquellos países con mayor nivel de difusión en 2008 se observó que las brechas descendieron. Tal es el caso del Brasil, Chile y el Uruguay, donde el ciclo del producto se encuentra más avanzado en la comparación regional y ya ha pasado a considerarse un artículo de consumo masivo.

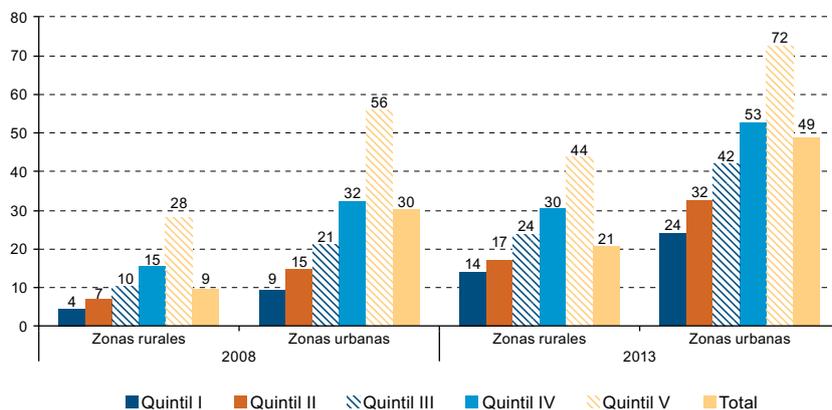
Una heterogeneidad similar se evidencia al analizar la evolución entre 2008 y 2013 de la disponibilidad de Internet en los hogares de la población del quintil más pobre. Los países con los mayores incrementos absolutos fueron Chile, el Uruguay y Costa Rica (26, 22 y 21 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que en Honduras, Guatemala y El Salvador la variación en el período fue inferior a 1 punto porcentual. Así, entre 2008 y 2013 hubo una tendencia hacia un incremento más pronunciado del acceso a Internet en el hogar en los países con mayor desarrollo relativo. Por su parte, en varios países de menor desarrollo relativo, la situación de 2013 fue muy similar a la de 2008 para el quintil más pobre (véanse más detalles en el cuadro I.A1.6)<sup>39</sup>.

A pesar de que en todos los países con datos sobre el lapso 2008-2013 el quintil más pobre experimentó un alza del acceso a Internet en el hogar, la brecha absoluta entre los quintiles extremos creció por sobre los 15 puntos porcentuales en 10 países, lo que se debe a que en el segmento de ingresos más altos se registró un alza mucho más marcada. Los incrementos más importantes en la brecha entre los quintiles extremos se verificaron en el Paraguay, el Perú, Honduras, Guatemala y Colombia (31, 29, 24, 22 y 22 puntos porcentuales, respectivamente). Chile fue el único país donde la brecha de acceso a Internet en el hogar entre los quintiles extremos disminuyó (10 puntos porcentuales), aunque la diferencia entre ambos grupos socioeconómicos seguía siendo muy alta en 2013 (un 37% en el quintil más pobre frente a un 84% en el quintil más rico).

En 2013 el acceso a computadora y la conexión a Internet en el hogar eran sustancialmente mayores entre la población residente en las zonas urbanas que entre quienes habitaban en áreas rurales, situación que se verifica en todos los quintiles de ingreso. Sin embargo, entre 2008 y 2013 se elevó la incidencia del acceso a Internet y a computadoras en el hogar entre la población rural y urbana, pero este crecimiento, medido en valores absolutos, tendió a ser menor en el caso de la población de menores ingresos y residente en zonas rurales (véanse los gráficos I.18 y I.19).

Un panorama distinto se aprecia al examinar el acceso de la población a la telefonía móvil, puesto que en este caso hubo un incremento sustancial, que fue especialmente notorio en el grupo de menores ingresos. En el promedio simple de 14 países, la población de hogares donde al menos una persona tiene celular creció de un 67% en 2008 a un 86% en 2013 (véase el gráfico I.20). En términos absolutos, el quintil más pobre experimentó el mayor incremento (28 puntos porcentuales), mientras que en el quintil más rico se observó la menor suba (10 puntos porcentuales). El origen de la fuerte expansión de la telefonía móvil en el segmento más pobre radica, en parte, en su costo relativamente bajo (Crane, 2015), mientras que el crecimiento mucho más acotado en el quintil más rico se explica porque el acceso de este tramo de ingresos a la telefonía móvil ya era bastante alto en 2008.

**Gráfico I.18**  
América Latina (11 países): población en hogares con computadora, por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

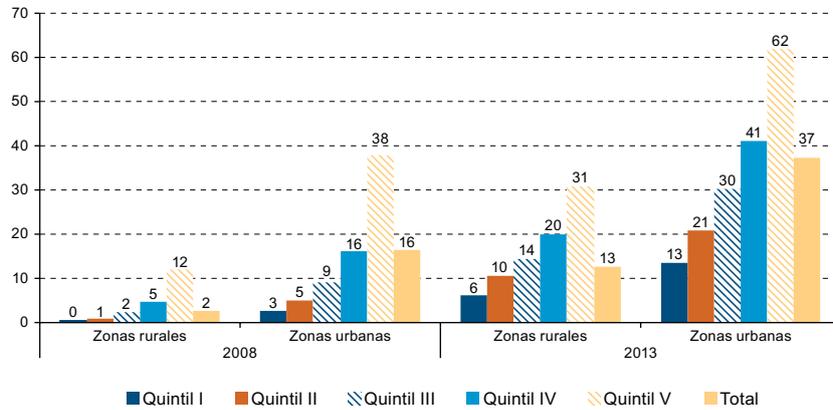


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), República Dominicana (2007 y 2013) y Uruguay 2008 y 2013.

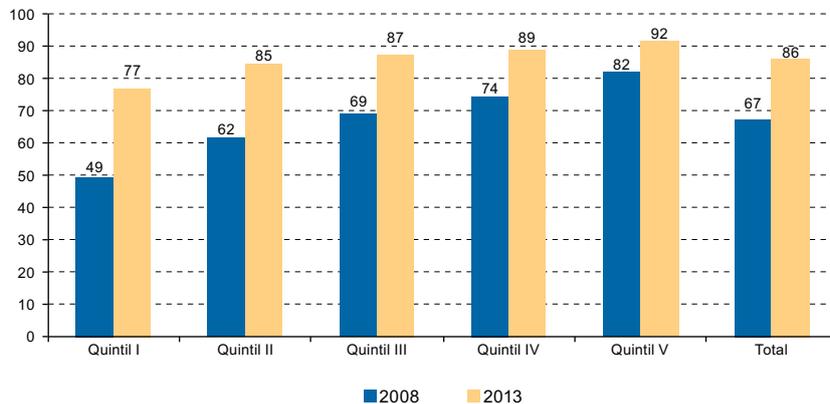
<sup>39</sup> Nuevamente, los incrementos mayores en la penetración de Internet se produjeron en aquellos países con mayor cobertura al inicio del período de análisis. En varios de ellos, además, los mayores incrementos se observaron en los quintiles más pobres. Por otra parte, en aquellos países en que la cobertura era menor hacia 2008, las tasas de crecimiento de los hogares con Internet fueron no solo las menores en comparación, sino que, hacia 2013, el servicio no estaba aún disponible de manera significativa para los hogares de los dos quintiles de menores ingresos.

**Gráfico I.19**  
**América Latina (13 países): población en hogares con acceso a Internet, por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2013), Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Ecuador (2010 y 2013), Guatemala (2006 y 2011), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012) y Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), Uruguay (2008 y 2013).

**Gráfico I.20**  
**América Latina (14 países): población en hogares con al menos un celular, por quintiles de ingreso, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

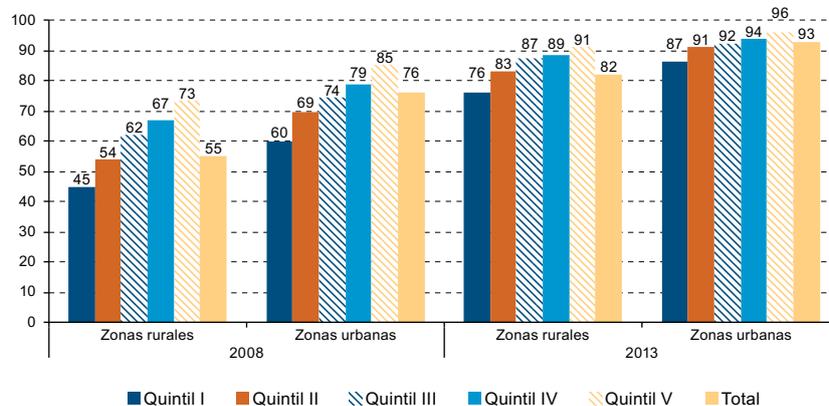


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2013), Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Ecuador (2010 y 2013), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), República Dominicana (2007 y 2013), Venezuela (República Bolivariana de) (2008 y 2013), Uruguay (2008 y 2013).

Esta tendencia hacia un mayor incremento del acceso a la telefonía celular en los grupos de menores ingresos ocasionó que la diferencia media entre los quintiles extremos en esta dimensión se redujera significativamente entre 2008 y 2013: en 2008 la diferencia absoluta entre ambos grupos era de 32 puntos porcentuales, mientras que en 2013 dicho valor bajó a 15 puntos porcentuales.

El porcentaje de población con acceso a celulares en el hogar era mayor en las zonas urbanas que en las rurales en 2013 (véase el gráfico I.21), pero las diferencias por zona de residencia resultaban considerablemente menores que las apreciadas para la dotación de computadoras y la conexión a Internet en el hogar. A su vez, entre 2008 y 2013 el incremento absoluto del acceso a celulares tendió a ser más elevado en la población rural que en la urbana. Si a esto se agrega que el alza del acceso a celulares fue más pronunciada en los grupos de ingresos más bajos, se obtiene que el mayor crecimiento absoluto de la población con acceso a teléfonos móviles en el hogar se registró en los quintiles rurales de menores ingresos.

**Gráfico I.21**  
**América Latina (13 países): población en hogares con al menos un celular,**  
**por quintiles de ingreso y zona de residencia, alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a promedios simples de los siguientes países y años: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008 y 2013), Brasil (2008 y 2013), Chile (2009 y 2013), Colombia (2008 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), Ecuador (2010 y 2013), El Salvador (2008 y 2013), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), Paraguay (2008 y 2013), Perú (2007 y 2013), República Dominicana (2007 y 2013) y Uruguay (2008 y 2013).

Finalmente, la disponibilidad de computadora, el acceso a Internet y la tenencia de celular en el hogar proporcionan aproximaciones limitadas al acceso a las nuevas tecnologías. Desde hace años, en muchos países de la región se han desarrollado iniciativas públicas y privadas que proveen acceso gratuito o a precios subsidiados a computadoras o conexión a Internet en escuelas, telecentros y cibercafés, entre otros. Además, las personas también pueden acceder a computadoras e Internet en sus lugares de trabajo. En cuanto a la telefonía móvil, los usuarios de ingresos menores podrían optar por planes de bajo costo con una conectividad limitada en cantidad y calidad de servicios, o bien podrían no tener recursos suficientes para comprar planes de Internet<sup>40</sup>. Por último, incluso si se asume que estos indicadores, a pesar de sus limitaciones, proveen un panorama relativamente fiable del acceso a las nuevas tecnologías, con ellos no se logra medir directamente su uso.

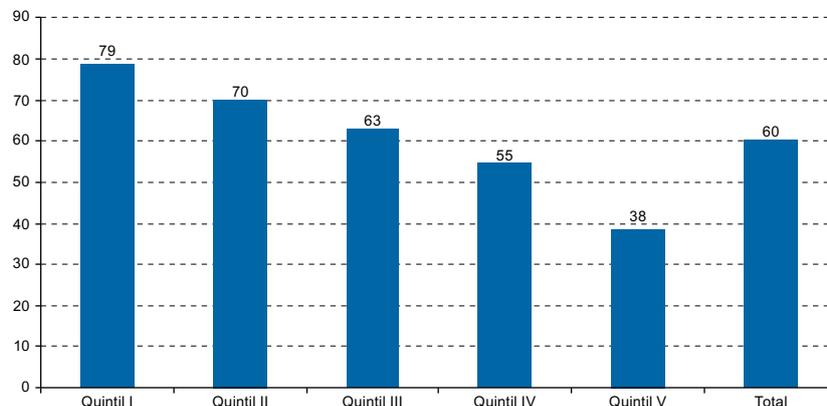
En lo relativo a este último tema, la información de nueve países de la región alrededor de 2013 pone de manifiesto la existencia de amplias brechas en el uso de Internet entre los distintos quintiles de la distribución del ingreso. En promedio, la población que no utiliza habitualmente Internet alcanza su mayor incidencia en el quintil más pobre (79%) y presenta su valor más bajo en el quintil de ingresos más altos (38%) (véase el gráfico I.22). Al examinar la situación de los países, las mayores brechas entre los quintiles más rico y más pobre se aprecian en el Paraguay, el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, y las menores en Chile y el Uruguay (véase el cuadro I.A1.7).

Los datos disponibles para 2013 también evidencian que la no utilización de Internet es más alta en los grupos de mayor edad. En la población menor de 60 años, este efecto generacional es potenciado o suavizado por las diferencias socioeconómicas: por ejemplo, el nivel más bajo de no uso de Internet (17%) se aprecia en la población más joven (10 a 29 años) que pertenece al quintil más rico, mientras que la mayor incidencia de la no utilización de Internet (90%) se verifica en la población de 30 a 59 años que se ubica en el quintil más pobre. Por su parte, para el grupo etario de 60 años o más la situación es diferente, puesto que la tasa de no utilización de Internet supera el 90% en los cuatro primeros quintiles de ingreso, y solo en el quintil más rico llega al 76%. Dado que el quintil más rico es el que cuenta con un mayor acceso a Internet en el hogar, posiblemente una parte importante de la no utilización se deba a factores relacionados con la edad<sup>41</sup> (véase el gráfico I.23).

<sup>40</sup> Por ello se ha propuesto la expansión de los puntos de acceso público (redes libres de Wi-Fi, cibercafés y otros) que provean una conectividad más completa (Crane, 2015).

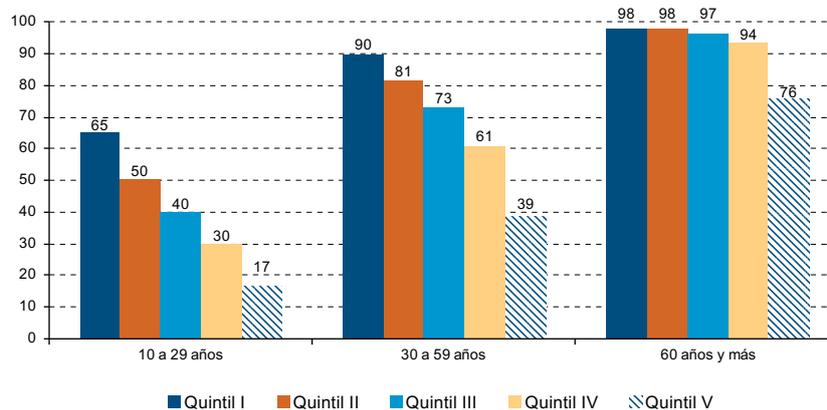
<sup>41</sup> Esto no necesariamente se agota en cuestiones biológicas. Hay aspectos culturales que también deberían considerarse en un análisis que aborde con más profundidad el tema.

**Gráfico I.22**  
**América Latina (9 países): población de 10 años o más que declara no usar Internet, por quintiles de ingreso, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los países considerados son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay. Los datos corresponden a promedios simples de 2013, excepto en el caso de Honduras (2010). Los tiempos de referencia usados para consultar por el uso de Internet son: en el Ecuador y Honduras, los últimos 12 meses; en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Paraguay, los últimos tres meses; en el Perú y el Uruguay, el último mes. Chile y El Salvador consultan por el uso o no uso de Internet sin especificar un tiempo de referencia. Debido a estas diferencias, en algunos países se capta el uso (o no uso) habitual, mientras que en otros se capta el uso (o no uso) más o menos reciente. Se optó por tomar como población de referencia a las personas de 10 años o más, con el fin de lograr una mayor comparabilidad de los resultados entre los países.

**Gráfico I.23**  
**América Latina (9 países): población de 10 años o más que declara no utilizar Internet, por quintiles de ingreso y grupos de edad, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedios simples. Los países considerados son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay. Los datos corresponden a 2013, excepto en el caso de Honduras (2010).

## Bibliografía

- Alvaredo, F. (2011a), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economic Letters*, N° 110.
- (2011b), "The rich in Argentina over the twentieth century 1932-2004" [en línea] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00588318/document>.
- (2010), "The rich in Argentina over the twentieth century 1932-2004", *Top Incomes over the Twentieth Century. A Global Perspective*, vol. II, A.B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- (2007), "The rich in Argentina during the twentieth century from the conservative republic to the Peronist experience and beyond 1932-2004", *Working Paper*, N° 2007/02, Paris School of Economics.
- Alvaredo, F. y J. LondoñoVélez (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010" [en línea] [http://www.commitmentoequity.org/publications\\_files/CEQWPNo12%20HighTaxationDevEconColombia1993-2010\\_19March2013.pdf](http://www.commitmentoequity.org/publications_files/CEQWPNo12%20HighTaxationDevEconColombia1993-2010_19March2013.pdf).
- Alvaredo, F. y L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier.
- Alvaredo, F. y T. Piketty (2014), "Measuring top incomes and inequality in the Middle East: data limitations and illustration with the case of Egypt", *Working Paper*, N° 832 [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/AlvaredoPiketty2014ERF.pdf>.
- Amarante, V. (2013), *Income inequality in Latin America. Data challenges and availability from a comparative perspective* (LC/L.3695), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V. y J.P. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A.B. (2007), "Measuring top incomes: methodological issues", *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between European and English-Speaking Countries*, A.B. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B., T. Piketty y E. Saez (2011), "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1.
- Banco Mundial (2014), "Inequality in a Lower Growth Latin America. Semiannual Report" [en línea] <http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/report/perspectivas2014.pdf>.
- Bellei, C. (2013), "El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena", *Estudios Pedagógicos XXXIX*, N° 1 [en línea] <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v39n1/art19.pdf>.
- Bollinger, C.R. y otros (2015), "Measuring Levels and Trends in Earnings Inequality with Nonresponse, Imputations, and Topcoding" [en línea] [http://gatton.uky.edu/Faculty/Ziliak/BHHZ\\_Inequality.pdf](http://gatton.uky.edu/Faculty/Ziliak/BHHZ_Inequality.pdf).
- Bricker, J. y otros (2015), "Measuring income and wealth at the top using administrative and survey data", *Finance and Economics Discussion Series*, N° 2015-030, Washington, D.C., Junta de Gobernadores, Sistema de la Reserva Federal [en línea] <http://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2015/files/2015030pap.pdf>.
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campos, M., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible" [en línea] [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pnfp2014/primerlugarpnfp2014.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/primerlugarpnfp2014.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016* (Documento informativo S.16-00545), Santiago.
- (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2015c), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- (2015d), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.
- (2015e), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- Crane, R. (2015), "Working paper on the eLAC 2018 Digital Agenda in consideration of Caribbean priorities for technology-supported development" (WP/2015/1/Rev.1) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38757/WP20151Rev1\\_en.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38757/WP20151Rev1_en.pdf?sequence=1).

- Datt, G. y M. Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: Decomposition with application to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2.
- De Melo, G., y otros (2013), *Profundizando en los efectos del Plan Ceibal*, Ciudad de México, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Díaz-Bazán, T.V. (2015), "Measuring inequality from top to bottom", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 7237 [en línea] <http://ssrn.com/abstract=2594082>.
- Gómez Sabaíni, J.C. y D. Morán (2013), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaíni, J.C. y D. Rossignolo (2015), "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, J.P., J. Gómez Sabaíni y A. Podestá (2010), "Análisis regional: una mirada global a la evasión en la imposición directa", *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de Proyecto (LC/W.309/Rev.1), J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaíni y A. Podestá (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Kuznets, S. (1953), *Shares of Upper Income Groups in Income and Savings*, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Lakner, C. y B. Milanovic (2013), "Global income distribution: from the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *World Bank Policy Research Paper*, N° 6719 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18633621/global-income-distribution-fall-berlin-wall-great-recession>.
- López R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La parte del león: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° SDT 379 [en línea] <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>.
- Naciones Unidas (2015a), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- Piketty, T. (2007), "Top incomes over the Twentieth Century: a summary of main findings", *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between European and English-Speaking Countries*. A.B. Atkinson y T. Piketty, Oxford University Press.
- (2003), "Income inequality in France, 1901–1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Piketty, T. y G. Zucman (2013), "Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010" [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyZucman2013WP.pdf>.
- Reynolds, A. (2012), "The misuse of top 1 percent income shares as a measure of inequality", *CATO Working Paper* [en línea] <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/WorkingPaper-9.pdf>.
- Rivoir, A. y S. Lamschtein (2012), "Plan Ceibal, un caso de usos de las tecnologías de información y de las comunicaciones en la educación para la inclusión social", *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina: algunos casos de buenas prácticas* (LC/L.3545), G. Sunkel y D. Trucco (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schneider, F. y C. Williams (2013), *The Shadow Economy*, Londres, The Institute of Economic Affairs.
- Sharma, P. (2015), "Estimating Inequality with Tax Data: The Problem of Pass-Through Income" [en línea] <http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/16386593/Sharma%20-%20Pass-Through%20Entities%20and%20Income%20Data.pdf?sequence=1>.
- Souza, P. y M. Medeiros (2015), "Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012", *Sociologies in Dialogue*, vol. 1, N° 1.
- Székely, M. y M. Hilgert (1999), "What's behind the inequality we measure: an investigation using Latin American data", *Working Paper*, N° 409, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-409.pdf>.
- Trucco, D. (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, J.P. (2008), "Segregación en el sistema escolar chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad", *II Escuela Chile-Francia. Transformaciones del Espacio Público*, Santiago, Universidad de Chile.
- Valenzuela, J.P., C. Bellei y D. De los Ríos (2010), "Segregación escolar en Chile", *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, S. Martinic y G. Elacqua (eds.), Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Vásquez, E. (2012), "Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes", *Documento de Trabajo*, N° 128, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

## Anexo estadístico

### Nota metodológica

En este anexo se presentan las mediciones oficiales nacionales de pobreza junto con las mediciones de la CEPAL que permiten la comparabilidad regional (véanse en el cuadro I.A1.1 las estimaciones de la CEPAL y en el cuadro I.A1.2 las mediciones oficiales nacionales).

A lo largo de los años, cada vez más países de la región han desarrollado mediciones oficiales nacionales, con procesos y metodologías adecuadas a sus realidades. La CEPAL reconoce la utilidad y pertinencia de estas mediciones para dar seguimiento al nivel y la evolución de la pobreza. Su inclusión en esta publicación apunta a dar mayor visibilidad a dichas cifras y contribuye a evitar que su ausencia pueda ser interpretada como un cuestionamiento a su fiabilidad.

Ahora bien, las decisiones metodológicas adoptadas en las mediciones nacionales difieren en cada país y, en consecuencia, no permiten su comparación ni su agregación para estimar el nivel regional. Por ello, la CEPAL realiza estimaciones que procuran el mayor grado de comparabilidad regional posible, manteniendo una estructura metodológica común para todos ellos. Sus estimaciones se realizan en forma independiente a las de los países, aun cuando se utilizan los microdatos de las mismas encuestas en las que se basan las mediciones oficiales nacionales.

Atendiendo a que las actuales líneas de indigencia y pobreza de la CEPAL se basan en parámetros metodológicos estimados a partir de encuestas de gastos e ingresos realizadas en promedio hace tres décadas, durante este año se culminarán los trabajos de actualización, a partir de las encuestas más recientes de cada país, con el objetivo de mejorar la comparabilidad de las estimaciones respectivas. Este proceso implica que se actualizarán diversos parámetros, como la selección del estrato de referencia, la determinación de los bienes que integran la canasta básica de alimentos y su valor, la estimación del coeficiente que relaciona el gasto en productos no alimentarios con el gasto en alimentos (coeficiente de Orshansky) y el tratamiento de los ingresos de los hogares y las personas.

**Cuadro I.A1.1**  
**América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia,**  
**alrededor de 2001-2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

País	Año	Pobreza <sup>b</sup>				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina <sup>c</sup>	2004	27,3	34,9	16,0	10,0	11,7	14,9	6,8	4,6
	2009	8,1	11,3	4,7	2,9	3,0	3,8	1,9	1,4
	2012	3,4	4,3	1,9	1,3	1,7	1,7	1,0	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2009	36,3	42,4	19,8	12,7	18,2	22,4	11,0	7,3
	2011	31,2	36,3	15,5	9,4	15,6	18,7	8,1	4,9
Brasil	2013	28,4	32,7	14,3	8,7	13,6	16,8	7,7	4,9
	2001	30,0	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2009	19,3	24,9	10,5	6,2	5,7	7,0	3,2	2,2
	2013	14,1	18,0	7,6	4,7	5,3	5,9	3,1	2,3
Chile	2014	12,6	16,5	6,3	3,6	3,9	4,6	2,1	1,4
	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2009	9,7	11,4	3,9	2,2	3,3	3,6	1,6	1,0
Colombia <sup>d</sup>	2013	6,5	7,8	2,5	1,3	2,3	2,5	1,0	0,7
	2002	42,2	49,7	21,9	12,8	14,3	17,8	6,8	3,7
	2010	30,4	37,3	15,2	8,5	9,6	12,3	4,6	2,5
	2013	24,8	30,7	11,8	6,4	7,3	9,1	3,3	1,8
Costa Rica	2014	23,0	28,6	10,9	5,8	6,5	8,1	3,0	1,7
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2010 <sup>e</sup>	16,0	18,5	6,8	3,8	5,8	6,8	2,7	1,7
	2013 <sup>e</sup>	15,6	17,7	6,9	4,0	6,4	7,2	3,1	1,9
	2014 <sup>e</sup>	16,4	18,6	7,1	4,0	6,7	7,4	2,9	1,8

Cuadro I.A1.1 (conclusión)

País	Año	Pobreza <sup>b</sup>				Indigencia			
		Hogares		Población		Hogares		Población	
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Ecuador <sup>c</sup>	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2010	31,4	37,1	14,2	7,5	11,9	14,2	4,6	2,4
	2013	28,2	33,5	11,6	5,7	8,9	10,9	3,2	1,6
	2014	25,6	31,0	10,5	5,1	7,8	9,9	2,9	1,3
El Salvador	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2009	41,8	47,9	19,4	10,5	14,1	17,3	5,7	2,7
	2013	35,5	40,9	14,9	7,4	10,1	12,5	3,5	1,5
Guatemala	2014	35,9	41,6	14,6	7,2	10,3	12,5	3,5	1,4
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
	2006	46,7	54,8	25,5	15,2	22,7	29,1	11,3	5,8
Honduras	2014	60,5	67,7	33,1	20,1	38,5	46,1	19,1	10,3
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2010	63,3	69,5	39,3	26,9	39,8	45,9	22,9	14,5
México	2013	69,0	74,3	43,3	30,2	45,0	50,5	25,5	16,4
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
	2010	29,3	36,3	12,8	6,3	9,8	13,3	4,1	1,9
	2012	29,9	37,1	12,7	6,1	10,4	14,2	4,2	1,8
Nicaragua	2014	33,2	41,2	14,2	6,7	12,1	16,3	4,5	1,9
	2001	63,0	69,4	37,1	24,5	36,5	42,5	19,2	12,0
	2009	52,0	58,3	26,1	15,2	25,1	29,5	11,7	6,3
Panamá	2002	30,0	36,9	16,8	10,2	14,4	18,6	7,6	4,3
	2010	19,3	25,7	10,6	5,9	8,9	12,6	4,6	2,3
	2013	17,4	23,1	10,1	6,1	8,7	12,2	5,3	3,1
	2014	16,2	21,4	9,6	6,0	8,1	11,5	5,3	3,2
Paraguay	2001	50,7	59,7	28,7	18,0	25,2	31,3	13,7	8,2
	2010	48,0	54,8	25,4	15,5	26,0	30,7	12,9	7,6
	2013	35,2	40,7	16,6	9,3	16,8	19,2	7,1	3,9
	2014	36,9	42,3	17,7	10,1	17,2	20,5	8,0	4,4
Perú	2001	48,7	54,7	24,7	14,5	20,4	24,4	9,6	5,2
	2010 <sup>f</sup>	29,7	34,3	12,7	6,4	8,0	9,5	2,7	1,2
	2013 <sup>f</sup>	21,1	23,9	8,1	3,9	3,8	4,7	1,3	0,5
	2014 <sup>f</sup>	19,8	22,7	7,5	3,5	3,5	4,3	1,1	0,5
República Dominicana	2002	42,2	47,1	20,9	12,6	18,2	20,7	8,8	5,3
	2010	38,0	41,4	18,7	11,1	19,2	20,9	8,2	4,6
	2013	36,9	40,7	17,7	10,2	18,3	20,2	7,6	4,1
	2014	33,5	37,2	15,7	9,1	16,6	17,9	7,0	3,9
Uruguay <sup>c</sup>	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
	2010	5,0	8,6	2,3	0,9	0,7	1,4	0,3	0,1
	2013	3,7	5,7	1,6	0,6	0,7	0,9	0,2	0,1
	2014	2,9	4,5	1,1	0,5	0,6	0,7	0,2	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,2	5,7
	2010	23,7	27,8	9,9	5,3	9,3	10,7	3,9	2,4
	2013 <sup>g</sup>	27,9	32,1	12,1	6,7	8,9	9,8	3,9	2,5
América Latina <sup>h</sup>	2002	36,1	43,9	...	14,6	19,2	...	...	...
	2010	23,9	31,1	...	9,1	12,1	...	...	...
	2013	21,6	28,1	...	8,8	11,9	...	...	...
	2014	21,7	28,2	...	8,8	11,8	...	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> H = índice de recuento; PG = Brecha de pobreza; FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke elevado al cuadrado. Las estimaciones de la CEPAL se orientan a buscar el mayor grado de comparabilidad regional posible, con el fin de mantener una estructura metodológica común para todos los países, la que se alimenta con los datos de las mismas encuestas utilizadas en las mediciones oficiales nacionales.

<sup>b</sup> Se incluyen los hogares (o personas) en situación de indigencia o pobreza extrema.

<sup>c</sup> Áreas urbanas.

<sup>d</sup> Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

<sup>e</sup> Cifras no comparables con los de años anteriores, debido al cambio del criterio de elaboración del agregado de ingresos.

<sup>f</sup> Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, no comparables con las de años anteriores.

<sup>g</sup> Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela, no comparables con las de años anteriores.

<sup>h</sup> Estimación sobre los 18 países incluidos en el cuadro más Haití.

**Cuadro I.A1.2**  
**América Latina (18 países): tasas de pobreza e indigencia oficiales**  
**según área geográfica, últimos dos años disponibles**  
*(En porcentajes de personas)*

País	Año	Pobreza			Indigencia		
		Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Argentina	2012 <sup>a</sup>	...	5,4	...	...	1,5	...
	2013 <sup>b</sup>	...	4,7	...	...	1,4	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	43,4	34,7	61,2	21,8	12,2	41,2
	2013	39,1	29	59,9	18,8	9,2	38,8
Brasil <sup>c</sup>	2013	7,8	...	...	3,1	...	...
	2014	7,0	...	...	2,5	...	...
Chile	2011	22,2	19,9	37,7	8,1	7,2	14,5
	2013	14,4	12,4	27,9	4,5	3,8	9,6
Colombia	2013	30,6	26,9	42,8	9,1	6	19,1
	2014	28,5	24,6	41,4	8,1	5,1	18,0
Costa Rica <sup>d</sup>	2013	20,7	18,2	27,8	6,4	5,1	10,1
	2014	22,4	19,5	30,3	6,7	5,2	10,6
Ecuador	2013	25,6	17,6	42,0	8,6	4,4	17,4
	2014	22,5	16,4	35,3	7,7	4,5	14,3
El Salvador <sup>d</sup>	2013	29,6	26,2	36,0	7,1	5,7	9,8
	2014	31,8	28,5	37,9	7,6	5,7	10,9
Guatemala	2011	53,7	35,0	71,4	13,3	5,1	21,1
	2014	59,3	42,1	76,1	23,4	11,2	35,3
Honduras <sup>d</sup>	2013	64,5	60,4	68,5	42,6	29	55,6
	2014	62,8	61,0	65,0	39,7	29,8	51,8
México <sup>e</sup>	2012	51,6	48,3	62,8	20	16,2	32,7
	2014	53,2	50,5	62,4	20,6	17,1	31,9
Nicaragua	2009	42,5	26,6	63,3	14,6	5,6	26,6
	2014	29,6	14,8	50,1	8,3	2,4	16,3
Panamá	2013 <sup>f</sup>	26,2	14,2	49,7	11,1	3,1	26,7
	2014 <sup>f</sup>	25,8	13,8	49,7	11,0	3,3	26,3
Paraguay	2013	23,8	17,0	33,8	10,1	5,1	17,6
	2014	22,6	16,2	32,0	10,5	4,6	19,2
Perú	2013	23,9	16,1	48,0	4,7	1,0	16,0
	2014	22,7	15,3	46,0	4,3	1,0	14,6
República Dominicana	2013	41,8	37,9	49,9	9,8	8	13,5
	2014	35,5	30,9	44,8	7,2	5,4	10,8
Uruguay	2013	11,5	12,0	3,0	0,5	0,5	0,1
	2014	9,7	10,1	3,0	0,3	0,3	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	25,4	...	...	7,1	...	...
	2013	32,1	...	...	9,8	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); Bolivia (Estado Plurinacional de): Instituto Nacional de Estadística (INE)/Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE); Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Chile: Ministerio de Desarrollo Social; Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP); Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC); Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE); Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE); México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE); Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Uruguay: Instituto Nacional de Estadística (INE); Venezuela (República Bolivariana de): Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>a</sup> Total urbano, segundo semestre.

<sup>b</sup> Total urbano, primer semestre.

<sup>c</sup> En el Brasil no existe una medición oficial de pobreza. Se utilizan como referencia las estimaciones del MDS.

<sup>d</sup> Estimación de pobreza e indigencia por hogares.

<sup>e</sup> Las cifras de pobreza corresponden a la medición efectuada empleando la línea de bienestar, en tanto que las cifras de indigencia hacen referencia al bienestar mínimo.

<sup>f</sup> Encuesta de Mercado Laboral, marzo de 2013 y marzo de 2014.

**Cuadro I.A1.3**  
**América Latina (18 países): distribución del ingreso**  
**de los hogares, alrededor de 2001-2014<sup>a</sup>**

País	Año	Indicadores de concentración				
		Coeficiente de Gini <sup>b</sup>	Índice de Theil	Índice de Atkinson		
				(ε=0,5)	(ε=1,0)	(ε=1,5)
Argentina <sup>c</sup>	2004	0,578	0,720	0,276	0,452	0,582
	2009	0,510	0,549	0,219	0,377	0,509
	2014	0,470	0,444	0,185	0,325	0,444
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,614	0,775	0,322	0,553	0,732
	2009	0,508	0,511	0,223	0,413	0,594
	2013	0,491	0,459	0,206	0,388	0,568
Brasil	2001	0,639	0,914	0,340	0,536	0,665
	2009	0,576	0,716	0,277	0,455	0,586
	2014	0,548	0,646	0,253	0,421	0,548
Chile	2003	0,552	0,674	0,257	0,418	0,535
	2009	0,524	0,585	0,231	0,384	0,501
	2013	0,509	0,537	0,217	0,363	0,475
Colombia	2002	0,567	0,672	0,268	0,447	0,579
	2010 <sup>d</sup>	0,557	0,627	0,257	0,436	0,571
	2014 <sup>d</sup>	0,535	0,572	0,238	0,408	0,541
Costa Rica	2002	0,488	0,440	0,193	0,349	0,491
	2010 <sup>e</sup>	0,492	0,455	0,198	0,352	0,484
	2014 <sup>e</sup>	0,505	0,462	0,206	0,370	0,507
Ecuador <sup>c</sup>	2002	0,513	0,563	0,222	0,370	0,484
	2010	0,485	0,471	0,195	0,335	0,445
	2014	0,447	0,401	0,167	0,290	0,390
El Salvador	2001	0,525	0,527	0,232	0,423	0,599
	2009	0,478	0,440	0,189	0,333	0,449
	2014	0,436	0,356	0,157	0,281	0,385
Guatemala	2002	0,542	0,583	0,239	0,401	0,515
	2006	0,585	0,773	0,291	0,467	0,590
	2014	0,553	0,728	0,265	0,422	0,534
Honduras	2002	0,588	0,719	0,288	0,476	0,608
	2010	0,572	0,624	0,271	0,474	0,626
	2013	0,564	0,623	0,265	0,465	0,625
México	2002	0,514	0,521	0,218	0,372	0,485
	2010	0,481	0,458	0,192	0,335	0,448
	2014	0,491	0,534	0,207	0,342	0,443
Nicaragua	2001	0,579	0,782	0,288	0,469	0,615
	2009	0,478	0,437	0,189	0,337	0,462
Panamá	2002	0,567	0,616	0,266	0,465	0,616
	2010	0,528	0,540	0,232	0,411	0,555
	2014	0,519	0,513	0,227	0,415	0,580
Paraguay	2001	0,558	0,673	0,265	0,450	0,606
	2010	0,533	0,666	0,248	0,416	0,557
	2014	0,536	0,673	0,251	0,412	0,539
Perú	2001	0,525	0,556	0,231	0,397	0,526
	2010	0,458	0,399	0,174	0,311	0,424
	2014	0,439	0,355	0,160	0,293	0,408
República Dominicana	2002	0,537	0,569	0,236	0,404	0,536
	2010	0,554	0,603	0,253	0,433	0,572
	2014	0,519	0,482	0,217	0,390	0,532
Uruguay <sup>c</sup>	2002	0,455	0,385	0,169	0,300	0,406
	2010	0,422	0,327	0,145	0,262	0,359
	2014	0,379	0,253	0,117	0,218	0,306
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,500	0,456	0,201	0,361	0,501
	2010	0,394	0,264	0,123	0,233	0,337
	2013	0,407	0,286	0,131	0,246	0,353

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

<sup>a</sup> Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

<sup>b</sup> Incluye las personas con ingreso igual a cero.

<sup>c</sup> Total urbano.

<sup>d</sup> Cifras no comparables con las de años anteriores, debido al cambio del criterio de elaboración del agregado de ingresos.

<sup>e</sup> Cifras no comparables con las de años anteriores, debido al cambio de la encuesta utilizada.

**Cuadro I.A1.4**  
**América Latina (17 países): indicadores de logro educativo por países**  
**y quintiles de ingreso, alrededor de 1997 y 2013**

Países	Secundaria completa (en porcentajes de la población de 15 a 24 años)				Terciaria completa o incompleta (en porcentajes de la población de 25 años o más)				Escolaridad media de la población económicamente activa (PEA) (en años de escolaridad)			
	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Argentina <sup>a</sup>	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	13,8	51,5	2,5	18,2	2,3	10,5	0,55	23,8	7,4	9,5	0,14	1,9
Quintil V	84,3	83,9	-0,03	-0,03	45,3	53,1	0,52	1,15	13,1	13,9	0,05	0,41
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	83,6	38,6	-3,0	-3,59	94,9	80,2	-0,98	-1,03	43,5	31,7	-0,79	-1,82
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	2011	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2011	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2011	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	11,5	44,6	2,4	20,6	0,7	4,5	0,3	38,8	3,5	5,3	0,13	3,7
Quintil V	65,0	77,3	0,9	1,4	31,2	46,4	1,1	3,48	10,1	11,6	0,11	1,06
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	82,3	42,3	-2,9	-3,47	97,8	90,3	-0,53	-0,54	65,3	54,3	-0,79	-1,21
Brasil	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	4,4	33,6	1,7	39,0	0,6	3,5	0,2	28,4	2,8	5,9	0,18	6,5
Quintil V	59,1	88,5	1,7	2,9	27,9	43,6	0,9	3,31	9,9	11,7	0,11	1,07
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	92,6	62,0	-1,8	-1,94	97,8	92,0	-0,35	-0,35	71,7	49,6	-1,30	-1,82
Chile	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	27,7	73,9	2,7	9,8	2,7	7,9	0,3	11,3	7,5	9,8	0,14	1,8
Quintil V	87,7	93,9	0,4	0,4	43,6	57,6	0,8	1,89	12,8	13,9	0,06	0,51
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	68,4	21,3	-2,8	-4,05	93,8	86,3	-0,44	-0,47	41,4	29,5	-0,70	-1,69
Colombia	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	18,9	39,8	1,3	6,9	1,0	3,3	0,1	14,4	4,3	5,7	0,09	2,0
Quintil V	75,6	92,2	1,0	1,4	33,8	50,9	1,1	3,16	10,8	12,5	0,11	0,98
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	75,0	56,8	-1,1	-1,51	97,0	93,5	-0,22	-0,23	60,2	54,4	-0,36	-0,60
Costa Rica	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	12,6	33,1	1,3	10,2	2,2	3,6	0,1	4,0	5,4	6,6	0,08	1,4
Quintil V	60,1	88,1	1,8	2,9	38,3	58,5	1,3	3,30	10,7	12,8	0,13	1,2
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	79,0	62,4	-1,0	-1,31	94,3	93,8	-0,03	-0,03	49,5	48,4	-0,07	-0,14
Ecuador <sup>a</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	38,6	49,2	0,7	1,7	7,0	6,2	-0,1	-0,7	7,4	8,0	0,04	0,5
Quintil V	74,0	93,3	1,2	1,6	43,3	53,2	0,6	1,43	12,5	13,8	0,08	0,65
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	47,8	47,3	-0,04	-0,07	83,8	88,3	0,28	0,34	40,8	42,0	0,08	0,19
El Salvador	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	7,2	17,7	0,7	9,1	0,2	0,8	0,04	18,8	2,7	4,8	0,13	4,9
Quintil V	62,4	74,9	0,8	1,3	26,4	34	0,5	1,80	10,1	11,1	0,06	0,62
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	88,5	76,4	-0,8	-0,85	99,2	97,6	-0,10	-0,10	73,3	56,8	-1,03	-1,41
Guatemala	1989	2006	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1989	2006	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1989	2006	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	2,0	2,8	0,0	2,4	0,3	0,2	-0,01	-2,0	1,6	2,1	0,03	1,8
Quintil V	40,4	60,0	1,2	2,9	25,4	34,6	0,5	2,13	7,3	9,0	0,10	1,37
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	95,0	95,3	0,02	0,02	98,8	99,4	0,04	0,04	78,1	76,7	-0,08	-0,11
Honduras	1997	2010	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2010	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2010	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	3,2	8,1	0,4	11,8	1,2	1,6	0,03	2,6	2,9	3,6	0,05	1,9
Quintil V	46,2	63,6	1,3	2,9	36,0	45,5	0,7	2,03	8,3	9,9	0,12	1,48
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	93,1	87,3	-0,4	-0,48	96,7	96,5	-0,01	-0,01	65,1	63,6	-0,11	-0,17

Cuadro I.A1.4 (conclusión)

Países	Secundaria completa (en porcentajes de la población de 15 a 24 años)				Terciaria completa o incompleta (en porcentajes de la población de 25 años o más)				Escolaridad media de la población económicamente activa (PEA) (en años de escolaridad)			
	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
México	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2012	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	3,0	19,4	1,0	34,2	0,3	1,9	0,1	33,3	4,0	6,0	0,13	3,1
Quintil V	52,9	74,5	1,4	2,6	30,1	42,7	0,8	2,62	10,0	12,5	0,16	1,56
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	94,3	74,0	-1,3	-1,35	99,0	95,6	-0,22	-0,22	60,0	52,0	-0,50	-0,83
Nicaragua	1998	2009	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1998	2009	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1998	2009	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	4,0	17,2	1,2	30,0	1,1	0,7	-0,04	-3,3	2,8	4,0	0,11	3,9
Quintil V	38,4	59,5	1,9	5,0	24,8	33,0	0,7	3,01	8,3	9,8	0,14	1,64
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	89,6	71,1	-1,7	-1,88	95,6	97,9	0,21	0,22	66,3	59,2	-0,64	-0,97
Panamá <sup>a</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	37,2	42,2	0,3	0,8	4,9	7,1	0,1	2,8	8,1	8,9	0,05	0,6
Quintil V	79,8	88,7	0,6	0,7	53,1	62,0	0,6	1,05	13,8	14,6	0,05	0,36
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	53,4	52,4	-0,1	-0,11	90,8	88,5	-0,14	-0,15	41,3	39,0	-0,14	-0,34
Paraguay <sup>a</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1996	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	8,9	51,5	2,5	28,2	0,5	6,1	0,3	65,9	5,3	7,9	0,15	2,9
Quintil V	60,4	87,9	1,6	2,7	32,7	54,3	1,3	3,89	10,9	13,2	0,14	1,24
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	85,3	41,4	-2,6	-3,03	98,5	88,8	-0,57	-0,58	51,4	40,2	-0,66	-1,29
Perú	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	6,8	55,1	3,0	44,4	0,9	4,5	0,2	25,0	3,7	5,7	0,13	3,4
Quintil V	47,6	95,4	3,0	6,3	41,0	54,5	0,8	2,06	10,4	13,0	0,16	1,56
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	85,7	42,2	-2,7	-3,17	97,8	91,7	-0,38	-0,39	64,4	56,2	-0,52	-0,80
Uruguay <sup>a</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	11,8	13,2	0,1	0,7	1,1	3,3	0,1	12,5	6,9	7,5	0,04	0,5
Quintil V	64,7	74,6	0,6	1,0	28,7	50,7	1,4	4,79	11,5	13,3	0,11	0,98
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	81,8	82,3	0,03	0,04	96,2	93,5	-0,17	-0,17	40,0	43,6	0,23	0,56
Venezuela (República Bolivariana de)	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>	1997	2013	Variación absoluta <sup>b</sup>	Variación relativa <sup>c</sup>
Quintil I	21,8	56,4	2,2	9,9	3,9	12,7	0,6	14,1	6,4	8,0	0,10	1,6
Quintil V	63,8	86,4	1,4	2,2	33,7	46,0	0,8	2,28	10,8	11,7	0,06	0,52
Brecha entre quintiles <sup>d</sup>	65,8	34,7	-1,9	-2,95	88,4	72,4	-1,00	-1,13	40,7	31,6	-0,57	-1,40

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

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> Diferencia absoluta entre los valores de la medición final y los de la medición inicial, dividida por el número de años transcurridos entre las dos mediciones.

<sup>c</sup> Variación relativa entre la medición final y la inicial, multiplicada por 100 y dividida por el número de años del período.

<sup>d</sup> Distancia relativa que separa al quintil I del nivel de logro medio del quintil V, en valores anualizados. Como primer paso, se expresa el valor de logro en el quintil I (LQI) como proporción del valor de logro en el quintil V (LQV). Luego, se estima la brecha mediante la siguiente fórmula:  $(1 - (LQI/LQV)) * 100$ . La brecha relativa anualizada se calcula con la fórmula  $(1 - (LQI/LQV)) * 100 / AT$ , donde AT representa los años transcurridos entre ambas mediciones.

Cuadro I.A1.5

**América Latina (16 países): evolución de las privaciones vinculadas a servicios básicos y materiales de la vivienda, por países, zona de residencia y quintiles de ingreso, alrededor de 2001 y 2013**

(En porcentajes de población)

Países	Privaciones en servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) <sup>a</sup>				Viviendas con materiales precarios <sup>b</sup>			
	Zonas rurales		Zonas urbanas		Zonas rurales		Zonas urbanas	
<b>Argentina</b>	2002	2012	2002	2012	2005	2012	2005	2012
Quintil I	...	...	1,8	0,7	...	...	5,4	3,6
Quintil V	...	...	0,1	0,1	...	...	0,4	0,42
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>	2002	2011	2002	2011	2003	2011	2003	2011
Quintil I	75,4	70,9	17,0	8,1	88,4	73,9	33,6	16,7
Quintil V	52,5	41,4	4,0	3,9	51,8	31,1	5,4	3,9
<b>Brasil</b>	2002	2013	2002	2013	2005	2013	2005	2013
Quintil I	48,5	32,0	17,7	9,4	7,8	5,6	0,9	1,1
Quintil V	14,4	9,6	3,1	2,8	0,7	0,8	0,1	0,3
<b>Chile</b>	2000	2013	2000	2013	2003	2013	2003	2013
Quintil I	57,9	19,9	4,5	1,2	8,0	0,6	1,4	0,2
Quintil V	33,2	10,2	0,2	0,1	1,5	0,2	0,1	0,0
<b>Colombia</b>	1999	2013	1999	2013	2008	2013	2008	2013
Quintil I	29,4	28,9	3,7	6,8	33,9	29,6	12,2	10,1
Quintil V	17,6	12,0	0,2	0,7	4,1	4,4	0,3	0,2
<b>Costa Rica</b>	2002	2013	2002	2013	2005	2013	2005	2013
Quintil I	12,6	4,4	1,8	0,7	10,1	4,2	5,1	2,9
Quintil V	2,2	0,6	0,1	0,0	3,6	1,4	1,0	2,5
<b>Ecuador</b>	2002	2013	2002	2013	2005	2013	2005	2013
Quintil I	...	...	16,0	12,4	...	...	18,3	12,0
Quintil V	...	...	1,9	1,9	...	...	1,2	1,7
<b>El Salvador</b>	2001	2013	2001	2013	2004	2013	2004	2013
Quintil I	69,9	55,4	36,2	51,9	59,1	49,3	24,8	27,9
Quintil V	31,0	36,8	5,6	9,1	11,9	12,2	2,7	1,8
<b>Guatemala</b>	1998	2006	1998	2006	2000	2006	2000	2006
Quintil I	83,8	63,0	36,3	23,1	79,1	76,2	49,1	58,6
Quintil V	60,1	21,2	2,5	1,5	27,2	16,7	7,5	2,0
<b>Honduras</b>	2002	2010	2002	2010	2006	2010	2006	2010
Quintil I	86,6	70,3	28,1	8,3	67,4	61,8	28,1	14,8
Quintil V	40,5	19,1	3,3	1,4	12,1	8,5	1,8	1,8
<b>México</b>	2002	2012	2002	2012	2004	2012	2004	2012
Quintil I	38,4	15,9	5,0	4,9	41,3	14,7	17,5	8,9
Quintil V	7,0	4,4	0,1	0,3	4,5	2,3	1,7	0,4
<b>Nicaragua</b>	2001	2009	2001	2009	2005	2009	2005	2009
Quintil I	90,4	83,5	39,5	18,1	71,8	71,4	48,9	42,1
Quintil V	66,1	67,3	5,3	5,7	33,4	38,5	9,2	10,1
<b>Paraguay</b>	2001	2013	2001	2013	2005	2013	2005	2013
Quintil I	78,3	26,6	51,6	30,1	54,9	42,0	21,0	10,1
Quintil V	32,4	13,8	22,2	24,6	12,7	4,7	1,2	0,6
<b>Perú</b>	2001	2013	2001	2013	2003	2013	2003	2013
Quintil I	89,8	42,4	39,0	11,1	94,7	87,2	53,1	48,0
Quintil V	64,6	22,5	7,9	2,4	48,5	30,8	6,1	4,1
<b>República Dominicana</b>	2002	2013	2002	2013	2006	2013	2006	2013
Quintil I	60,8	48,0	20,1	23,7	10,8	9,2	2,7	2,0
Quintil V	34,5	32,0	5,9	9,0	2,5	1,2	0,5	0,7
<b>Uruguay</b>	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Quintil I	19,4	6,4	7,8	8,5	12,8	5,1	4,0	2,8
Quintil V	12,2	2,6	0,9	0,6	3,8	2,7	0,2	0,2

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

<sup>a</sup> Se considera que la población sufre privaciones cuando habita en hogares que no cuentan con al menos dos servicios.

<sup>b</sup> Se consideran viviendas con materiales precarios aquellas cuyo piso, paredes exteriores o techo fueron construidos con elementos naturales o rudimentarios.

**Cuadro I.A1.6**  
**América Latina (15 países): indicadores de acceso a las nuevas tecnologías de la información**  
**y las comunicaciones, por países y quintiles de ingreso,**  
**alrededor de 2008 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de población)*

Población con acceso a computadora en el hogar															
Año 2008	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	...	5,4	27,3	2,2	12,7	...	0,3	...	0,7	2,1	1,6	0,3	2,4	23,5	3,7
Quintil V	...	70,5	80,8	57,6	76,7	...	37,3	...	26,5	47,3	44,6	45,2	32,5	67,5	39,9
Total	...	32,2	50,7	21,2	39,2	...	11,0	...	7,4	20,8	15,2	14,6	12,8	41,3	17,6
Año 2013	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	...	21,1	46,9	7,8	24,0	...	2,6	...	1,2	5,3	5,2	5,0	13,6	76,8	26,3
Quintil V	...	80,8	86,4	73,0	87,9	...	57,1	...	45,0	65,9	66,5	61,9	51,4	83,5	62,1
Total	...	51,6	64,1	37,3	53,9	...	23,8	...	13,9	31,2	33,9	32,9	25,5	76,4	43,9
Población con conexión a Internet en el hogar															
Año 2008	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	0,2	2,5	10,6	0,8	2,6	1,8	0,0	0,1	0,1	0,7	0,3	0,0	...	3,7	1,1
Quintil V	12,5	61,9	67,3	40,5	52,8	43,9	18,5	7,9	6,2	40,9	25,1	25,7	...	56,5	24,9
Total	3,6	24,4	32,7	12,3	18,8	14,7	4,3	1,7	1,4	13,8	6,4	6,6	...	22,8	9,0
Año 2013	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	2,2	14,9	36,9	4,9	24,0	7,0	0,8	0,4	0,4	3,0	4,1	1,6	...	25,9	11,1
Quintil V	34,4	76,0	83,9	66,3	82,2	65,3	39,2	30,7	30,2	59,0	59,6	56,1	...	81,4	53,6
Total	13,8	44,6	58,0	31,2	49,1	29,9	13,3	7,8	7,8	25,2	28,5	24,2	...	57,1	31,5
Población con acceso a celular en el hogar															
Año 2008	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	35,6	57,1	90,1	33,5	48,1	62,5	68,4	...	14,4	28,2	75,3	7,1	48,4	86,2	37,7
Quintil V	88,6	92,3	96,4	46,2	92,5	93,0	91,6	...	73,4	82,0	96,8	76,7	76,8	89,2	50,7
Total	68,4	78,0	92,7	40,6	71,3	80,3	82,5	...	42,7	57,9	88,9	44,7	63,1	86,4	44,6
Año 2013	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ELS	GTM	HND	MEX	PRY	PER	RDO	URY	VEN
Quintil I	76,5	84,4	97,5	87,0	93,0	81,9	89,4	...	65,2	52,2	91,2	67,6	76,2	81,1	36,3
Quintil V	97,9	96,5	98,9	98,0	98,4	95,7	97,6	...	95,1	91,3	98,1	94,5	92,7	89,3	39,3
Total	91,6	91,9	97,8	94,3	95,7	90,4	94,8	...	83,2	76,4	95,6	86,1	83,8	83,6	39,1

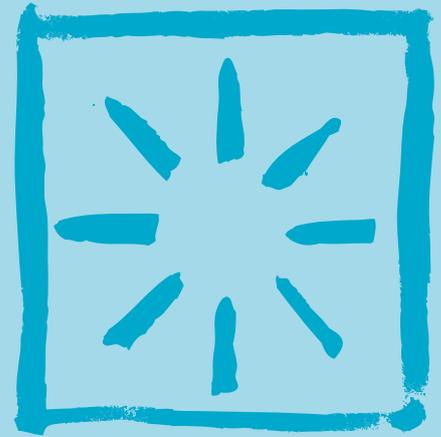
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden a los años mencionados, excepto en los casos de Chile (2009 y 2013), Costa Rica (2009 y 2013), el Ecuador (2010 y 2013), Guatemala (2006 y 2011), Honduras (2006 y 2010), México (2008 y 2012), el Perú (2007 y 2013) y la República Dominicana (2007 y 2013). En el caso específico del acceso a celular, los datos del Brasil corresponden a 2008 y 2012.

**Cuadro I.A1.7**  
**América Latina (9 países): población que declara no utilizar Internet, por países,**  
**quintiles de ingreso y grupos de edad, 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

<b>Población total</b>	<b>BOL</b>	<b>BRA</b>	<b>CHL</b>	<b>ECU</b>	<b>ELS</b>	<b>HND</b>	<b>PRY</b>	<b>PER</b>	<b>URY</b>
Quintil I	87	69	52	75	92	98	89	89	55
Quintil II	74	56	50	69	87	96	76	74	48
Quintil III	62	48	47	62	80	92	67	63	45
Quintil IV	53	49	40	55	72	84	51	52	39
Quintil V	41	29	21	39	52	62	38	39	26
Total	63	49	42	60	76	86	63	63	42
<b>10 a 29 años</b>	<b>BOL</b>	<b>BRA</b>	<b>CHL</b>	<b>ECU</b>	<b>ELS</b>	<b>HND</b>	<b>PRY</b>	<b>PER</b>	<b>URY</b>
Quintil I	74	56	24	54	87	97	81	77	37
Quintil II	52	35	18	45	77	94	63	50	20
Quintil III	39	21	14	36	66	86	48	36	13
Quintil IV	28	13	10	30	54	74	31	23	8
Quintil V	18	5	3	14	30	48	18	13	2
Total	42	29	14	37	64	80	48	40	19
<b>30 a 59 años</b>	<b>BOL</b>	<b>BRA</b>	<b>CHL</b>	<b>ECU</b>	<b>ELS</b>	<b>HND</b>	<b>PRY</b>	<b>PER</b>	<b>URY</b>
Quintil I	94	83	72	92	98	98	96	97	77
Quintil II	86	69	62	86	97	97	84	89	61
Quintil III	77	57	53	78	92	95	79	78	46
Quintil IV	61	47	42	65	84	90	62	64	32
Quintil V	44	22	19	39	58	66	44	42	14
Total	70	53	47	69	84	88	71	71	43
<b>60 años o más</b>	<b>BOL</b>	<b>BRA</b>	<b>CHL</b>	<b>ECU</b>	<b>ELS</b>	<b>HND</b>	<b>PRY</b>	<b>PER</b>	<b>URY</b>
Quintil I	99	93	96	99	100	100	99	100	98
Quintil II	99	97	95	99	100	99	100	99	95
Quintil III	97	96	91	99	99	99	98	98	93
Quintil IV	96	94	85	94	98	99	95	95	85
Quintil V	77	70	56	79	87	92	84	77	61
Total	92	87	84	92	96	98	95	92	82

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los datos de Honduras corresponden a 2010.





# Tendencias del gasto social frente al ciclo económico: la importancia de mantener el financiamiento de la política social

## Introducción

### A. Tendencias recientes y de largo plazo en el gasto público social

1. Tendencias recientes en el gasto social
2. La evolución de largo plazo del gasto social en los países
3. La evolución del gasto social sectorial

### B. Financiamiento del gasto público social en un contexto de crecimiento que impone restricciones

1. Carga tributaria en América Latina: recaudación directa e indirecta, y contribuciones sociales
2. Impacto fiscal del fin del superciclo de los productos básicos

### C. A modo de conclusión

## Bibliografía

## Anexo II.A1



# Introducción

Después de la recuperación que registró la economía mundial en 2010, su dinamismo fue mermando: en 2011 la tasa de crecimiento mundial bajó a un 2,8% y en los años siguientes fue aún menor. Aunque 2014 parecía haber marcado un punto de inflexión, en 2015 nuevamente la economía mostró un débil desempeño. La tendencia a un crecimiento bajo persistiría en el mediano plazo (véase CEPAL, 2016a).

En América Latina, ya en 2012 y 2013 se percibió el efecto del menor dinamismo de la economía, pues se produjo un estancamiento del proceso de reducción de la pobreza (véase CEPAL, 2014a). Ello se asoció también al fin del superciclo de precios de los productos básicos, una mayor presión inflacionaria y una disminución de la capacidad de generación y formalización del empleo hacia 2013. Luego de la recuperación de la economía regional en 2010 y 2011, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe alcanzó un 2,8% en 2012, cifra que, si bien es más baja que la de los dos años anteriores, reflejó un mejor desempeño que el promedio mundial, gracias a que la expansión de la demanda interna contribuyó a contrarrestar la disminución del aporte de las exportaciones (CEPAL, 2011). En 2013 la economía de la región volvió a crecer a una tasa similar a la del año anterior, pero en 2014 la tasa de crecimiento regional se deterioró, llegando al 0,9%, y en 2015 el PIB de América Latina y el Caribe registró un crecimiento negativo (-0,5%), en tanto que se espera que en 2016 la tasa de crecimiento sea del -0,8% (CEPAL, 2016a).

El actual escenario económico mundial, más complejo e incierto que el de los años anteriores y que, al menos en el corto plazo, será menos favorable para la región, plantea el desafío de asegurar los avances en materia de desarrollo social alcanzados en el último decenio y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos en que el progreso ha sido insuficiente: reducir e incluso erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, disminuir la desigualdad en todas sus manifestaciones, ampliar la protección social mediante mejores políticas sociales, promover el empleo productivo y el trabajo decente, lograr la cobertura universal en salud de calidad y avanzar en la calidad y alcance en todos los niveles de la educación más allá del nivel primario, entre otros retos (véase CEPAL, 2015b).

Ciertamente, los márgenes de expansión del gasto público social han disminuido debido a las restricciones en la recaudación fiscal que impone el débil desempeño económico. Como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad de explorar nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento que hagan sostenible en el tiempo la política social (y las erogaciones ligadas a ella) y así permitan consolidar los logros obtenidos y avanzar en los desafíos mencionados.

En el presente capítulo se revisa la evolución reciente y de largo plazo del gasto social a partir de la información oficial que brindan los países. Dichas mediciones corresponden a estadísticas organizadas de acuerdo con las clasificaciones funcionales (según su destino) o administrativas (según su origen).

Asimismo, se analiza brevemente la distribución funcional del gasto social, su evolución de mediano y largo plazo, y los cambios en su composición. Por último, se revisan las restricciones en el financiamiento fiscal y posibles medidas que permitan sostener los actuales niveles y la prioridad del gasto público social.

## Recuadro II.1

### Gasto e inversión social: desafíos de una discusión conceptual y analítica

Los ministros y altas autoridades de desarrollo social de los Gobiernos de la región, reunidos en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en noviembre de 2015, solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “que organice, mantenga y actualice sistemáticamente la Base de Datos de Inversión Social de la Comisión utilizando para ello los datos oficiales entregados por los países, y publique periódicamente la información en plataformas digitales u otros medios”.

En los años ochenta tomó fuerza en América Latina una visión reduccionista en la que se juzgaba negativamente los gastos destinados a la provisión universal de servicios sociales y se buscaba reducirlos a través de programas focalizados en la población más vulnerable. Este enfoque se fue debilitando en la década siguiente, debido a la limitada eficacia de esos

programas focalizados y a la inviabilidad de implementarlos de manera aislada del resto de los servicios sociales. A partir del año 2000, comenzaron a cobrar vigencia en la región los conceptos de garantía de derechos y ciudadanía plena, que influyeron sobre el enfoque de políticas sociales adoptado por los Gobiernos y que cuestionan la visión negativa que en ocasiones se tiene del gasto social concebido como disminución del patrimonio neto del Estado<sup>a</sup>. Esa nueva orientación de políticas tuvo impactos importantes en el período reciente en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, así como en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda y los servicios básicos (CEPAL, 2015b).

A pesar de los avances conceptuales y en el diseño e implementación de las políticas sociales, persiste en determinados sectores la visión de que los recursos que el Estado destina

## Recuadro II.1 (conclusión)

a ellas son excesivos e ineficientes y deberían ser reducidos, en especial en situaciones de menor dinamismo económico. En las discusiones sostenidas en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los Ministros y altas autoridades de Desarrollo Social se contrapusieron a esa visión, reafirmando la importancia de la política social y de los recursos que ella exige para hacer frente a los desafíos que persisten a nivel regional, posición coherente con lo que la CEPAL ha venido planteando en los documentos que conforman la llamada trilogía de la igualdad y en el documento de posición presentado en su trigésimo sexto período de sesiones, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).

Habitualmente se ha utilizado la expresión “gasto social” para referirse a los recursos destinados al financiamiento de la política social. Sin embargo, en años recientes se ha discutido la pertinencia de utilizar el concepto de “inversión social” para analizar el tema. En el idioma español, se usan por lo general como sinónimos las palabras “gasto”, “desembolso” y “erogación” (*expense*, *expenditure* y *outlay*); sin embargo, no tienen el mismo significado en el análisis especializado.

En el ámbito de las finanzas públicas y del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, se usa la palabra “gasto” para referirse al gasto corriente y al gasto de capital (véase Naciones Unidas, 2009, sección 22.74). A su vez, en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* del Fondo Monetario Internacional (FMI), se realiza una distinción entre “gasto” y “erogación”. En el lenguaje técnico es más preciso entonces hablar de “erogaciones sociales” que de “gasto social”, para así incluir las adquisiciones de activos no financieros (por ejemplo, la construcción de un hospital o de un colegio).

En general, se suele hablar de “gasto social” para referirse a todos aquellos recursos destinados a financiar la política

social, sus programas y proyectos. Sin embargo, en diversos documentos de la CEPAL se ha preferido utilizar la expresión “inversión social”, a la luz de los retornos que esta tiene en términos de desarrollo de capacidades humanas en la sociedad (Martínez y Collinao, 2010). La inversión social aumenta la capacidad de bienestar: educar significa contar con ciudadanos más informados y con mejores condiciones de acceso a un empleo productivo y de calidad, y de participación en diversos ámbitos de la vida política y social; un sistema de salud eficaz permite una vida más larga y de mejor calidad, en tanto que las prestaciones por desempleo y el salario mínimo reducen la pobreza (CEPAL, 2000, 2006, 2007 y 2010b; Cecchini y Martínez, 2011; Boyer, 2015). Por el contrario, no invertir en esos fines acarrea costos y pérdidas de ingresos, como lo han evidenciado, por ejemplo, estudios acerca del costo del hambre y del analfabetismo (Martínez y Fernández, 2006 y 2009). El gasto social puede concebirse como inversión en un sentido amplio, considerando el impacto que genera la política social, que se produce en tres dimensiones: en lo social, en lo económico y en lo redistributivo (CEPAL, 2010b).

El debate —en curso— es conceptual, de lenguaje y metodológico, con claras referencias a la visión que se tenga sobre el desarrollo y sobre el rol del Estado y de las políticas públicas para el logro del mismo.

Por ello, aunque en el *Panorama Social de América Latina* se mantiene el uso de la noción de “gasto social”, se plantea la relevancia de la discusión sobre el concepto de “inversión social” o una denominación alternativa, que consolide la importancia de los recursos públicos destinados a la política social y esté orientada a fortalecer la noción de que las erogaciones destinadas a funciones sociales contribuyen al desarrollo de capacidades humanas y, a través de ello, a la mejora del bienestar de la población, constituyendo a su vez un activo para el desarrollo sostenible.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>; Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008, 2009* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf); R. Martínez y M.P. Collinao, “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170), Santiago, CEPAL, 2010; R. Martínez y A. Fernández, “Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”, *serie Manuales*, N° 52 (LC/L.2650-P), Santiago, CEPAL, 2006; “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú”, *Documentos de Proyecto*, N° 260 (LC/W.260), Santiago, CEPAL/Programa Mundial de Alimentos (PMA), 2009; CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago, 2000; *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, 2006; *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago, 2007; *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, 2010; *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago, 2015; R. Boyer, “Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, CEPAL, 2015; S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, CEPAL, 2011.

<sup>a</sup> Véase una discusión al respecto en CEPAL (2015b).

## A. Tendencias recientes y de largo plazo en el gasto público social

Aunque la tendencia de crecimiento del gasto público social se ha mantenido, los incrementos han sido más limitados en los últimos años, en especial si se los compara con los del período de fuerte expansión registrado entre 2003 y el inicio de la crisis financiera internacional. Actualmente, el gasto público social representa el 19,5% del PIB regional (más de un billón de dólares a precios de 2010). Sin embargo, de acuerdo con la evidencia más reciente, ante las bajas tasas de crecimiento mundial y regional, habrá dificultades significativas para sostener una expansión del gasto social no sujeta a las oscilaciones del ciclo económico, e incluso podrían registrarse reducciones de dicho gasto en el corto plazo.

## 1. Tendencias recientes en el gasto social

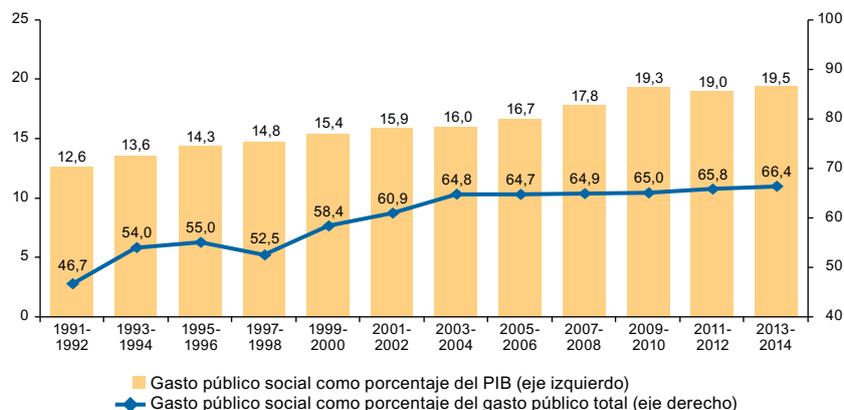
Pese a los vaivenes que ha sufrido el ciclo económico desde la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, la tendencia regional hasta 2013 fue de un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares.

Ese aumento se reflejó, en primer lugar, en el peso del gasto social en el PIB regional: a comienzos de los años noventa (promedio del bienio 1991-1992), el gasto social se situaba en un 12,6% del PIB y en los bienios siguientes mostró un incremento sistemático, aunque modesto, hasta alcanzar un 17,8% en el bienio 2007-2008, período de inicio de la crisis de las hipotecas de alto riesgo. A partir de entonces, se observó una fuerte alza, como resultado de la cual el peso del gasto social en la región llegó a un 19,3% del PIB (2009-2010), en un movimiento claramente contracíclico respecto del crecimiento económico<sup>1</sup>, en particular en 2009, cuando este anotó una disminución del 1,6%.

Sin embargo, en el bienio siguiente (2011-2012) la mayoría de los países hicieron ajustes fiscales que implicaron una disminución relativa del gasto público total que afectó al gasto público social, de tal forma que su peso a nivel regional disminuyó a un 19% del PIB. Particularmente en 2012 comenzó a notarse un freno en las tendencias del gasto social, que había registrado un crecimiento sistemático tanto en términos absolutos como relativos. Esta leve modificación en la tendencia dio lugar a un incremento absoluto cada vez menor del gasto público social, como consecuencia tanto de la persistencia de los déficits fiscales en que incurrieron diversos Gobiernos para afrontar la crisis financiera internacional, como de los menores márgenes de recaudación que se proyectaban debido a la desaceleración registrada en el crecimiento de la mayoría de los países, con contadas excepciones, entre las que se incluyen varios países de Centroamérica y el Caribe (véase CEPAL, 2014b).

En el último bienio analizado (en el caso de algunos países con datos estimados), se habría producido nuevamente un alza en la significación tanto del gasto total como del gasto social, de modo que este último llegaría al 19,5% del PIB regional (véase el gráfico II.1).

**Gráfico II.1**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB y del gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014<sup>a b</sup>**  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Promedio ponderado de las cifras de los países.

<sup>1</sup> Este comportamiento corresponde al agregado regional, en el que cobran importancia las economías más grandes de América Latina y el Caribe, pero no se observó necesariamente en todos los países, ya que en muchos no se registraron caídas absolutas del PIB en dicho período.

La prioridad que asignan los Estados al gasto público social (expresada como la proporción que los recursos destinados a este gasto representan en el PIB) se puede apreciar en el cuadro II.A1.2 del anexo. Allí se muestra que —si bien el peso del gasto social en el PIB es algo más bajo como promedio simple que como promedio ponderado, debido al peso del alto nivel de gasto social del Brasil— los países han hecho esfuerzos relativamente sistemáticos por aumentar la prioridad macroeconómica de este gasto: en el bienio 1991-1992, como promedio simple, dicho gasto representaba el 10% del PIB, mientras que en el bienio 2001-2002 llegaba al 12,6% y en el período 2013-2014, según las últimas estimaciones, habría alcanzado el 14,9%.

Hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social había sido marcadamente procíclica (véase mayor detalle en la sección B de este capítulo), pero incluso antes de comenzar el segundo lustro de la década, varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos por aumentar su inversión social, destinando más recursos a las políticas sociales y creando o reforzando diversos programas, entre ellos los de lucha contra la pobreza<sup>2</sup>. El cambio en el comportamiento del gasto social a nivel regional —hacia una tendencia más inercial frente al ciclo y en ciertos momentos contracíclica— también se debe a medidas que se fueron implementando progresivamente para hacer frente a diversos choques externos: el proceso de alza de precios de los productos básicos de exportación, que se inició en 2003, y el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en 2008; la crisis financiera mundial, que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y el año 2009, y la más reciente y bastante prolongada incertidumbre internacional, acompañada por una desaceleración del crecimiento económico mundial y regional (véase CEPAL, 2014a).

Estos choques influyeron en diversa medida en la política fiscal y social. A la tendencia sistemática de aumento de los recursos destinados a pagos de la seguridad social —ajena al ciclo económico— se sumó el reforzamiento de algunos grandes programas sociales, de lucha contra la pobreza y de fortalecimiento de la protección social no contributiva, así como medidas de reorientación del gasto para evitar los efectos regresivos del aumento de precios de los productos básicos, en particular en 2007 y 2008.

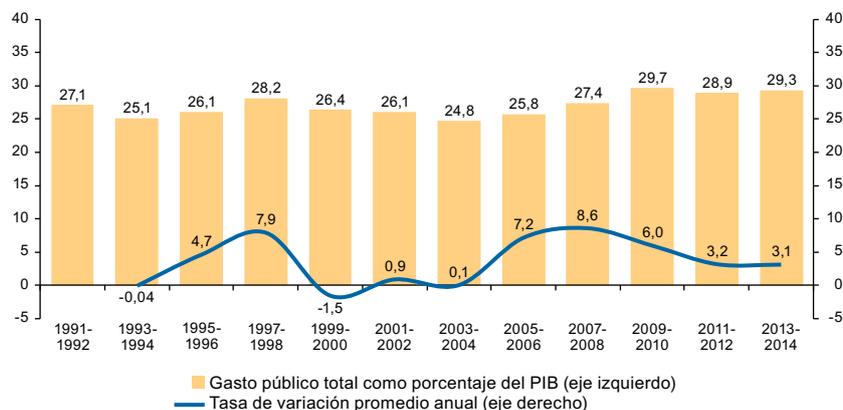
Más tarde, ya iniciada la crisis financiera mundial, los Gobiernos tomaron diversas medidas de estabilización de la demanda interna, mediante el aumento del gasto público no social —en especial a través de grandes proyectos de inversión en infraestructura—, poniendo en marcha programas de empleo público asociado a dichas inversiones y de fomento productivo (créditos a microempresas). También se hizo un esfuerzo significativo por fortalecer programas asistenciales y de protección social (pensiones solidarias) y por realizar inversiones en los sectores de educación (construcción y mejoramiento de establecimientos educativos), salud (hospitales) y vivienda y servicios básicos (programas de construcción de viviendas y, en particular, de saneamiento), que reforzaron virtuosamente tanto la generación de empleo privado como los programas de empleo público. Cabe destacar que los rezagos en la formulación y la aprobación legislativa de proyectos de inversión y los diversos problemas de capacidad de implementación retrasaron su ejecución en algunos países, mientras que las respuestas en el ámbito del gasto social fueron más ágiles (véase un detalle de estos procesos en CEPAL, 2012 y 2010a).

Lo anterior también estuvo acompañado por el incremento del peso del gasto social dentro del gasto público total, que pasó en forma gradual de un 46,7% en el bienio 1991-1992 a un 60,9% en el bienio 2001-2002, para luego aumentar sostenidamente a partir del bienio 2003-2004 (cuando fue de un 64,8%) y situarse sobre el 65% desde el bienio 2009-2010, llegando a un 66,4% en el bienio 2013-2014 (véase el gráfico II.1). Sin embargo, conviene señalar que algunos aumentos del peso del gasto social dentro del gasto público total obedecieron más bien a contracciones de las erogaciones dirigidas a funciones no sociales y, por tanto, a disminuciones relativas del gasto público total, principalmente entre 1999 y 2003, y luego desde 2010 (véase el gráfico II.2).

A partir de 2010, diversos países iniciaron reformas fiscales, por el lado tanto del ingreso como del gasto, para consolidar sus finanzas públicas, ya que después de aproximadamente un lustro de superávits primarios y reducción de la deuda pública (entre 2003 y 2008), las medidas que incluyeron el aumento del gasto público para enfrentar los efectos de corto y mediano plazo de la crisis financiera internacional produjeron un déficit en las cuentas públicas ante la caída o el estancamiento del PIB (véase CEPAL, 2014a). El escaso dinamismo de las economías de la región en los últimos años justifica la oportunidad de dichas reformas.

<sup>2</sup> Países como el Brasil y México ya habían iniciado a mediados de los años noventa programas de esta naturaleza, a los que incorporaron aumentos progresivos de cobertura y prestaciones.

**Gráfico II.2**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público total como proporción del PIB y tasas de variación promedio anual, 1991-1992 a 2013-2014<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Las tasas de variación anual están calculadas sobre la base de los montos medios bienales. Los datos corresponden a promedios ponderados de las cifras de los países. Las cifras de gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto.

Aunque las cifras de 2010 muestran que ese año se mantuvo la tendencia de expansión de las erogaciones fiscales totales, se registró un mayor incremento del gasto público social y, en varios casos, se produjeron caídas del gasto público orientado a funciones económicas y administrativas. A nivel regional, en 2009 el gasto público social creció en términos reales a una tasa anual de un 7,5% y el no social a una tasa de un 3,9%. En 2010 el incremento del gasto social ya fue menor (de un 3,6% respecto del año anterior), en tanto que el gasto público no social aumentó un 4,2%. En 2011, los gastos por ambos conceptos crecieron, pero el gasto público social registró tasas mayores (de un 5,7%, frente a un 2,2% en el caso del gasto público no social). En 2012, tanto el gasto social como el no social se incrementaron un 4%, pero en 2013 la tendencia volvió a postergar en términos relativos al primero, que presentó un incremento de un 4,8%, frente a un 6,6% del gasto no social. Se estima que en 2014 se habría revertido dicha tendencia, pero con márgenes mucho más restrictivos: el gasto público social de la región habría aumentado un 0,8% respecto del año anterior, en tanto que el gasto público no social habría disminuido un 7,5%. Esto significaría que por primera vez desde 2002 el gasto público total habría sufrido una contracción (-2,1%). Pese a la disminución del gasto público total en 2014 como porcentaje del PIB, en el cuadro II.1 puede apreciarse el leve incremento real del gasto público social en ese año.

Con todo, a comienzos de los años noventa (promedio de 1991 a 1994) el volumen total de recursos de la región destinados a lo social apenas superaba los 380.000 millones de dólares anuales (a precios de 2010), equivalentes a unos 850 dólares por persona. Ya en 2003 el volumen de recursos alcanzaba los 600.000 millones de dólares (1.135 dólares por persona) y en el bienio 2013-2014 llegaba a casi 1,1 billones de dólares anuales (sobre 1.840 dólares por persona).

Entre los países de los cuales hay datos disponibles para 2013 o 2014, solo se registraron reducciones absolutas del gasto público social en la República Bolivariana de Venezuela —donde en 2013 se registró una caída absoluta en torno al 13%, después de una caída del 6,7% el año anterior— y en la Argentina, donde en 2014 se produjo una disminución del 3,5%<sup>3</sup>. Por su parte, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba y Guatemala se registraron disminuciones consecutivas en 2011 y 2012 (véase el cuadro II.1).

En Colombia, la caída significativa del monto de gasto público social se produjo en 2011 (-8,7%) y después se registraron incrementos reales importantes, particularmente en 2013 (12,7%). Similar situación ocurrió en el Perú, que recuperó sus niveles de gasto social en 2012 (con un crecimiento del 3,4%). En México, los niveles de gasto social se redujeron un 7,8% dicho año.

<sup>3</sup> Las cifras corresponden al gobierno nacional y entidades autónomas.

**Cuadro II.1**  
**América Latina y el Caribe (19 países): evolución del gasto público social**  
**como proporción del PIB y tasas de variación anual, 2009-2014**  
*(En porcentajes)*

	Porcentajes del PIB					Variación porcentual				
	2009-2010	2011	2012	2013	2014	2009-2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	10,5	11,0	12,0	13,2	12,6	...	15,0	4,1	25,0	-3,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,7	11,7	11,5	...	...	...	-4,1	-3,7	...	...
Brasil	25,1	24,1	25,1	26,3	26,3	...	3,3	0,4	12,9	1,8
Chile	15,2	14,3	14,7	14,7	15,2	...	-0,5	-0,2	8,7	8,8
Colombia	14,0	12,3	13,1	13,6	...	...	-8,7	4,4	12,7	...
Costa Rica	22,5	22,4	23,0	23,3	23,3	...	4,8	0,0	8,4	5,3
Cuba	42,6	36,5	32,8	32,1	31,5	...	-12,3	-11,2	1,7	1,1
Ecuador	7,9	7,9	8,0	...	...	...	3,2	-0,3	...	...
El Salvador	13,5	14,7	14,8	15,1	...	...	10,5	0,0	4,6	...
Guatemala	8,1	7,5	7,6	7,6	7,5	...	-4,3	-0,6	6,2	1,9
Honduras	11,8	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	11,1	11,3	10,6	...	...	...	6,9	-7,8	...	...
Nicaragua	9,8	8,9	9,5	10,1	10,5	...	-6,7	5,6	14,4	9,2
Panamá	9,8	9,4	9,6	9,3	...	...	1,5	-1,3	11,3	...
Paraguay	14,2	15,0	17,8	...	...	...	19,5	12,2	...	...
Perú	10,2	9,1	9,8	...	...	...	-3,1	3,4	...	...
República Dominicana	7,2	6,8	...	...	...	...	1,2	...	...	...
Uruguay	23,4	23,5	...	...	...	...	8,4	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	17,9	22,8	21,2	17,8	...	...	25,8	-6,7	-13,2	...
<b>América Latina</b>	<b>19,3</b>	<b>18,9</b>	<b>19,1</b>	<b>19,5</b>	<b>19,4</b>	<b>...</b>	<b>5,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,8</b>	<b>0,8</b>

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

De todas formas, las variaciones absolutas del gasto público social no dan necesariamente cuenta de los esfuerzos que hacen los países por sostenerlo. Entre 2011 y el último año con información disponible, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) se redujo la participación de dicho gasto en el PIB, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala (en menor medida), Nicaragua, el Paraguay y el Perú hicieron esfuerzos importantes por aumentar el gasto público social como proporción del PIB.

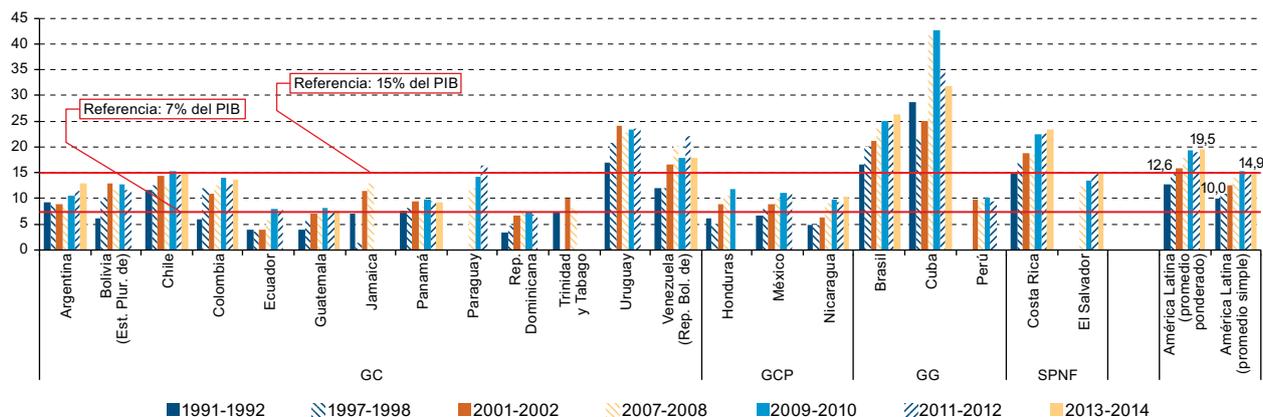
## 2. La evolución de largo plazo del gasto social en los países

En la región existen notables diferencias entre los países, no solo en cuanto a la cantidad de recursos que efectivamente pueden movilizar hacia los sectores sociales, sino también en cuanto al peso dentro del PIB que representa el presupuesto público en materia social. Naturalmente, la capacidad de dar mayor peso al gasto social depende de un sinnúmero de variables económicas, políticas y sociales. Una de las variables determinantes son los ingresos fiscales, que imponen un cierto límite al presupuesto total (este tema se aborda en la última sección del capítulo). No obstante el aumento a nivel regional del gasto social como porcentaje del PIB (del 12,6% en el bienio 1991-1992 al 19,5% en el bienio 2013-2014), se registra una gran heterogeneidad entre los países en cuanto al peso de dicho gasto en el PIB, tanto a comienzos de los años noventa como en la actualidad. En el bienio 1991-1992, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México (gobierno nacional), Nicaragua y la República Dominicana destinaban menos del 7% del PIB a los sectores sociales; por el contrario, la Argentina (todos los niveles de gobierno), el Brasil, Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) orientaban a esos sectores un 15% o más del PIB (no se cuenta con información para dicho período de El Salvador, el Paraguay y el Perú).

Una década después (bienio 2001-2002), solo el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana seguían destinando menos del 7% del PIB a lo social, en tanto que Costa Rica se sumaba a los países cuyo gasto social superaba el 15% del PIB. Sin embargo, salvo en períodos específicos, todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la proporción del gasto público social tanto respecto del gasto público total (prioridad fiscal) como respecto del PIB (prioridad macroeconómica). Al final del período analizado, la prioridad macroeconómica del gasto social había registrado aumentos significativos en casi todos los países. En el bienio 2013-2014 (o en el período más cercano con datos disponibles), ya no había prácticamente ningún país en la región que destinara menos del 7% del PIB a los

sectores sociales (constituía una excepción la República Dominicana, donde se registró una reducción del peso de las erogaciones con destino a lo social en 2011). Solo el Ecuador, Guatemala, Panamá y el Perú registraban gastos sociales con valores inferiores al 10% de sus respectivos PIB. Además de los países cuyo gasto social ya superaba el 15% del PIB a inicios de la década de 1990, se han sumado a ese grupo El Salvador y el Paraguay, seguidos de cerca por Chile (véase el gráfico II.3).

**Gráfico II.3**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social,**  
**1991-1992 a 2013-2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes del PIB)



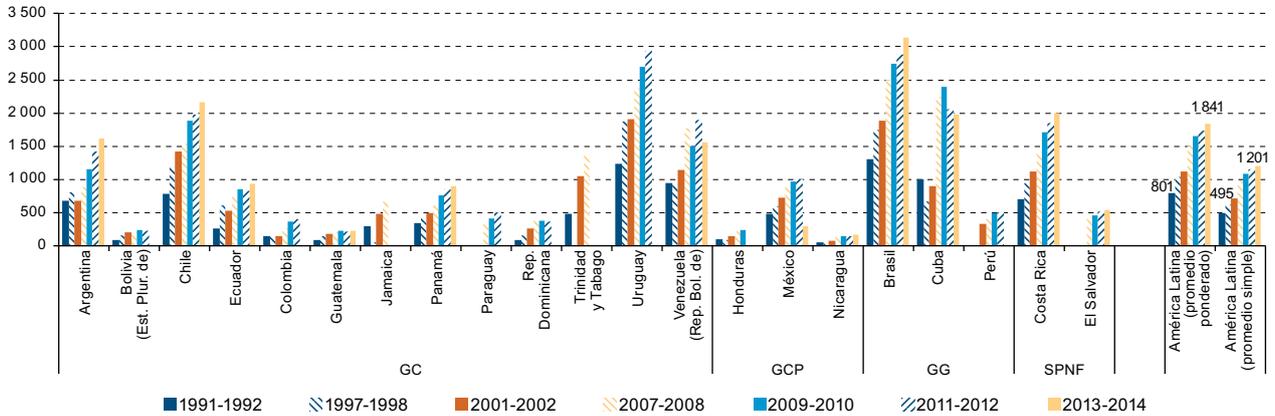
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> GC: gobierno central; GCP: gobierno central presupuestario; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

Pese a que persisten diferencias en cuanto a la prioridad macroeconómica del gasto público social, vale la pena destacar a los países que hicieron esfuerzos mayores para aumentarla. Al respecto, destacan el Paraguay, donde estas erogaciones aumentaron 8,9 puntos porcentuales del PIB entre 2003 y 2012; el Brasil, donde se incrementaron 8,7 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2014; Costa Rica, donde el crecimiento fue de 8,3 puntos porcentuales del PIB en el mismo período; Colombia, que registró un aumento de 8,1 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2013, y el Uruguay, donde se produjo un incremento de casi 7 puntos porcentuales del PIB entre 1991 y 2011. En contraste, en el período analizado la participación del gasto público social en el PIB registró incrementos menores a 4 puntos porcentuales en países como Chile (1991-2014), el Ecuador (1991-2012), El Salvador (2004-2013), Guatemala (1991-2014), Panamá (1991-2013), el Perú (1999-2012) y la República Dominicana (1991-2011). Cabe consignar que la información de los países se refiere a diversas coberturas institucionales (como se detalla en los gráficos II.3 y II.4, en que los países se presentan agrupados según dichas coberturas, y en los cuadros del anexo referentes a este tema). Al respecto, hay que aclarar que en la mayoría de los países la parte principal del gasto social proviene del gobierno central, por lo que coberturas más amplias (como la correspondiente al gobierno general, en que se considera a los gobiernos locales, o sector público no financiero, en que se incluye además a las empresas públicas excluidas las entidades bancarias y similares) tienden a reflejar las mismas tendencias. Sin embargo, en algunos países con estructura federativa, como la Argentina, el Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de), o en otros no federados pero con altos niveles de descentralización, como Colombia, los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales pueden representar una parte muy significativa del gasto social y afectar las tendencias que se observan en su variación.

Sin embargo, el gasto social expresado como porcentaje del PIB esconde una heterogeneidad aún mayor en cuanto al monto de recursos que realmente se destinan a los sectores sociales, dependiente en buena parte del nivel de desarrollo económico de cada país (véase el gráfico II.4). En el bienio 1991-1992, el gasto social per cápita de la región como promedio era de 801 dólares anuales a precios de 2010, monto que en 22 años se duplicó con creces, hasta llegar a 1.841 dólares anuales en el bienio 2013-2014. Sin embargo, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua dicho gasto aún no supera los 300 dólares per cápita, mientras que en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay está en torno a los 2.000 dólares por persona o los supera.

**Gráfico II.4**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita anual, 1991-1992 a 2013-2014<sup>a</sup>**  
 (En dólares de 2010)



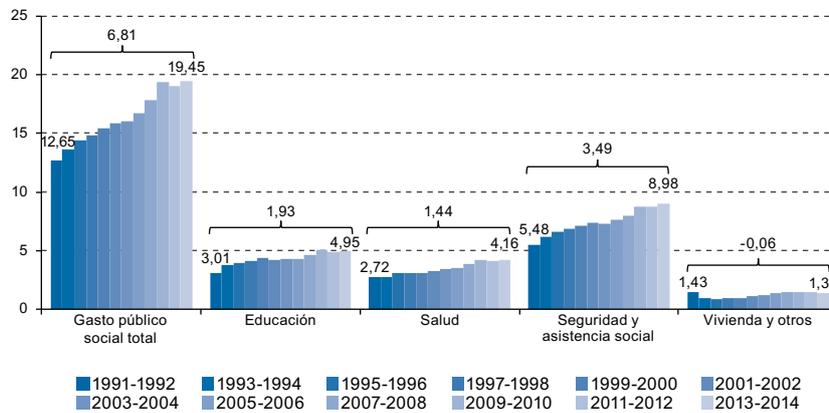
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> GC: gobierno central; GCP: gobierno central presupuestario; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

### 3. La evolución del gasto social sectorial

Aunque a nivel regional se ha registrado un aumento relativamente sistemático del gasto público social, dicho incremento no ha favorecido de igual manera a todas las funciones sociales. Por lo mismo, conviene examinar la composición de este gasto por sectores (educación, salud, seguridad social y asistencia social, vivienda y otros), así como su evolución en las últimas décadas (véase el gráfico II.5).

**Gráfico II.5**  
**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social por funciones, 1991-1992 a 2013-2014<sup>a b</sup>**  
 (En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Promedio ponderado de las cifras de los países. Las cifras se presentan redondeadas a dos decimales, por lo que las diferencias que se muestran entre los bienes 1991-1992 y 2013-2014 pueden no coincidir con aquellas que resultan de realizar el cálculo directamente con las cifras del gráfico.

El crecimiento del gasto público social por sectores no ha sido uniforme. Por una parte, hay una diversa valoración de la relevancia del gasto en las distintas funciones sociales (de sus réditos y rendimiento), pero, por otra, el crecimiento registrado por sectores también depende del grado de desarrollo institucional y de expansión de los servicios sociales al inicio del período de evaluación (1991-1992), de los compromisos de largo plazo de las

erogaciones (por ejemplo, en seguridad social), de las presiones que diversos grupos sociales pueden ejercer sobre el Estado para que expanda más velozmente cierto tipo de gastos, de los momentos de contracción económica que obligan a movilizar recursos asistenciales y del cambio en la estructura etaria de la población<sup>4</sup>.

En términos generales, el aumento del gasto social de 6,8 puntos porcentuales del PIB obedece en gran medida al crecimiento del gasto en seguridad social y asistencia social. El progresivo envejecimiento de la población de un alto número de países de la región ha ocasionado el incremento paulatino de los recursos destinados a pagar las prestaciones de la seguridad social. Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (en este caso, públicos o mixtos), gradualmente se han introducido en una mayor cantidad de países mecanismos solidarios de financiamiento del pago de la seguridad social. De esta forma, si en el bienio 1991-1992 este sector concentraba el 43% de los recursos destinados a gasto social, en el bienio 2013-2014 su participación había subido al 46,1%; en términos de participación en el PIB, esta evolución significó un incremento de 3,5 puntos porcentuales (véase el gráfico II.5). El aumento de su cuantía es significativo: mientras que a comienzos del período analizado los recursos que los Estados de la región destinaban a seguridad social (y, en menor medida, a asistencia social) ascendían a algo menos de 21.000 millones de dólares (a precios de 2010), al final del período equivalían a alrededor de 98.000 millones de dólares, esto es 4,7 veces lo movilizado a comienzos de los años noventa. Este es el sector social cuyos recursos han registrado el mayor aumento proporcional y explica más de la mitad del incremento total de la prioridad macroeconómica del gasto social en la región (un 51,3% de su aumento como porcentaje del PIB)<sup>5</sup>.

El otro aumento importante a través de los últimos 22 años (de 1,9 puntos porcentuales del PIB) tuvo lugar en el sector de la educación. Este incremento está vinculado a los grandes esfuerzos de expansión de la cobertura y del acceso a la educación primaria en los países más pobres, así como a la educación secundaria en los restantes (en términos de infraestructura y, sobre todo, gasto corriente, asociado en su mayor parte al aumento de la dotación de docentes) y, en menor medida, al crecimiento de las coberturas de la oferta pública postsecundaria. En los últimos 15 años, este esfuerzo ha sido concomitante además con los compromisos nacionales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos, ambos acordados en 2000. En todo el período, los recursos destinados a educación aumentaron de algo menos de 11.500 millones a casi 54.500 millones de dólares (es decir, de 191 a 468 dólares per cápita) (véase el cuadro II.A1.3 del anexo).

Esta evolución ha ido hasta cierto punto en desmedro de la expansión del sector salud, en el que se registra un incremento menor del gasto social (1,4 puntos del PIB regional), pese a que, a diferencia del sector educativo, este tipo de servicios tienen como beneficiarios potenciales a las personas de todas las edades. Ante contracciones presupuestarias generales o de los recursos destinados a lo social, en el sector salud suelen congelarse las inversiones o reinversiones (gastos de capital) en infraestructura, la renovación de equipos y la reposición de insumos médicos, lo que suscita problemas en el sector público de la salud, que afectan la cobertura y, principalmente, la calidad de las prestaciones, una situación que tarda en normalizarse. El aumento absoluto de los recursos destinados a este sector en la región ha sido de poco más de 35.000 millones de dólares, con lo que se ha llegado a un volumen actual algo superior a 46.000 millones de dólares (es decir, como promedio ponderado de los países, se ha pasado de 173 a 394 dólares per cápita, según se puede observar en el cuadro II.A1.4 del anexo).

Por último, el sector que recibió menos atención es el de vivienda (en que se incluyen agua potable, saneamiento, equipamiento comunitario y, desde hace poco tiempo, medio ambiente), pese a la persistencia de grandes bolsones de marginalidad habitacional y segregación en prácticamente todos los países y principales ciudades. Incluso se registra una contracción al considerar el último bienio (-0,1 puntos porcentuales del PIB), en parte asociada a la expansión de estos recursos en el período previo, debido a su uso como herramienta de creación de empleo y dinamización de las economías internas, en particular del sector de la construcción.

<sup>4</sup> En relación con los cambios en la estructura etaria de la población, véase el capítulo V de la presente edición del *Panorama Social de América Latina*.

<sup>5</sup> Aunque no se cuenta con información desagregada sobre lo que corresponde a protección social contributiva y no contributiva, de acuerdo con los antecedentes disponibles se ampliaron de manera significativa, principalmente en la década de 2000, diversos programas de asistencia social, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, que incluyen mecanismos de transferencias directas a los hogares, de carácter condicionado o no.

La situación descrita dificulta el desarrollo y mantención de programas de mejoramiento del hábitat, afecta a la población de menores recursos e incide, indirectamente, en las demandas a los sistemas de salud. En cuanto a volumen de recursos, a esta función se destinan actualmente alrededor de 15.000 millones de dólares en toda la región, de modo que el incremento absoluto equivale a solo 2,8 veces lo que se gastaba en el bienio 1991-1992; expresado como gasto por habitante, el aumento en todo el período fue de 90 a 130 dólares, es decir, de solo un 44% (como se observa en el cuadro II.A1.6 del anexo).

### Recuadro II.2

#### Actualización de la información sobre gasto social

Para la actualización de la información sobre gasto social de la presente edición del *Panorama Social de América Latina*, se obtuvieron datos de la clasificación funcional hasta 2014, en concordancia con las series totales y sectoriales difundidas en ediciones anteriores. De los 21 países considerados, se consiguió información hasta 2014 para 7 y hasta 2013 para 3, y se ha optado por publicar esas cifras por la importancia de contar con datos recientes, aun cuando su carácter sea provisional, estimativo o parcial. Los datos se actualizaron durante el cuarto trimestre de 2015 y el cierre de este proceso se hizo a principios de diciembre de dicho año.

En la mayoría de los casos, se logró reunir datos sobre la ejecución presupuestaria de la administración central y en varios de ellos se accedió a las cifras correspondientes al gasto efectivo de entidades con organización presupuestaria autónoma, gobiernos locales y empresas públicas no financieras. Aunque las diferencias en la cobertura institucional dificultan la comparación entre los países, se optó por publicar la información con la cobertura más amplia disponible para cada país, salvo cuando esta presentaba restricciones significativas para la construcción de una serie relativa al período comprendido entre 1990 y 2014. Esto se debe a que el interés primordial de la CEPAL es ofrecer, en la medida de lo posible, la mayor cantidad de información del gasto público social, para representar adecuadamente el esfuerzo de los Estados en esta materia.

A continuación, se clasifican los países según la cobertura institucional de las series de gasto social utilizadas:

Cobertura institucional	Países
Sector público (SPNF+EPF)	Costa Rica
Sector público no financiero (GG+EPNF)	Argentina (hasta 2009) y El Salvador
Gobierno general (GC+GL)	Brasil, Cuba y Perú
Gobierno central (GCP+EA)	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Gobierno central presupuestario (GCP)	Honduras, México y Nicaragua

Donde SPNF: sector público no financiero; EPF: empresas públicas de carácter financiero; GG: gobierno general; EPNF: empresas públicas no financieras; GC: gobierno central; GL: gobiernos locales; GCP: gobierno central presupuestario; EA: entidades estatales autónomas.

Dado que la adopción del sistema clasificatorio del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* del Fondo Monetario Internacional, armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993, es reciente en varios países, la serie entre 1990 y 2013 no siempre es compatible a nivel de subfunciones o subgrupos. La mayoría de los países publican la clasificación funcional agregada y utilizan clasificaciones propias.

Dentro de los problemas en la continuidad de las cifras, en algunos casos particulares se observa la falta de información en

la serie completa o en ciertos años o funciones. Por ejemplo, no se dispone de datos de Colombia entre 1990 y 1999, El Salvador entre 1990 y 2003, el Paraguay entre 1990 y 2002, el Perú entre 1990 y 1998, y Venezuela (República Bolivariana de) para 1990. Por otro lado, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no se dispone de información de gasto público total desde 2010 en adelante y en el caso de Nicaragua no están disponibles las cifras referentes a la seguridad social. En el caso del Ecuador, las cifras absolutas de gasto social por sectores entre 1990 y 1999 han tenido que ser ajustadas para empalmar la serie hasta 2014. En otros países, no ha sido posible construir la serie completa por falta de información relativa a períodos intermedios: es el caso de Jamaica y Trinidad y Tabago entre 1997 y 1999. Los datos de México corresponden al gasto programable del sector público presupuestario de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal disponible hasta 2012.

Como en las ediciones anteriores, en el *Panorama Social de América Latina 2015* se presentan los datos de gasto social como promedios bienales. Los indicadores que se publican son el gasto público social total y el gasto de las funciones o sectores que lo componen —educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, saneamiento y otras funciones no incluidas en las categorías anteriores— como porcentajes del PIB, en dólares por habitante (per cápita) y como porcentajes del gasto público total. En el caso de este último indicador, se utiliza información oficial de los países sobre gasto público total, pero estas cifras pueden diferir de las publicadas a partir de otros sistemas clasificatorios (como la clasificación económica o la clasificación administrativa de los gastos), tanto por la inclusión o no del pago de intereses de la deuda pública como por el uso de diferentes opciones metodológicas en la categorización de las erogaciones.

En 2015, del mismo modo que en las publicaciones de 2013 y 2014, se incluye el cambio que los países han hecho del año base del PIB. Esto implica reestimaciones del nivel del PIB y, por tanto, las cifras pueden no ser comparables con las publicadas en años anteriores. Todos los cálculos de gasto social en dólares constantes están expresados en dólares de 2010.

Para el cálculo de las relaciones porcentuales se utilizan las cifras a precios corrientes de cada año en cada país. Estos valores, junto con los del PIB corriente, se llevaron a precios en moneda local de 2010 utilizando el deflactor implícito del PIB y luego se aplicó el tipo de cambio promedio anual de dicho año para su transformación a dólares. En aquellos casos en que el deflactor implícito estuvo disponible para un período parcial o no estuvo disponible por los recientes cambios en la base de cálculo del PIB, se aplicaron las proporciones observadas entre gasto público social y PIB a precios corrientes a las series de PIB en dólares de 2010, que permiten derivar el gasto social per cápita expresado en esa moneda. Esto puede dar lugar a algunas diferencias con respecto a las variaciones temporales del dato

**Recuadro II.2 (conclusión)**

en moneda constante reportado por los países, lo que depende del grado de apreciación o depreciación cambiaria implícito en la paridad oficial de la moneda de cada país en relación con 2010, así como también de los datos de población en que se basen los cálculos por habitante.

Los datos en moneda corriente sobre gasto público total y gasto público social y la desagregación de este último por sectores o funciones corresponden a cifras oficiales proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales, que, según el país, son direcciones, departamentos, secretarías o subsecretarías

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

de planeación, de presupuestos o de políticas sociales de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. También se obtuvieron datos de ejecución presupuestaria de las contadurías generales de la nación, tesorerías nacionales y, ocasionalmente, bancos centrales, institutos nacionales de estadísticas y sistemas de información social y económica de los países.

El PIB en dólares constantes de 2010 corresponde a cifras oficiales de la CEPAL y las cifras de población provienen de las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

## B. Financiamiento del gasto público social en un contexto de crecimiento que impone restricciones

La política fiscal en América Latina históricamente ha sufrido de dos grandes problemas: la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales y su prociclicidad —atenuada en el último ciclo económico—. La insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales sigue vigente y constituye una restricción para ampliar la cobertura de las políticas sociales. El fin del superciclo de los productos básicos y las perspectivas de un bajo crecimiento económico futuro plantean un desafío enorme por sus implicancias fiscales. En este contexto, es necesario un pacto de gobernanza de los recursos naturales no renovables, que incluye asegurar la existencia de mecanismos institucionales para garantizar que las rentas generadas por los recursos naturales contribuyan a un gasto sostenible.

### 1. Carga tributaria en América Latina: recaudación directa e indirecta, y contribuciones sociales

En América Latina, la política fiscal históricamente ha sufrido de dos grandes problemas, la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales y la prociclicidad, es decir, el hecho de que va en el mismo sentido de los ciclos económicos y, por ende, los acentúa en lugar de suavizarlos. Si bien la prociclicidad de la política fiscal parece haber sido atenuada en el último ciclo económico (véase CEPAL, 2013; Celasun y otros, 2015), la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales sigue vigente y constituye una restricción para ampliar la cobertura de las políticas sociales y mejorar calidad de las prestaciones.

Desde 1990 (y especialmente desde 2002) se ha producido en la región una expansión de los ingresos tributarios con relación al PIB, causada por cuatro procesos complementarios: i) el crecimiento económico, que amplía las bases tributarias; ii) las reformas en la gestión pública, que tornan más eficientes los sistemas de recaudación y disminuyen la evasión y la elusión tributaria; iii) la creación de nuevos impuestos, así como la reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, y iv) la aplicación de regalías, tasas por usufructo, apropiación de rentas y otras modalidades de retención en la explotación y comercialización de recursos naturales (especialmente en los sectores de la minería y los hidrocarburos), en un contexto de notable aumento de los precios de los productos básicos. El incremento de la carga tributaria total en la región —incluida la seguridad social— asciende en las últimas dos décadas, en promedio, a 7 puntos porcentuales del PIB, lo que representa un aumento relativo de casi un 48%, al pasar dicha carga de un 14,6% del PIB en 1990 a un 21,7% del PIB en 2014. En los países que presentan la mayor carga tributaria (como la Argentina, el Brasil y el Uruguay), en

promedio se pasó del 19,1% del PIB al 30,8% del PIB en el mismo período. Los países de menor carga tributaria (Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)) son los que menos avanzaron y presentan aún niveles extremadamente bajos (en ellos, dicha carga pasó del 15,9% del PIB al 19,4% del PIB entre 1990 y 2014).

Como ya se ha analizado en diversos documentos de la CEPAL (véase, por ejemplo, CEPAL, 2013), la composición de los ingresos fiscales en América Latina se caracteriza por el peso cada vez mayor de los impuestos generales sobre el consumo y, en menor medida, por el incremento del peso de los impuestos sobre ingresos y utilidades. La participación del impuesto sobre la renta de las empresas es superior a la del impuesto sobre la renta de las personas. En contraste, el declive de los impuestos específicos sobre el consumo se relaciona con los procesos de liberalización del comercio.

En lo que respecta al financiamiento del Estado a través de aportes individuales de los ciudadanos, el rol que desempeñan las contribuciones a la seguridad social constituye un elemento diferenciador entre los países de la región. Existen países con sistemas de pensiones (y jubilaciones) muy desarrollados, que movilizan un cuantioso volumen de recursos monetarios provenientes de los trabajadores formales, al mismo tiempo que en otros países se observan estructuras previsionales menos desarrolladas. Como promedio de la región, las contribuciones a la seguridad social han aumentado, pasando de un 2,0% del PIB en 1990 a un 3,7% del PIB en 2014 (véase el gráfico II.6A). Pero este promedio esconde un panorama heterogéneo, pues varios países han reformado sus regímenes de seguridad social. Por ejemplo, Chile, Colombia y México se basan en gran medida en regímenes privados de capitalización individual, lo que explica los bajos niveles de contribuciones a la seguridad social pública. En cambio, otros países, como la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay exhiben niveles de contribuciones a la seguridad social por encima del 7% del PIB (véase el gráfico II.6B).

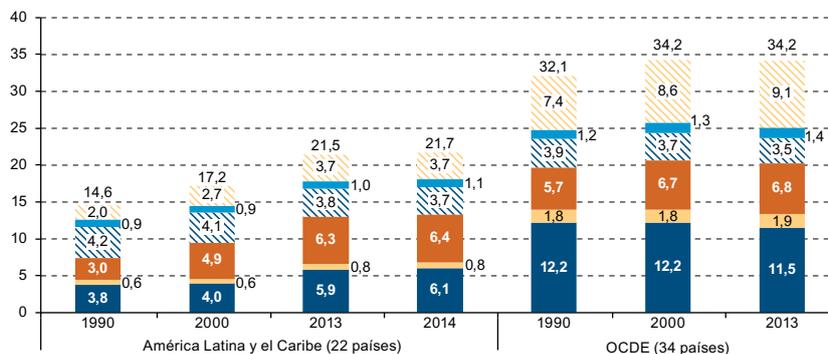
Los ingresos tributarios han aumentado en las últimas dos décadas, pero este incremento ha sido paulatino y ha dependido en gran medida de los impuestos al consumo y de los ingresos generados por la tributación de las sociedades, especialmente las empresas del sector de los recursos naturales. Esto plantea dos preocupaciones con respecto al financiamiento de las políticas sociales: es un financiamiento regresivo y, además, dependiente de los precios de los productos básicos. En relación con lo primero, según Hanni, Martner y Podestá (2015), el impacto de la política fiscal en el sentido de mejorar la distribución del ingreso sigue siendo limitado en América Latina: el coeficiente de Gini solo disminuye 3 puntos porcentuales después de impuestos y transferencias, mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cae 17 puntos porcentuales. Además, el 60% de la reducción del coeficiente de Gini proviene del gasto social (transferencias sociales y pensiones públicas), lo que implica que uno de los grandes desafíos de la región es fortalecer el impacto redistributivo del sistema tributario (reformando el impuesto sobre la renta, combatiendo la elusión y la evasión fiscal y reduciendo los tratamientos preferenciales). En relación con lo segundo, debido a su fundamental contribución al destacado desempeño macroeconómico de América Latina durante la última década, el manejo fiscal de los recursos naturales no renovables es un tema de crucial interés para la mayoría de los países de la región, en especial para aquellos de conocida tradición productora y exportadora de hidrocarburos y minerales.

Uno de los aspectos fundamentales de las reformas tributarias impulsadas durante los años ochenta y noventa consistía en la búsqueda de una mayor equidad horizontal (que los individuos con la misma renta se enfrentaran a la misma carga impositiva), para lo cual se recomendaba la eliminación gradual de una larga lista de beneficios y exoneraciones tributarias. A pesar de los avances logrados en la materia, el nivel de los gastos tributarios continúa siendo elevado. Jiménez y Podestá (2009) estiman que los niveles de gasto tributario de ocho países de la región se encontraban en un rango entre un 2% y un 8% del PIB en 2007. Además, indican que la mayor parte de estos instrumentos tributarios se han concentrado en los dos impuestos más importantes: el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta.

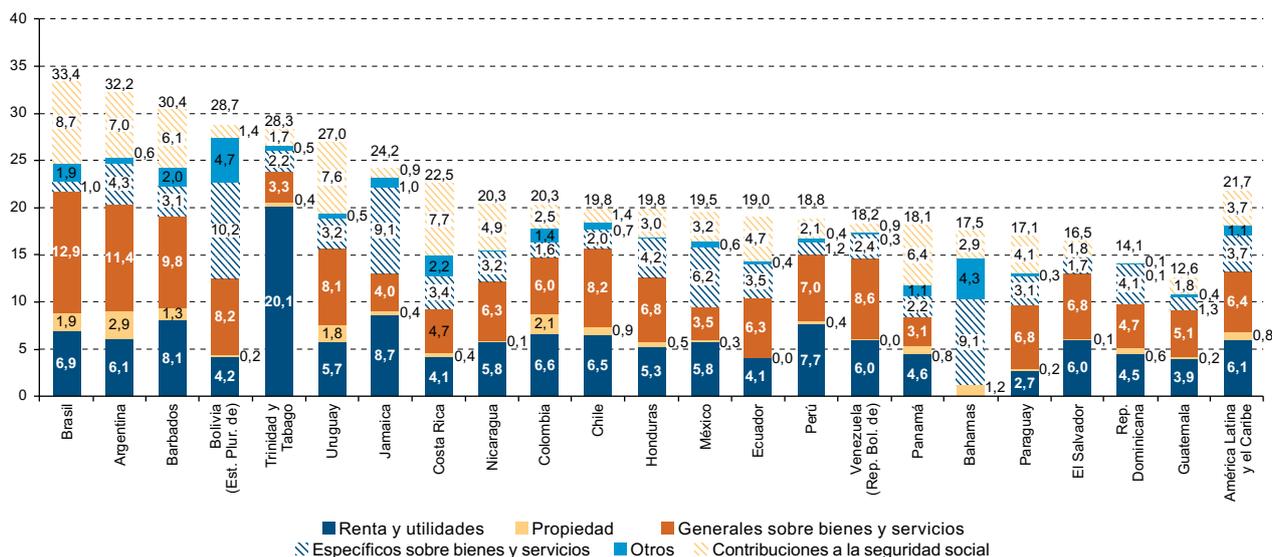
Todos estos aspectos de una manera u otra afectan el financiamiento de las políticas sociales. Si bien ha habido un incremento de los recursos del Estado en todos los países de la región, este no es suficiente y se requiere de una nueva agenda de reformas tributarias que “redundan en efectos virtuosos sobre el cambio estructural y la igualdad” (CEPAL, 2014c).

**Gráfico II.6**  
**América Latina y el Caribe (22 países) y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**ingresos tributarios por tipo de impuestos, 1990, 2000, 2013 y 2014**  
 (En porcentajes del PIB)

A. América Latina y el Caribe y países de la OCDE,  
 1990, 2000, 2013 y 2014



B. América Latina y el Caribe (22 países), 2014



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2014, 2016* [en línea] <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>.

## 2. Impacto fiscal del fin del superciclo de los productos básicos

El superciclo o auge de los productos básicos (entre 2003 y 2014) fue un período en el que los precios de los productos básicos o primarios producidos por los países de América Latina y el Caribe experimentaron una fuerte alza. Este fenómeno tuvo varias aristas, tanto de oferta como de demanda, pero fue principalmente alimentado por la actividad económica de China, país que ha llevado adelante un modelo de crecimiento basado en las inversiones en infraestructura, lo que exige un enorme consumo de materias primas para construir diversas obras como carreteras, viviendas y redes eléctricas. Según Ocampo (2015), los países latinoamericanos concentraron sus exportaciones a China en un número reducido de productos básicos, principalmente petróleo, cobre, mineral de hierro, soja y pulpa de papel, lo que los hizo fuertemente vulnerables a los vaivenes de la economía de ese país. El superciclo también fue alimentado por el crecimiento del intercambio comercial durante los últimos dos decenios, el aumento de los precios de los productos

básicos y el acceso de los países latinoamericanos a financiamiento externo a tasas históricamente bajas. Respecto a este último punto, la región redujo de manera considerable su endeudamiento externo durante el superciclo y además acumuló reservas internacionales como consecuencia de los mayores ingresos disponibles, lo que dio confianza a los mercados de capital privados en el sentido de que América Latina era capaz de pagar sus deudas (Ocampo, 2015).

El superciclo se interrumpió durante la gran recesión del período 2008-2009, generada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, pero el sector de los productos básicos fue el primero en recuperarse. La duración de este superciclo fue mayor que la de ciclos previos, a la vez que el incremento medio de los precios también fue más pronunciado. Al mismo tiempo, fue mayor el número de mercados que en forma simultánea exhibieron alzas de precios. El fin de los altos precios de los productos básicos se inició entre 2014 y 2015, y nuevamente estuvo asociado a factores de demanda (la economía china está creciendo a tasas muy inferiores) y de oferta (sobre todo en el sector petrolero). En el gráfico II.7 se aprecia la evolución de los índices de precios de los productos básicos en su conjunto, los productos agropecuarios, los metales y la energía. Como se observa, el fin del superciclo se inició a finales de 2014 y en todos los casos, excepto el de los productos agropecuarios, en diciembre de 2015 los precios se encontraban en los niveles de 2005.

En el cuadro II.2 se muestran dos indicadores de ingresos fiscales para ocho países de la región en que estos ingresos dependen en gran medida de recursos naturales no renovables. El primer indicador corresponde al grado de dependencia de los recursos fiscales respecto del sector de los recursos naturales no renovables, es decir, el monto de ingresos fiscales generados por este sector como porcentaje de los ingresos fiscales totales del país. El segundo corresponde a la presión fiscal sobre el sector, es decir, el monto de ingresos fiscales generados por el sector en porcentaje del PIB. Como promedio de los ocho países, en el período 2005-2008 la dependencia fiscal respecto del sector de los recursos naturales no renovables fue de un 32%, correspondiente a una presión fiscal del 8% del PIB. Como se observa en el cuadro II.2, las situaciones son distintas entre los países: mientras que Colombia y el Perú son los que muestran un grado de dependencia fiscal menor (menos del 15%), en el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) los recursos fiscales son altamente dependientes de los recursos no renovables (más del 40%).

**Gráfico II.7**  
**Índices de precios de los productos básicos, 1990-2015**  
(2005=100)

A. Series mensuales hasta diciembre de 2015

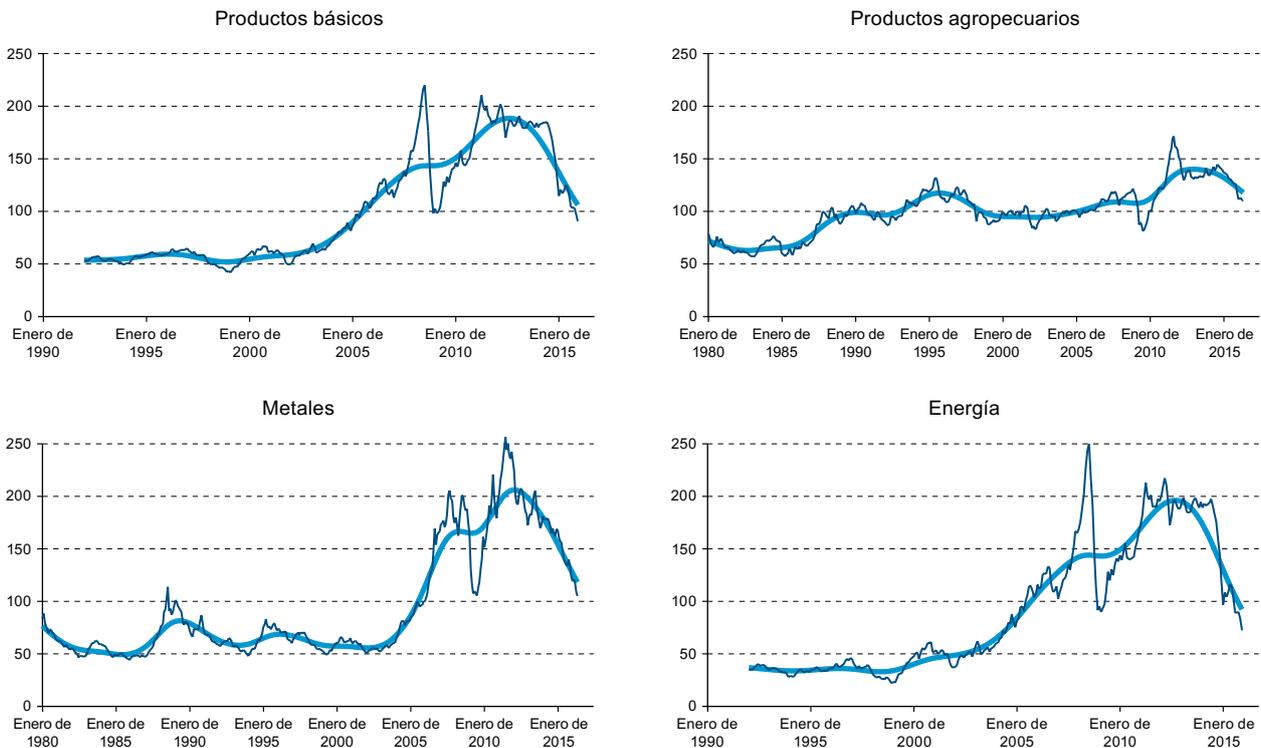
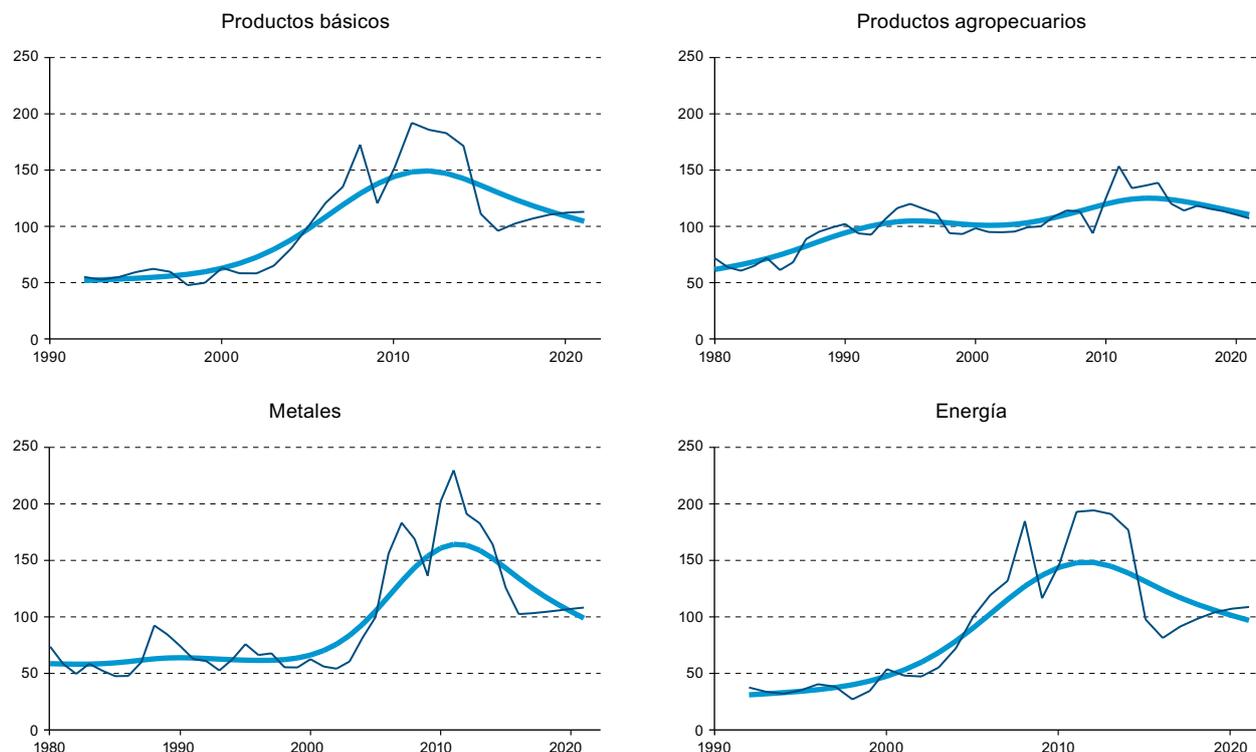


Gráfico II.7 (conclusión)

## B. Series anuales con proyecciones a 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), IMF Primary Commodity Prices [en línea] <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>.

Cuadro II.2

**América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de ingresos fiscales proveniente de recursos naturales no renovables, 2000-2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

País	En porcentajes de los ingresos totales			En porcentajes del PIB		
	2000-2003	2005-2008	2010-2014	2000-2003	2005-2008	2010-2014
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,4	30,2	33,1	2,8	9,7	11,6
Chile	4,0	28,1	13,8	0,8	6,9	3,0
Colombia	6,1	9,7	13,4	1,8	2,8	3,8
Ecuador	29,3	35,3	38,2	5,7	8,7	12,8
México <sup>b</sup>	21,4	39,1	33,7	3,1	6,0	5,5
Perú	4,3	16,4	13,3	0,7	3,2	2,7
Trinidad y Tabago	31,3	51,8	40,2	7,6	16,2	12,4
Venezuela (República Bolivariana de)	48,2	50,6	39,3	10,5	13,8	9,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.C. Gómez Sabañi, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto*, N° 658 (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, actualización de los cuadros 4 y 5.

<sup>a</sup> Información calculada sobre la base de valores acumulados de los períodos, en moneda nacional a valores corrientes. Las cifras corresponden a los ingresos provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y de la minería.

<sup>b</sup> No se incluyen los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (Pemex).

En el caso de estos países, se habla de cierta "pereza tributaria", en el sentido de que —dado que pueden recaudar ingresos fiscales gracias a los recursos naturales no renovables (ya sea a través de impuestos, regalías, transferencias de las empresas públicas o cualquier otra modalidad)— tienden a no realizar esfuerzos de recaudación tributaria en el resto de la economía (ya sea aumentando la base tributaria de los impuestos ya existentes, realizando reformas tributarias para no depender de los recursos no renovables o luchando contra la evasión y la elusión tributaria).

El fin del superciclo de los productos básicos representa un desafío enorme para los países productores de la región, por sus efectos en su sector externo y sus implicaciones fiscales. De no existir aumentos en los niveles de producción o una recuperación de los precios internacionales, los países exportadores tendrán que enfrentar una erosión de su nivel de ingresos por exportaciones y una consecuente contracción del nivel de ingresos de los respectivos Gobiernos. De hecho, al primer semestre de 2015 ya se observaba una reducción de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables de más de un 50% en comparación con los registrados en el primer semestre de 2012 (CEPAL, 2015a).

Un pacto sobre la gobernanza de los recursos naturales no renovables es necesario e incluye asegurar la existencia de mecanismos institucionales (como los fondos de estabilización) que garanticen que las rentas generadas por estos recursos contribuyan a un gasto sostenible y se inviertan en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades y la innovación de largo plazo (CEPAL, 2014c).

## C. A modo de conclusión

En América Latina se ha evidenciado históricamente un sesgo procíclico de la política fiscal, así como del gasto público y del gasto social, en particular<sup>6</sup>. En ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* se ha destacado ese comportamiento del agregado regional del gasto social frente al crecimiento económico, aun cuando se observó una tendencia anticíclica como respuesta a la crisis de 2008 y 2009 (véase, por ejemplo, CEPAL 2014a). A su vez, en estudios específicos se indicaba que el gasto social en América Latina presentaba un sesgo procíclico mayor que el gasto público en su conjunto, por lo que se hacía un llamado a proteger explícitamente su núcleo duro (Aldunate y Martner, 2006).

La CEPAL ha llamado en varias oportunidades a potenciar el sesgo contracíclico de la política fiscal, principalmente porque una política fiscal procíclica acentúa el ciclo económico y puede afectar los derechos sociales y económicos de la población si los niveles de gasto social se reducen. Se hace hincapié en que, en términos generales, el gasto social debería ser neutro respecto del ciclo económico (es decir, “acíclico”): servicios de calidad para garantizar derechos sociales como la educación, la salud y la protección social no deben depender del ciclo económico. Sin embargo, considerando la magnitud de las brechas que persisten en la región en esas áreas y la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema de protección social universal, se recomienda ampliar el gasto social en las fases de prosperidad, con el debido recaudo de cautelar la estabilidad macroeconómica. Complementariamente, en situaciones de crisis económica el gasto social debe ser “contracíclico” en lo que se refiere a proveer los recursos necesarios para asegurar el financiamiento de políticas de erradicación de la pobreza y protección del empleo.

Para garantizar el financiamiento del gasto social, los países han aplicado diversas estrategias. Algunos han establecido en sus constituciones un piso mínimo de financiamiento estatal para las áreas de educación, salud o ambas: es el caso de la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay. Sin embargo, este tipo de mecanismos no eliminan el sesgo procíclico del gasto público, pues permiten que el gasto social disminuya si lo mismo ocurre con el PIB (Aldunate y Martner, 2006).

<sup>6</sup> De manera intuitiva, se entiende que una política fiscal procíclica es aquella que aumenta impuestos o disminuye gastos en épocas recesivas, y disminuye impuestos o aumenta gastos en épocas expansivas. Sin embargo, estas variaciones pueden deberse a los denominados estabilizadores automáticos, es decir, a variaciones automáticas de partidas de ingresos y gastos ante el ciclo económico que no dependen de decisiones coyunturales de política (o políticas discrecionales). Algunos autores (Gali y Perotti, 2003; Kaminsky, Reinhart y Vegh, 2005) plantean que una política fiscal puede calificarse de contracíclica o procíclica solo si se consideran específicamente las políticas discrecionales, y para tal efecto es necesario usar el “balance cíclicamente ajustado”. Para otros, el comportamiento contracíclico o procíclico se estima considerando la combinación de ambos efectos (estabilizadores automáticos y políticas discrecionales), para lo cual se usa el “balance primario” o el “balance primario ajustado” (Klemm, 2014).

El escenario económico actual de caída de precios de las materias primas genera una alerta en este aspecto, pues los ingresos fiscales de varios países de América Latina dependen en buena medida de recursos naturales no renovables. Así, como promedio del período comprendido entre 2005 y 2008, el grado de dependencia fiscal respecto del sector de los recursos naturales no renovables en Bolivia (Estado Plurinacional de), en el caso de los hidrocarburos, Chile y el Perú, en el caso de la minería, y Colombia, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), en el caso del petróleo, fue del orden del 30% de los ingresos fiscales totales, correspondiente a más del 7% del PIB.

Esto último es preocupante en el contexto actual de desaceleración económica y sugiere la necesidad de recurrir a medidas de política fiscal que permitan asegurar los niveles de gasto social necesarios para financiar en forma sostenible políticas sociales encaminadas a garantizar derechos y fortalecer su institucionalidad (véase el capítulo IV). Se hace imperiosa la necesidad de resguardar el núcleo duro del gasto social, definiendo políticas y programas que se consideren prioritarios —particularmente aquellos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y los dirigidos a proteger a la población más vulnerable frente al ciclo económico y otras contingencias—, asegurando la estabilidad del financiamiento de las funciones de salud, educación y protección social. Finalmente, es prioritario que los países lleven adelante las reformas tributarias que apunten a una mayor progresividad del sistema y una menor dependencia fiscal respecto de las rentas generadas por el sector de los productos básicos.

### Recuadro II.3

#### La medición del gasto social desde el Sistema de Cuentas Nacionales

La CEPAL define el gasto social como el monto de recursos destinados a los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social independientemente de la entidad administrativa que realiza cada función (educación, salud, protección social, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, y actividades recreativas), de la fuente de financiamiento interno y externo (pública o privada) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes o de capital) (véase Martínez y Collinao, 2010).

En la región existe una vasta experiencia con respecto a la medición del gasto público social sobre la base de las estadísticas de finanzas públicas, pero la medición por el lado del sector privado es muy esporádica. Este es un vacío que debe ser llenado, teniendo presente que es recurrente la participación de fundaciones, corporaciones y empresas privadas en el financiamiento y la administración de programas sociales; en particular, en el ámbito de la protección social se han realizado reformas tendientes a incorporar al sector privado. Efectivamente, durante las décadas de 1990 e inclusive de 2000, la mayoría de los países de la región emprendieron reformas de sus sistemas de pensiones tendientes a introducir esquemas de capitalización individual. Los sistemas educativos y de aseguramiento en materia de salud también cuentan con una importante participación del sector privado que, sin embargo, no ha sido adecuadamente contabilizada.

Por ello, se hace oportuno y necesario disponer de una mejor radiografía de las erogaciones sociales ejecutadas por el sector privado. Para ello, la CEPAL está proponiendo medir el gasto social (público y privado) desde el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Efectivamente, el SCN es un sistema de registro completo y coherente de las transacciones que realizan

todos los agentes económicos, que además ofrece un marco contable amplio y permite presentar los datos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de políticas.

En las estadísticas de cuentas nacionales no se publican las erogaciones por finalidades (Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)), por lo que se requiere utilizar un camino alternativo, que se apoya en los clasificadores usados por las propias cuentas nacionales (el clasificador de transacciones y otros flujos, que se emplea en el cálculo de las Cuentas Económicas Integradas (CEI), y el clasificador de productos, que se usa en el cuadro de oferta y utilización), y realizar una correspondencia entre ellos.

La medición propuesta se organiza en dos cuadros: un cuadro de erogaciones corrientes y de capital, y un segundo cuadro de ingresos corrientes. En ambos cuadros, en las columnas se identifica a los actores: la seguridad social vinculada al empleo pensionario y no pensionario (sector público y sector privado), la asistencia social (de las instituciones sin fines de lucro y del Gobierno) y, finalmente, los seguros voluntarios de vida y de salud (del sector público y del sector privado). Por su parte, las filas del cuadro de erogaciones representan las transacciones de las funciones sociales para cada subsector. Las principales fuentes de información necesarias para completar los cuadros son las cuentas económicas integradas y el cuadro de oferta y utilización, además de algunos datos o desgloses específicos para determinadas partidas.

Actualmente la CEPAL se encuentra trabajando con tres países (Ecuador, El Salvador y Perú) para la implementación de la medición del gasto social a partir del Sistema de Cuentas Nacionales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>; Naciones Unidas, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008, 2009* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf) y R. Martínez y M.P. Collinao, "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

## Bibliografía

- Aldunate, E. y R. Martner (2006), "Política fiscal y protección social", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alessina, A. y G. Tabellini (2005), "Why is fiscal policy often procyclical?", *NBER Working Paper*, N° 11600, septiembre.
- Aravena, C. y A. Hofman (2014), "Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industrias-base de datos LA KLEMS", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 152 (LC/L.3870), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arellano, M. y S. Bond (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, vol. 58.
- Boyer, R. (2015), "Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calderón, C. y K. Schmidt-Hebbel (2008), "Business cycles and fiscal policies: the role of institutions and financial markets", *Documentos de trabajo*, N° 481, Banco Central de Chile.
- Catao, L. y B. Sutton (2002), "Sovereign defaults: the role of volatility", *IMF Working Papers*, N° 02/149.
- Celasun, O. y otros (2015), "Fiscal policy in Latin America: lessons and legacies of the global financial crisis", *IMF Staff Discussion Note*, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo* (LC/G.2684-P), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2015c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2013), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- (2012), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago.
- (2011), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2512-P), Santiago.
- (2010a), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), "Consideraciones para el proceso presupuestario 2016", mayo [en línea] [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf).
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut (2010), "Fiscal policy in Latin America: countercyclical and sustainable at last?", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 291, julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>.
- Gali, Jordi y Roberto Perotti (2003), "Fiscal policy and monetary integration in Europe", *Economic Policy*, vol. 37.
- Gavin, M. y R. Perotti (1997), "Fiscal policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 12.
- Gómez Sabañi, J.C. y D. Morán (2014), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y D. Morán (2015), “El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto*, N° 658 (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaminski, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), “When it rains it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, *NBER Working Paper*, N° 10780, Cambridge, MIT Press.
- Klemm, A. (2014), “Fiscal policy in Latin America over the cycle”, *IMF Working Paper*, N° 14/59.
- Martínez, R. y M.P. Collinao (2010), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R. (2007), “La política fiscal en tiempos de bonanza”, *serie Gestión Pública*, N° 66 (LC/L.2736-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R. y V. Tromben (2003), “Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America”, *Tax Policy, Public Finance Workshop Proceedings*, Roma, Banca d'Italia Research Department.
- Mugrave, R. (1959), *Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf).
- Talvi, E. y C. Vegh (2005), “Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, Elsevier, octubre.
- Ocampo, J. A. (2015), “Uncertain times”, *Finance & Development*, vol. 52, N° 3, septiembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013* [en línea] <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>.

# Anexo II.A1

## Cuadro II.A1.1

### América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como proporción del gasto público total, 1991-1992 a 2013-2014 (En porcentajes)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período													
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014		
Argentina	SPNF	63,0	65,0	65,6	65,2	63,6	64,8	65,5	63,1	63,1	64,3	...	...	...	
	GC	61,3	64,7	67,8	66,7	63,0	64,4	66,0	60,0	58,5	58,4	57,6	56,8	56,8	
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	29,4	28,2	26,2	33,0	34,8	33,9	30,5	28,7	30,6	...	...	...	...	
	GG	47,3	57,5	55,6	50,5	59,5	64,3	72,2	72,3	72,4	71,7	73,0	74,8	74,8	
Brasil	GC	61,8	64,0	65,3	65,9	67,8	68,1	68,1	66,9	66,4	67,1	67,3	67,8	67,8	
	GC	...	...	...	...	68,3	68,7	68,7	68,8	69,6	69,6	69,6	69,6	69,6	
Costa Rica	SP	39,6	40,2	39,8	41,9	40,4	39,0	37,2	35,3	36,2	39,0	42,9	43,8	43,8	
	GG	33,9	36,5	44,8	42,9	45,7	49,7	52,2	56,7	57,2	58,7	50,8	51,4	51,4	
Cuba	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	44,3	33,6	27,3	27,3	27,3	
	GC	25,8	28,0	20,1	17,6	12,8	18,6	18,9	21,2	24,4	26,3	25,3	...	...	
Ecuador	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
	SPNF	...	...	...	...	...	...	56,3	56,1	57,9	55,9	58,8	60,7	60,7	
Guatemala	GC	29,6	38,7	42,2	44,8	44,1	47,8	48,5	50,0	48,2	53,6	50,8	53,6	53,6	
	GCP	41,3	36,5	41,1	38,3	43,8	46,8	52,8	52,5	51,3	51,1	...	...	...	
Honduras	GC	22,8	22,7	20,0	...	18,5	17,3	16,4	19,2	21,0	...	...	...	...	
	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
México	GCP	46,6	52,1	53,1	55,2	61,9	59,6	57,4	59,0	57,0	55,1	57,3	57,9	57,9	
	GCP	36,6	39,8	38,7	34,9	39,8	39,6	44,1	49,2	52,7	54,9	54,9	57,2	57,2	
Panamá	GC	42,6	45,8	42,2	42,4	39,0	38,3	37,0	37,7	41,5	43,1	42,0	41,0	41,0	
	GC	...	...	...	...	...	...	27,9	33,9	39,7	41,1	41,2	...	...	
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
	GG	...	...	...	...	45,8	54,2	56,2	55,7	52,1	50,5	49,4	...	...	
República Dominicana	GC	38,7	42,4	41,6	41,0	45,2	45,6	39,4	41,5	39,9	39,1	37,7	...	...	
	GC	40,8	41,6	41,8	...	41,2	45,8	41,8	31,0	33,4	...	...	...	...	
Trinidad y Tabago	GC	65,3	69,6	71,3	68,7	67,1	67,4	59,0	63,1	73,3	74,1	74,2	...	...	
	GC	46,1	45,7	45,1	48,5	51,3	54,1	57,6	56,8	60,0	68,9	70,8	58,9	58,9	
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	GC	46,7	54,0	55,0	52,5	58,4	60,9	64,8	64,7	64,9	65,0	65,8	66,4	66,4	
	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>e</sup></b>		41,3	43,6	45,3	45,6	46,5	48,0	48,0	48,5	49,9	51,3	50,9	50,7	50,7	

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

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; SP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> No se cuenta con cifras de seguridad social.

<sup>d</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>e</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.

**Cuadro II.A1.2**  
**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social como proporción del PIB**  
**y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

País	Cobertura <sup>a</sup>											Como proporción del PIB (en porcentajes)
	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	
Argentina	16,5	17,3	17,3	16,7	18,1	17,5	15,9	16,6	18,7	22,5	...	...
GC	9,2	8,9	9,4	8,9	9,2	8,9	8,2	7,8	8,4	10,5	11,5	12,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	6,1	7,6	7,3	10,2	11,2	12,8	13,1	12,1	11,6	12,7	11,6	...
Brasil	16,7	17,9	19,2	20,1	20,8	21,2	21,9	22,5	23,7	25,1	24,6	26,3
Chile	11,5	11,9	11,8	12,6	14,2	14,4	13,3	11,9	12,7	15,2	14,5	14,9
Colombia	5,9	7,6	12,3	12,0	10,5	10,9	10,4	11,6	12,5	14,0	12,7	13,6
Costa Rica	14,8	16,0	15,9	16,9	16,6	18,7	18,2	17,1	18,4	22,5	22,7	23,3
Cuba	28,6	28,2	24,3	21,6	22,9	25,1	27,4	36,0	41,8	42,6	34,7	31,8
GC	...	...	...	...	...	...	...	16,7	22,0	22,7	16,1	11,2
Ecuador	3,8	4,3	4,0	3,6	2,7	3,9	3,7	4,2	5,8	7,9	7,9	...
El Salvador	...	...	...	...	...	...	12,0	12,7	12,3	13,5	14,8	15,1
Guatemala	3,9	4,9	4,5	5,8	6,7	7,1	7,3	7,7	7,1	8,1	7,5	7,6
Honduras	6,2	6,0	5,6	5,1	7,2	8,8	10,1	9,7	10,5	11,8	...	...
Jamaica	6,9	7,2	7,4	...	5,7	11,5	12,4	13,5	12,9	...	...	...
México	6,6	8,0	7,5	7,9	8,5	8,9	9,0	9,3	9,9	11,1	11,0	3,1
Nicaragua <sup>c</sup>	4,8	5,4	5,2	4,8	6,9	6,2	7,9	8,6	9,1	9,8	9,2	10,3
Panamá	7,6	7,3	7,3	8,1	8,2	9,4	8,0	8,3	8,4	9,8	9,5	9,3
Paraguay	...	...	...	...	...	...	9,0	11,1	12,0	14,2	16,4	...
Perú	...	...	...	...	8,8	9,8	9,9	9,6	9,2	10,2	9,4	...
República Dominicana	3,4	4,6	4,1	4,6	5,5	6,7	5,7	7,2	7,9	7,2	6,8	...
Trinidad y Tabago	7,3	6,9	6,5	...	8,2	10,0	9,3	8,9	8,2	...	...	...
Uruguay	16,9	19,0	20,1	20,9	22,4	24,2	20,4	20,3	22,9	23,4	23,5	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	12,0	10,0	9,9	11,9	13,9	16,5	17,5	19,9	20,2	17,9	22,0	17,8
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio ponderado)<sup>e</sup></b>	12,6	13,6	14,3	14,8	15,4	15,9	16,0	16,7	17,8	19,3	19,0	19,5
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio simple)<sup>e</sup></b>	10,0	10,5	10,5	10,8	11,6	12,6	12,5	13,3	14,1	15,2	14,9	14,9

Cuadro II.A.1.2 (conclusión)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período											
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014
		Per cápita (en dólares de 2010)											
Argentina	SPNF	1 223	1 418	1 420	1 516	1 575	1 350	1 286	1 570	1 979	2 392	...	...
	GC	680	733	775	808	806	684	666	742	894	1 157	1 418	1 625
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	87	112	110	161	177	203	211	206	211	242	234	...
	GG	1 308	1 464	1 648	1 751	1 814	1 886	2 006	2 176	2 497	2 749	2 879	3 141
Brasil	GC	781	908	1 023	1 190	1 354	1 427	1 392	1 354	1 544	1 887	1 978	2 161
	GC	266	366	617	613	502	528	529	636	741	855	835	938
Costa Rica	SP	709	836	847	944	1 005	1 123	1 161	1 186	1 407	1 718	1 855	1 999
	GG	1 003	784	716	673	777	902	1 052	1 668	2 244	2 399	2 058	1 984
Cuba	GC	...	...	...	...	...	...	...	770	1 184	1 279	951	693
	GC	146	165	155	144	100	147	148	182	263	364	398	...
Ecuador	GC	...	...	...	...	...	...	...	383	424	463	515	541
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	GC	89	115	110	149	177	189	196	212	207	232	221	228
Guatemala	GC	98	97	92	86	119	152	184	192	222	243	...	...
Honduras	GCP	297	315	324	...	240	484	540	600	671	...	...	...
Jamaica	GC	486	597	532	606	692	731	751	816	906	969	1 012	299
México	GCP	54	58	59	57	88	82	107	124	139	146	148	176
Nicaragua <sup>c</sup>	GC	341	350	349	420	441	502	452	520	615	759	853	903
Panamá	GC	...	...	...	...	...	...	...	301	348	417	513	...
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	GG	...	...	...	...	289	329	354	378	418	495	512	...
República Dominicana	GC	90	135	127	158	207	264	225	320	393	375	367	...
Trinidad y Tabago	GC	484	448	462	...	806	1 049	1 198	1 323	1 380	...	...	...
Uruguay	GC	1 236	1 513	1 653	1 874	1 963	1 910	1 635	1 878	2 369	2 698	2 941	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	GC	952	774	749	924	992	1 145	1 124	1 551	1 776	1 500	1 899	1 563
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>e</sup></b>		801	895	965	1 038	1 085	1 121	1 162	1 300	1 502	1 654	1 741	1 841
<b>América Latina y el Caribe (promedio simple)<sup>e</sup></b>		495	536	564	620	667	714	722	839	989	1 092	1 154	1 201

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

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; GCP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> No se cuenta con cifras de seguridad social.

<sup>d</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>e</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.

**Cuadro II.A1.3**  
**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en educación**  
**como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

País	Cobertura <sup>a</sup>											Periodo													
	Como proporción del PIB (en porcentajes)											Como proporción del PIB (en porcentajes)													
	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	
Argentina	3,1	3,4	3,5	3,6	4,1	4,0	3,4	4,0	4,6	5,4	...	...	3,1	3,4	3,5	3,6	4,1	4,0	4,6	5,4	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	1,0	1,3	1,5	1,7	1,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	1,0	1,3	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8
Brasil	3,8	4,8	5,0	5,0	5,1	6,0	6,4	6,1	5,8	6,1	5,5	...	2,9	4,2	4,5	4,7	5,1	4,6	4,8	5,1	5,6	5,5	5,5	5,8	5,8
Chile	2,2	2,4	2,6	3,1	3,7	3,9	3,6	3,1	3,6	4,3	4,2	4,5	2,2	2,4	2,6	3,1	3,7	3,9	3,6	3,1	3,6	4,3	4,2	4,5	4,5
Colombia	2,5	2,6	3,6	3,9	3,5	3,3	3,4	3,1	3,0	3,3	3,0	3,3	2,5	2,6	3,6	3,9	3,5	3,3	3,4	3,1	3,0	3,3	3,0	3,3	3,3
Costa Rica	3,9	4,4	4,2	4,6	4,5	5,5	5,6	5,3	5,6	7,2	7,3	7,6	3,9	4,4	4,2	4,6	4,5	5,5	5,6	5,3	5,6	7,2	7,3	7,6	7,6
Cuba	11,1	9,5	7,3	7,4	8,4	10,0	11,9	14,0	17,0	17,3	15,2	12,9	11,1	9,5	7,3	7,4	8,4	10,0	11,9	14,0	17,0	17,3	15,2	12,9	12,9
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	5,1	8,4	7,8	5,3	2,9	...	...	...	...	...	...	5,1	8,4	7,8	5,3	2,9	...	...
El Salvador	2,7	2,8	2,5	2,4	1,7	2,2	2,2	2,3	2,9	4,5	4,6	...	2,7	2,8	2,5	2,4	1,7	2,2	2,2	2,3	2,9	4,5	4,6	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	3,4	3,3	3,8	3,9	4,0	...	...	...	...	...	...	3,4	3,3	3,2	3,8	3,9	4,0	4,0
Honduras	1,8	2,0	1,8	2,2	2,7	2,9	2,9	3,0	2,9	3,3	3,2	3,2	1,8	2,0	1,8	2,2	2,7	2,9	2,9	3,0	2,9	3,3	3,2	3,2	3,2
Jamaica	3,6	3,4	3,2	3,3	4,5	5,6	6,5	6,5	7,1	7,6	...	...	3,6	3,4	3,2	3,3	4,5	5,6	6,5	6,5	7,1	7,6	...	...	...
México	3,5	3,5	4,0	...	6,1	6,6	7,4	8,2	7,7	...	...	...	3,5	3,5	4,0	...	6,1	6,6	7,4	8,2	7,7	...	...	...	...
Nicaragua	2,6	3,5	3,3	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	3,8	3,6	...	2,6	3,5	3,3	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	3,8	3,6	...	...
Panamá	1,5	2,1	2,1	2,3	3,0	3,0	3,6	3,8	4,1	4,4	3,9	4,3	1,5	2,1	2,1	2,3	3,0	3,0	3,6	3,8	4,1	4,4	3,9	4,3	4,3
Paraguay	3,7	3,6	3,8	4,1	4,0	4,3	3,9	4,0	3,5	3,4	3,4	3,2	3,7	3,6	3,8	4,1	4,0	4,3	4,0	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,2
Perú	...	...	...	...	...	...	...	4,1	4,3	4,8	5,4	...	...	...	...	...	...	...	4,1	4,3	4,8	5,4	...	...	...
República Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	3,5	4,1	4,8	5,4	...	...	...	...	...	...	...	3,5	4,1	4,8	5,4	...	...	...
Trinidad y Tabago	0,9	1,4	1,5	1,9	2,2	2,6	1,7	1,9	2,4	2,4	2,3	...	0,9	1,4	1,5	1,9	2,2	2,6	1,7	1,9	2,4	2,4	2,3	...	...
Uruguay	3,3	3,2	3,0	...	3,6	4,5	4,3	3,8	3,5	...	...	...	3,3	3,2	3,0	...	3,6	4,5	4,3	3,8	3,5	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	2,3	2,4	2,6	3,0	2,8	3,2	3,1	3,0	3,6	4,1	4,3	...	2,3	2,4	2,6	3,0	2,8	3,2	3,1	3,0	3,6	4,1	4,3	...	...
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio ponderado)<sup>d</sup></b>	4,7	4,6	3,8	4,7	5,6	6,3	6,5	6,7	6,7	6,1	5,8	5,5	4,7	4,6	3,8	4,7	5,6	6,3	6,5	6,7	6,7	6,1	5,8	5,5	5,5
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio simple)<sup>d</sup></b>	3,0	3,8	3,9	4,1	4,3	4,2	4,3	4,2	4,6	5,0	4,9	4,9	3,0	3,8	3,9	4,1	4,3	4,2	4,3	4,2	4,6	5,0	4,9	4,9	4,9
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio ponderado)<sup>e</sup></b>	3,3	3,5	3,4	3,6	4,0	4,4	4,5	4,6	4,9	5,3	5,1	5,1	3,3	3,5	3,4	3,6	4,0	4,4	4,5	4,6	4,9	5,3	5,1	5,1	5,1

Cuadro II.A.1.3 (conclusión)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período											
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014
		Per cápita (en dólares de 2010)											
Argentina	SPNF	230	284	291	331	362	309	279	382	484	575	...	...
	GC	66	65	70	79	74	60	59	92	137	165	212	231
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	55	71	75	79	81	96	104	104	106	117	111	...
	GG	226	345	387	408	442	406	439	445	540	611	642	692
Brasil	GC	150	185	228	293	352	384	382	357	437	534	567	649
Colombia	GC	113	126	182	199	167	160	171	168	176	200	197	230
Costa Rica	SP	188	229	226	257	275	330	356	365	428	549	595	654
Cuba	GG	389	264	215	229	283	359	459	647	917	974	905	804
	GC	...	...	...	...	...	...	...	236	450	441	315	179
Ecuador	GC	103	109	97	96	63	85	89	100	131	206	230	...
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	108	110	114	132	137	143
Guatemala	GC	42	48	45	56	72	78	78	83	84	96	94	95
Honduras	GCP	57	56	52	56	76	96	119	128	149	157	...	...
Jamaica	GC	149	151	174	...	257	277	322	361	404	...	...	...
México	GCP	195	264	237	260	278	290	285	298	318	332	331	...
Nicaragua	GCP	16	23	24	27	38	39	48	55	62	66	63	74
Panamá	GC	166	170	183	213	215	230	216	248	259	262	305	315
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	92	111	125	142	168	...
Perú	GG	...	...	...	...	97	98	111	119	132	156	158	...
República Dominicana	GC	25	41	46	65	83	103	68	85	119	122	123	...
Trinidad y Tabago	GC	219	207	212	...	356	472	553	569	593	...	...	...
Uruguay	GC	165	191	217	274	245	255	251	280	377	475	541	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	GC	374	353	288	368	399	435	418	521	585	515	502	486
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>d</sup></b>		191	249	261	284	305	297	308	330	389	430	445	468
<b>América Latina y el Caribe (promedio simple)<sup>d</sup></b>		148	161	165	186	204	223	236	264	311	341	354	368

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

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; GCP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>d</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.

**Cuadro II.A1.4**  
**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en salud**  
**como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

País	Cobertura <sup>a</sup>											Período
	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	
	Como proporción del PIB (en porcentajes)											
Argentina	3,7	4,0	4,0	3,8	4,2	4,0	3,5	3,7	4,0	5,0	...	...
	GC	2,0	2,1	2,0	2,1	1,9	1,7	1,1	0,5	0,6	0,7	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	1,4	1,6	1,4	1,5	1,4	...
Brasil	GG	3,0	3,0	3,9	3,7	3,8	4,1	4,5	4,6	5,2	4,9	5,2
Chile	GC	1,9	2,2	2,2	2,4	2,7	2,8	2,7	2,6	3,7	3,6	3,9
Colombia	GC	0,8	1,5	2,8	3,1	2,3	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	2,1
Costa Rica	SP	4,6	4,7	4,7	4,7	4,9	5,5	5,4	4,9	6,5	6,6	6,5
Cuba	GG	5,5	5,8	4,7	5,1	5,5	5,7	5,6	12,2	11,8	9,6	10,4
	GC	...	...	...	...	...	...	1,6	3,6	3,6	2,5	0,9
Ecuador	GC	0,9	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8	1,0	1,3	1,6	1,6	...
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	3,6	4,0	4,2	4,1	4,4
Guatemala	GC	1,0	1,1	0,8	1,0	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,1	1,1
Honduras	GCP	2,3	2,2	2,2	1,8	2,5	2,9	3,3	2,9	3,4	...	...
Jamaica	GC	2,0	2,1	1,8	...	2,4	2,9	3,4	3,2	...	...	...
México	GCP	2,8	2,6	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,7	2,7	...
Nicaragua	GCP	2,0	2,1	2,0	1,8	2,4	2,3	2,6	2,7	2,9	2,8	3,3
Panamá	GC	1,7	2,0	1,8	1,9	2,0	2,4	2,1	1,9	2,1	1,8	1,8
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	1,6	2,2	3,1	3,8	...
Perú	GG	...	...	...	...	1,5	1,7	1,6	1,8	2,3	2,4	...
República Dominicana	GC	0,7	1,0	0,9	1,0	1,3	1,6	1,0	1,3	1,5	1,7	...
Trinidad y Tabago	GC	2,8	2,5	2,1	...	1,9	2,3	2,3	2,5	...	...	...
Uruguay	GC	2,8	3,1	2,9	2,9	3,6	3,8	3,2	3,5	4,4	5,3	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	GC	2,2	1,7	1,5	2,0	2,6	3,2	2,8	3,2	3,1	4,4	3,9
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio ponderado)<sup>d</sup></b>		2,7	2,7	3,0	3,0	3,1	3,2	3,4	3,5	4,1	4,0	4,2
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio simple)<sup>e</sup></b>		2,3	2,4	2,3	2,4	2,6	2,8	2,7	3,0	3,6	3,5	3,6

Cuadro II.A.1.4 (conclusión)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período											
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014
		Per cápita (en dólares de 2010)											
Argentina	SPNF	274	328	330	349	369	307	286	346	418	535	...	...
	GC	147	167	173	180	185	147	138	100	54	72	85	106
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	13	17	15	15	18	22	26	28	26	29	29	...
	GG	232	245	332	327	332	368	414	449	523	573	577	622
Brasil	GC	129	166	191	226	253	280	288	302	365	455	491	569
Chile	GC	34	73	143	159	111	95	93	101	111	117	127	146
Colombia	SP	221	245	249	263	295	331	343	338	417	500	541	560
Costa Rica	GG	191	160	138	159	186	205	214	443	654	662	567	650
Cuba	GC	...	...	...	...	...	...	...	70	193	204	147	55
Ecuador	GC	33	29	33	30	21	32	40	45	61	71	82	...
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	115	133	131	143	142	158
Guatemala	GC	24	25	20	26	33	30	30	34	34	39	32	34
Honduras	GCP	37	36	35	30	41	49	60	58	57	70	...	...
Jamaica	GC	86	92	79	...	100	123	148	144	167	...	...	...
México	GCP	210	198	136	156	169	173	183	207	220	238	251	...
Nicaragua	GCP	22	22	23	21	31	30	35	38	43	44	45	56
Panamá	GC	77	94	87	100	109	130	120	132	140	166	160	171
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	43	58	66	91	119	...
Perú	GG	...	...	...	...	48	56	57	62	82	111	128	...
República Dominicana	GC	19	29	28	36	49	61	39	56	71	79	91	...
Trinidad y Tabago	GC	187	161	146	...	186	242	290	369	376	...	...	...
Uruguay	GC	206	250	235	259	318	300	261	324	458	613	736	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	GC	171	131	113	159	185	219	184	248	324	262	380	343
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>d</sup></b>		173	181	203	212	217	229	244	275	321	355	370	394
<b>América Latina y el Caribe (promedio simple)<sup>d</sup></b>		111	118	120	131	143	153	156	186	226	254	273	292

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

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; GCP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>d</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.

**Cuadro II.A1.5**  
**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en seguridad social y asistencia social**  
**como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

País	Cobertura <sup>a</sup>											
	Periodo											
	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014
	Como proporción del PIB (en porcentajes)											
Argentina	8,4	8,4	8,5	8,0	8,5	8,5	7,9	7,5	8,7	10,4	...	...
	GC	6,3	6,0	6,4	6,3	6,2	5,8	5,5	6,2	7,8	8,6	9,4
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	1,3	1,6	1,3	4,1	4,6	5,1	4,9	4,2	4,1	4,8	4,4	...
Brasil	9,0	10,2	10,1	10,9	11,1	11,4	11,4	12,1	12,2	12,8	12,8	13,9
	GC	7,2	7,1	6,7	6,8	7,4	6,6	5,8	5,7	6,8	6,3	6,1
Chile	2,2	3,0	5,0	4,1	3,7	5,0	4,7	6,2	7,0	8,2	7,1	7,3
Colombia	4,6	5,1	5,2	6,0	5,7	5,9	5,4	5,2	5,4	6,4	6,6	6,9
Costa Rica	8,1	8,5	7,1	7,1	6,6	6,8	7,2	6,8	6,8	7,6	7,3	7,0
	GC	...	...	...	...	...	...	6,8	6,8	7,6	7,3	7,2
Ecuador	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,7	1,0	1,5	1,4	...
El Salvador	...	...	...	...	...	...	3,5	3,9	3,9	4,2	4,8	4,9
Guatemala	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1	1,4	1,1	1,1	1,4	1,5	1,4
Honduras	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,7	0,7	...	...
Jamaica	0,4	0,4	0,3	...	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	...	...	...
México	0,1	0,6	1,4	1,7	2,2	2,1	2,1	2,2	2,5	3,0	3,1	...
Nicaragua <sup>c</sup>	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	1,8	1,5	1,3	1,8	1,4	1,4	1,1	1,1	1,5	1,7	1,5	1,3
Paraguay	...	...	...	...	...	...	3,5	4,6	5,0	6,0	6,7	...
Perú	...	...	...	...	3,6	4,5	4,5	4,2	3,5	3,4	3,1	...
República Dominicana	0,2	0,4	0,3	0,5	0,8	1,0	1,4	2,1	2,2	1,9	1,7	...
Trinidad y Tabago	0,1	0,1	0,1	...	1,4	1,6	1,5	1,3	1,2	...	...	...
Uruguay	11,5	13,0	14,1	14,0	14,4	15,2	12,3	11,7	12,3	11,7	10,8	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	2,6	2,4	3,1	3,1	3,6	4,7	5,9	6,6	7,2	7,0	8,9	6,5
<b>América Latina y el Caribe</b>	5,5	6,2	6,6	6,8	7,1	7,3	7,3	7,6	7,9	8,7	8,7	9,0
<b>(promedio ponderado)<sup>e</sup></b>												
<b>América Latina y el Caribe</b>	3,5	3,7	3,8	4,0	4,2	4,5	4,3	4,4	4,6	5,1	5,1	5,0
<b>(promedio simple)<sup>e</sup></b>												

Cuadro II.A.1.5 (conclusión)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período													
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014		
		Per cápita (en dólares de 2010)													
Argentina	SPNF	619	692	700	728	743	654	639	710	920	1 108	...	...		
	GC	464	498	531	546	546	476	467	518	658	862	1 063	1 188		
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	19	23	20	65	73	81	79	71	75	92	90	...		
Brasil	GG	705	830	871	949	970	1 018	1 045	1 170	1 281	1 405	1 499	1 659		
Chile	GC	490	539	582	646	713	735	694	664	697	845	864	881		
Colombia	GC	99	142	251	208	177	242	240	337	420	498	469	507		
Costa Rica	SP	217	267	278	335	347	356	341	361	415	492	539	591		
Cuba	GG	283	237	209	221	225	245	275	314	363	429	436	435		
	GC	...	...	...	...	...	...	...	314	363	429	436	447		
Ecuador	GC	10	16	16	10	13	16	12	28	47	70	72	...		
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	112	130	139	143	166	176		
Guatemala	GC	20	21	19	23	28	30	39	30	32	41	43	43		
Honduras	GCP	5	5	4	...	5	6	6	6	16	14	...	...		
Jamaica	GC	17	16	13	...	16	20	22	27	31	...	...	...		
México	GCP	9	44	99	130	177	176	179	194	232	264	291	299		
Nicaragua <sup>c</sup>	GCP	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...		
Panamá	GC	83	69	60	94	77	75	62	72	112	131	134	124		
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	93	124	144	175	210	...		
Perú	GG	...	...	...	...	119	151	162	166	156	164	166	...		
República Dominicana	GC	6	11	11	18	30	41	57	94	109	101	94	...		
Trinidad y Tabago	GC	6	5	7	...	136	171	199	190	202	...	...	...		
Uruguay	GC	845	1 039	1 162	1 251	1 257	1 204	991	1 085	1 270	1 352	1 349	...		
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	GC	203	186	234	240	256	325	375	515	635	588	772	572		
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>e</sup></b>		348	407	444	479	497	518	527	593	669	744	796	850		
<b>América Latina y el Caribe (promedio simple)<sup>e</sup></b>		195	222	242	263	277	287	281	314	365	409	437	452		

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

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; SP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> No se cuenta con cifras de seguridad social.

<sup>d</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>e</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.

**Cuadro II.A1.6**  
**América Latina y el Caribe (21 países): gasto público social en vivienda y otros**  
**como proporción del PIB y per cápita, 1991-1992 a 2013-2014**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

País	Cobertura <sup>a</sup>											Como proporción del PIB (en porcentajes)
	Periodo											
	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	
Argentina	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2	1,0	1,0	1,4	1,5	1,6	...	...
GC	0,05	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,3	0,4	0,5	0,5	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Brasil	1,8	0,5	0,7	0,8	0,8	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,4	1,4
Chile	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Colombia	0,4	0,5	0,8	0,9	1,0	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	...
Costa Rica	7,8	9,5	9,1	11,8	12,6	14,5	14,8	13,8	13,4	14,8	13,6	...
Cuba	4,0	4,4	5,2	2,1	2,5	2,6	2,7	5,7	5,8	5,9	2,5	1,5
GC	...	...	...	...	...	...	...	3,3	3,3	3,6	0,9	...
Ecuador	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2	0,5	0,4	0,3	...
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	1,5	1,4	1,3	2,0	...
Guatemala	0,1	0,9	1,0	1,8	1,7	1,9	1,8	2,4	2,0	1,9	1,8	1,8
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	...	...
Jamaica	1,1	1,3	1,3	...	...	1,5	1,1	1,5	...	...	...	...
México	1,0	1,2	0,9	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	...
Nicaragua	1,4	1,3	1,1	0,7	1,5	1,0	1,8	2,2	2,2	2,5	2,4	2,7
Panamá	0,3	0,4	0,4	0,3	0,7	1,2	0,9	1,1	1,4	2,6	2,8	3,0
Paraguay	...	...	...	...	...	...	0,3	0,3	0,5	0,3	0,5	...
Perú	...	...	...	...	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,3	1,1	...
República Dominicana	1,5	1,9	1,4	1,1	1,2	1,5	1,5	1,9	1,9	1,4	1,1	...
Trinidad y Tabago	1,1	1,1	1,4	...	...	1,6	1,2	1,3	1,3	...	...	...
Uruguay	0,3	0,4	0,5	1,0	1,6	1,9	1,6	2,0	2,5	2,2	...	...
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	2,6	1,3	1,5	2,0	2,1	2,4	2,3	3,4	2,6	1,6	2,9	...
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio ponderado)<sup>d</sup></b>	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	1,3	1,5	1,5	1,4	1,4
<b>América Latina y el Caribe</b> <b>(promedio simple)<sup>e</sup></b>	1,5	1,5	1,4	1,2	1,3	1,4	1,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6

Cuadro II.A.1.6 (conclusión)

País	Cobertura <sup>a</sup>	Período													
		1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014		
		Per cápita (en dólares de 2010)													
Argentina	SPNF	99	118	102	111	104	80	82	132	156	175	...	...		
	GC	3	3	1	3	2	1	1	31	45	57	59	100		
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	GC	1	1	1	2	4	5	3	4	4	4	5	...		
Brasil	GG	144	44	58	67	74	94	108	112	152	159	161	168		
Chile	GC	13	18	21	26	35	28	27	31	45	54	56	62		
Colombia	GC	20	26	41	47	58	31	25	29	35	40	43	55		
Costa Rica	SP	83	96	94	89	89	110	120	121	147	176	180	195		
Cuba	GG	140	123	153	64	83	94	105	264	311	334	150	96		
	GC	...	...	...	...	...	...	...	151	178	206	53	13		
Ecuador	GC	0	22	9	8	3	14	8	8	24	17	15	...		
El Salvador	SPNF	...	...	...	...	...	...	49	51	51	44	70	64		
Guatemala	GC	3	21	26	45	44	50	50	66	57	56	53	55		
Honduras	GCP	...	...	...	...	...	...	...	...	...	6	...	...		
Jamaica	GC	45	55	57	...	51	64	47	68	69	...	...	...		
México	GCP	72	91	61	60	68	92	103	117	136	135	139	...		
Nicaragua	GCP	15	13	12	...	19	13	24	31	34	37	39	46		
Panamá	GC	15	18	18	14	39	66	53	68	104	200	280	293		
Paraguay	GC	...	...	...	...	...	...	9	8	13	8	...	...		
Perú	GG	...	...	...	...	24	23	24	32	47	64	60	...		
República Dominicana	GC	40	54	42	40	46	60	61	86	95	73	58	...		
Trinidad y Tabago	GC	72	75	97	...	129	164	157	195	210	...	...	...		
Uruguay	GC	20	34	39	106	143	151	133	188	264	257	315	...		
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>c</sup>	GC	204	104	113	157	153	165	147	267	231	135	246	162		
<b>América Latina y el Caribe (promedio ponderado)<sup>d</sup></b>		90	58	58	63	66	77	83	103	124	125	130	130		
<b>América Latina y el Caribe (promedio simple)<sup>e</sup></b>		66	63	63	66	69	76	75	107	125	122	126	126		

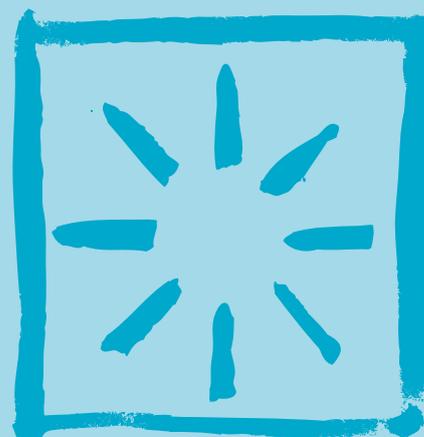
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Las coberturas corresponden a: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; GG: gobierno general; SP: sector público total; GCP: gobierno central presupuestario.

<sup>b</sup> La cifra del período 2009-2010 corresponde a 2009.

<sup>c</sup> La cifra del período 2013-2014 corresponde a 2013.

<sup>d</sup> Se incluyen estimaciones en aquellos años en que falta información para algunos países.



# Enfrentar las brechas estructurales en el mercado de trabajo: políticas y programas para la inclusión laboral y productiva

## Introducción

### A. Inclusión y exclusión laboral en América Latina

1. Brechas en el acceso al mercado de trabajo
2. Brechas en el acceso a derechos y a la protección social
3. Brechas de ingresos y pobreza

### B. La urgencia de articular los programas de inclusión laboral y productiva

1. Apoyo a la oferta de trabajo
2. Apoyo a la demanda de trabajo
3. Servicios de intermediación laboral
4. Algunos resultados de los programas de inclusión laboral y productiva

### C. Consideraciones finales: desafíos para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad

## Bibliografía

## Anexo III.A1



# Introducción

El trabajo es la llave maestra para la igualdad, eje de la integración social y económica y mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2012a y 2014a). El 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo, que, por lo tanto, es también el principal motor para la superación de la pobreza y el acceso al bienestar y a la protección social (CEPAL, 2015a). Sin embargo, el mundo del trabajo también puede producir y exacerbar desigualdades. En América Latina y el Caribe, el mercado laboral históricamente ha sido el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea y con gran peso del sector de baja productividad con la alta desigualdad de los ingresos de los hogares. La heterogeneidad de la estructura productiva se manifiesta en mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad, que conllevan grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Estas desigualdades se cruzan, además, con las brechas de género, raza, etnia y área de residencia que siempre han caracterizado a las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2015a).

Las brechas estructurales en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de la población representan un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en la región. Las personas más pobres y vulnerables tienden a concentrarse en actividades informales, las que generan ingresos más bajos y proveen menor acceso a la protección social y menos oportunidades para las generaciones futuras (CEPAL, 2014a).

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se analizan las políticas públicas y programas de inclusión laboral y productiva destinados a proporcionar un mayor acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad, contribuyendo a la superación de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad. Estas políticas laborales se orientan a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo, mediante la capacitación técnica y profesional, la nivelación de estudios, el apoyo al trabajo independiente, la generación directa e indirecta de empleo y los servicios de intermediación laboral (OEA/CEPAL/OIT, 2011; CEPAL/OIT, 2014a). Son medidas de corto y mediano plazo para promover las oportunidades de trabajo decente, y deben articularse con políticas de más largo plazo orientadas a un profundo cambio tecnológico y estructural.

En el presente capítulo, se analizan en primer lugar algunas características de las brechas en los mercados laborales de la región y el perfil laboral de las personas en edad de trabajar que viven en hogares en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, lo que ayuda a comprender el contexto en el que actúan las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva. A continuación, se analizan 61 programas de inclusión laboral y generación de ingresos aplicados actualmente en la región, recopilados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, y se discuten algunas lecciones aprendidas de estudios y evaluaciones de impacto sobre estos programas y otros ya finalizados. Finalmente, se concluye destacando los alcances y limitaciones de dichas políticas y programas desde un enfoque de derechos y de promoción del trabajo decente, y se presentan una serie de recomendaciones.

## A. Inclusión y exclusión laboral en América Latina

Pese a la evolución positiva de los indicadores del mercado laboral entre 2002 y 2013, donde se destaca la disminución del desempleo, el alza de los ingresos laborales, los procesos de formalización y el incremento de las tasas de participación de las mujeres, los mercados de trabajo de América Latina siguen caracterizándose por presentar grandes brechas, según el nivel de ingresos de los hogares, el sexo, la edad, el área de residencia, la etnia y la raza, que dificultan las posibilidades de acceso al trabajo decente. A esto se suman las posibles consecuencias negativas sobre el mercado laboral de la actual fase de contracción de la actividad económica regional.

El propósito de esta sección es analizar algunos indicadores clave de las brechas existentes en el mercado laboral de América Latina en el período 1990-2013, con el objetivo de informar la discusión sobre la formulación y la implementación de las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva. El análisis se concentra en las brechas en el acceso al mercado de trabajo (tasas de participación laboral y de desempleo, sector de productividad, categoría ocupacional

y rama de actividad), las brechas en el acceso a derechos (tenencia de contrato por parte de los asalariados y afiliación a la seguridad social —pensiones y salud—) y las brechas de ingresos y su relación con la pobreza (ingresos laborales, porcentaje de población sin ingresos propios y situación de pobreza y vulnerabilidad de los ocupados). Además de los promedios regionales, también se consideran datos desagregados por quintiles y deciles de ingreso, sexo, raza y etnia y áreas urbanas y rurales<sup>1</sup>, según corresponda. Asimismo, a fines analíticos se incluyen valores de tres grupos de países, según presenten brechas de bienestar modestas, moderadas o extremas en materia económica y social, y de los trabajadores según la condición de vulnerabilidad a la pobreza de sus hogares (véase el recuadro III.1). El análisis de esta información permite observar que, no obstante el aumento paulatino de la participación laboral, sobre todo femenina, la disminución de las tasas de desempleo y otros desarrollos positivos a lo largo del período 2002-2013, los mercados de trabajo de la región siguen presentando un acceso insuficiente y diferenciado para los grupos sociales más pobres y vulnerables.

### Recuadro III.1

#### Clasificación de los países según brechas de bienestar y de los hogares según vulnerabilidad a la pobreza

##### Brechas de bienestar en los países

Debido a sus elevados niveles de pobreza, desigualdad e informalidad laboral, América Latina aún enfrenta enormes brechas de bienestar, cuya amplitud varía según el nivel de desarrollo socioeconómico e institucional de los países. Para clasificar a los países según sus distintas brechas, se ha desarrollado una tipología de regímenes de bienestar, que se basa en distintos factores, como la capacidad de las sociedades de generar ingresos suficientes a través del mercado laboral y las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes. Para realizar la clasificación de los regímenes de bienestar latinoamericanos, se consideraron variables como el PIB per cápita, la tasa de dependencia demográfica (que da cuenta de las heterogeneidades demográficas abordadas en el capítulo V de esta edición del *Panorama Social*), la proporción de trabajadoras y trabajadores asalariados que aportan a los sistemas de seguridad social (pensiones y salud)<sup>a</sup>, el porcentaje

de personas ocupadas mayores de 15 años que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, el gasto público social por habitante y el gasto público en seguridad social y asistencia social como porcentaje del PIB (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). En el cuadro se detallan los países que componen los grupos de brechas de bienestar extremas (que ostentan valores más bajos de PIB per cápita, gasto social y asalariados que aportan a seguridad social y cuyas tasas de dependencia y número de ocupados por debajo de la línea de pobreza son más altos), moderadas (con valores promedios) y modestas (con valores más altos de PIB per cápita, gasto social y asalariados que aportan a seguridad social, y menores tasas de dependencia y número de ocupados por debajo de la línea de pobreza) según este análisis. Se toman en cuenta solamente los países de la región, por lo tanto, aunque las brechas se clasifiquen de “modestas”, son elevadas en comparación con los países que tienen regímenes de bienestar más desarrollados, como los nórdicos.

##### Grupos de países según brechas de bienestar, alrededor de 2012

Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay

Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana

Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

**Fuente:** S. Cecchini, F. Filgueira y C. Robles, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

##### Vulnerabilidad a la pobreza

En las últimas décadas, muchas personas y familias han logrado salir de la pobreza en América Latina y el Caribe. Sin embargo, una proporción significativa de estos “no pobres” sigue ostentando ingresos levemente superiores a los límites definidos por las líneas de pobreza y, por lo tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y pueden volver fácilmente a situarse por debajo de la línea de la pobreza.

Una forma de captar la vulnerabilidad social en América Latina consiste en clasificar a la población a partir de sus ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza. Desde el *Panorama Social de América Latina 2009*, la CEPAL ha ordenado a la población en cuatro categorías de ingresos per cápita con respecto a la línea

de pobreza: i) hasta 0,6 veces la línea de pobreza (definidos como “indigentes y altamente vulnerables a la indigencia”); ii) entre 0,6 y 1,2 veces (“pobres y altamente vulnerables a la pobreza”); iii) entre 1,2 y 1,8 (“vulnerables a la pobreza”), y iv) por encima de 1,8 (“no vulnerables”). Aunque la selección de los límites de las cuatro categorías poblacionales sea arbitraria, esta metodología permite visibilizar a la gran cantidad de población que vive en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad al empobrecimiento en los distintos países de América Latina. Alrededor de 2013, en apenas seis países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) la población no vulnerable correspondía a más de la mitad de la población.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de S. Cecchini, F. Filgueira y C. Robles, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, 2014; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago; y S. Cecchini y otros, “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2012.

<sup>a</sup> Afiliación a los sistemas de pensiones y salud según la definición utilizada a partir del *Panorama Social de América Latina 2013*. En el caso del Brasil, que cuenta con un sistema universal de salud, no se considera la afiliación en salud.

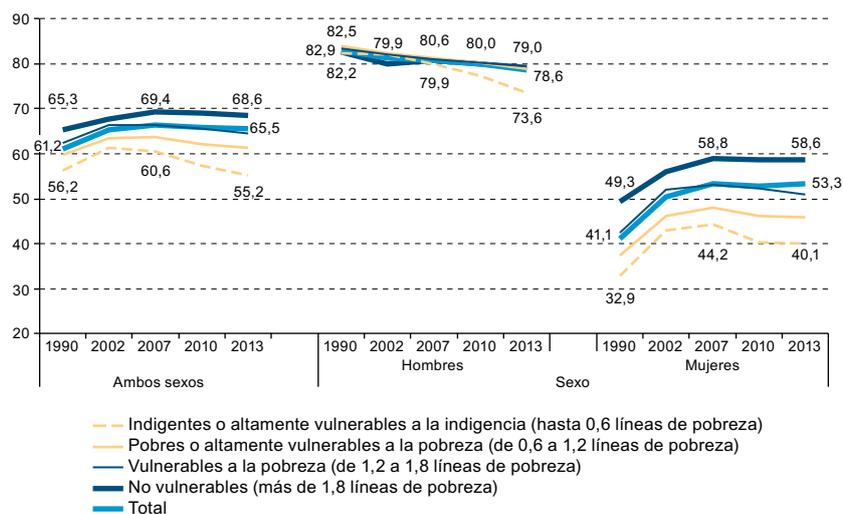
<sup>1</sup> Según se detalla en FAO/CEPAL/OIT (2012a y 2012b), la gran mayoría de las brechas en el mercado de trabajo son aún mayores cuando nos referimos a las zonas rurales y frecuentemente más en el sector agrícola.

## 1. Brechas en el acceso al mercado de trabajo

### a) Participación laboral

La tasa de participación laboral en América Latina aumentó del 61,2% en 1990 al 65,5% en 2013, debido a dos tendencias opuestas: la reducción de la tasa de participación laboral masculina, de aproximadamente 4 puntos porcentuales (en particular entre los indigentes o altamente vulnerables a la indigencia), y el aumento de la participación laboral femenina, de más de 12 puntos porcentuales. No obstante, las mujeres aún presentan tasas inferiores a las de los hombres, con diferencias que rondaron los 26 puntos porcentuales en 2013. En el gráfico III.1 se puede además apreciar que las brechas entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres aumentan cuanto mayor es el grado de vulnerabilidad de los hogares en los que viven las personas en edad de trabajar, es decir, son justamente las mujeres más pobres quienes tienen más dificultad de insertarse en el mercado de trabajo, lo que constituye un obstáculo clave para que superen la pobreza.

**Gráfico III.1**  
**América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes de la población de 15 años y más)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En los datos de 2010 no se incluye a Guatemala. En los de 2013, no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

Más allá de los promedios, al desagregar las tasas de participación por área geográfica, se observa no solo que en las zonas rurales de América Latina las tasas de participación laboral son más elevadas que en las zonas urbanas<sup>2</sup>, sino también que la brecha urbano-rural es más elevada para la población que vive en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad que para la población no vulnerable (en 2013, la tasa de participación del primer grupo era del 60,9% en áreas urbanas y del 64,9% en áreas rurales, mientras que en el caso de la población no vulnerable era del 68,6% y 70,1%, respectivamente).

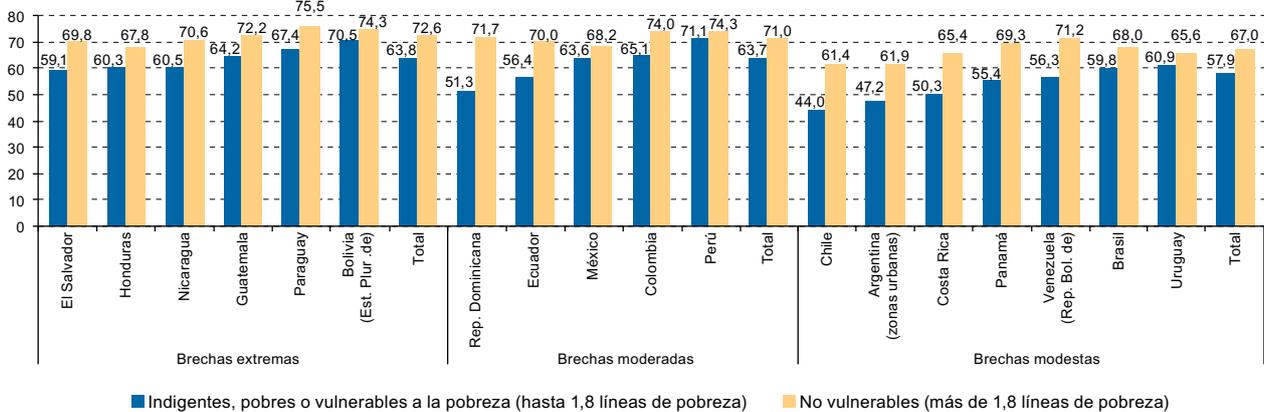
Las tasas de participación laboral guardan relación también con las brechas de bienestar que caracterizan a los países de la región. En los países con brechas modestas de bienestar se evidencian menores tasas de participación en comparación con los grupos de países de brechas moderadas y extremas (véase el gráfico III.2)<sup>3</sup>. Una primera explicación de las mayores tasas de participación laboral en los países de brechas extremas puede encontrarse en

<sup>2</sup> En 2014, en América Latina (promedio ponderado), la tasa de participación de la población de 15 años y más era del 66,1% en zonas rurales y del 65,0% en zonas urbanas (CEPALSTAT).

<sup>3</sup> Al desagregar por sexo, se observa que las tasas de participación laboral femeninas son parecidas en los países de brechas extremas (51,1%), moderadas (53,3%) y modestas (52,9%).

la temprana inserción laboral de los jóvenes y en la conclusión prematura de sus estudios, mientras que en los países de brechas modestas los jóvenes siguen estudiando y se insertan más tardíamente en el mercado laboral. Una segunda posibilidad es que en los países de brechas extremas la cobertura de pensiones es limitada y, por lo tanto, las tasas de participación de los adultos mayores son significativamente más elevadas que en los países con estados de bienestar más avanzados<sup>4</sup>. La tercera es que se trata de países con mayor proporción de población rural, y en las zonas rurales de América Latina las tasas de participación laboral suelen ser algo más elevadas que en las urbanas.

**Gráfico III.2**  
**América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según situación de vulnerabilidad**  
**a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países,**  
**totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las disparidades observadas en la inserción en los mercados laborales de la región se hacen evidentes al incorporar en el análisis la perspectiva del ciclo de vida. En promedio, un 67,4% de los jóvenes de 15 a 29 años de edad que viven en hogares no vulnerables participa en el mercado laboral, mientras que entre los jóvenes indigentes, pobres o vulnerables a la pobreza, la tasa de participación es solamente de un 54,1% (una brecha de más de 13 puntos porcentuales), principalmente debido a las bajas tasas de participación laboral femeninas (ya que no se contabiliza la gran carga de trabajo no remunerado de cuidado en los hogares). El acceso al mercado laboral aumenta entre los adultos de 30 a 64 años, con cifras de participación superiores al 70%. En este grupo de edad se reduce la brecha entre indigentes, pobres o vulnerables y no vulnerables (la brecha es de aproximadamente 8 puntos porcentuales) (véase el gráfico III.3).

Sin embargo, en los grupos de edad extremos (15 a 17 años y 65 años y más), la situación es inversa, registrándose mayores tasas de participación entre la población más pobre y vulnerable. En el grupo de edad de 15 a 17 años<sup>5</sup>, la tasa de participación laboral entre los adolescentes indigentes, pobres o vulnerables a la pobreza supera en poco más de 3 puntos porcentuales la tasa de los pertenecientes a hogares no vulnerables. Pero es especialmente en los países de brechas extremas de bienestar donde las tasas de participación de los más jóvenes alcanzan los niveles más elevados<sup>6</sup>. Esta inserción temprana en el mundo del trabajo en la mayoría de los casos se relaciona con elevados niveles de deserción o expulsión del sistema escolar y refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad (Weller, 2007). A su vez, la participación laboral de las personas de 65 años y más que vive en condiciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad llega al 31,9%, en comparación con el 23,8% en el caso de la

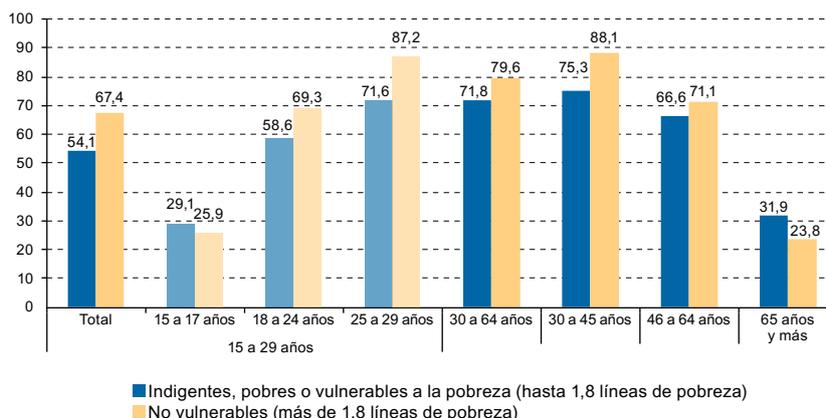
<sup>4</sup> Alrededor de 2014, en zonas urbanas, la tasa de participación laboral de los mayores de 60 años era del 38,9% en los países de brechas extremas, del 37,4% en los países de brechas moderadas y del 26,9% en los países de brechas modestas (promedios simples).

<sup>5</sup> Es importante señalar que la Argentina y el Brasil han fijado en 16 años la edad mínima para la admisión al trabajo, lo que significa que, en esos países, el trabajo entre los 15 y 16 años es considerado ilegal, con excepción, en el caso del Brasil, de aquellos adolescentes que trabajan en condiciones de aprendizaje en los términos definidos por la Ley núm. 10097 del año 2000, sobre aprendizaje profesional.

<sup>6</sup> En estos países, en 2013 las tasas de participación de los jóvenes de 15 a 17 años de edad según condición de vulnerabilidad eran las siguientes: 45,1% (indigentes o altamente vulnerables a la indigencia), 38,9% (pobres o altamente vulnerables a la pobreza), 35,9% (vulnerables a la pobreza) y 32,4% (no vulnerables).

población no vulnerable (véase el gráfico III.3). La insuficiencia de la cobertura de los sistemas de protección social, la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo a lo largo de la vida y los bajos montos de las pensiones explican los altos niveles de participación entre la población adulta mayor más pobre y vulnerable.

**Gráfico III.3**  
**América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según grupos de edad**  
**y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares,**  
**totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## b) Desempleo

Si bien en 2015 experimentó un repunte<sup>7</sup>, la tasa de desempleo en América Latina ha disminuido gradualmente desde inicios de la última década, acumulando un descenso de 2,8 puntos porcentuales en el período comprendido entre 2002 y 2013 (véase el gráfico III.4), y esa disminución ha sido más acentuada entre las mujeres. Sin embargo, alrededor de 2013, la tasa de desempleo femenina a nivel regional (7,2%) seguía siendo más elevada que la de los hombres (5,3%). Asimismo, entre las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad, las tasas de desempleo se han mantenido relativamente altas en el período analizado. En 2013 ese indicador alcanzaba al 16,5% entre las personas indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, al 8,8% entre la población pobre o altamente vulnerable a la pobreza, al 7,1% entre los vulnerables a la pobreza y solo al 3,9% entre los no vulnerables<sup>8</sup>. En todos los estratos socioeconómicos, el desempleo de las mujeres era superior al de los hombres.

El desempleo en las áreas urbanas es mayor que en las zonas rurales, y se observan claras diferencias según la situación de vulnerabilidad de las personas. Un 10,8% de la población indigente, pobre o vulnerable y un 4,0% de la población no vulnerable urbana se encuentra desempleada, en tanto que en las zonas rurales el desempleo afecta a un 3,9% de la población indigente, pobre o vulnerable y a un 2,3% de la no vulnerable.

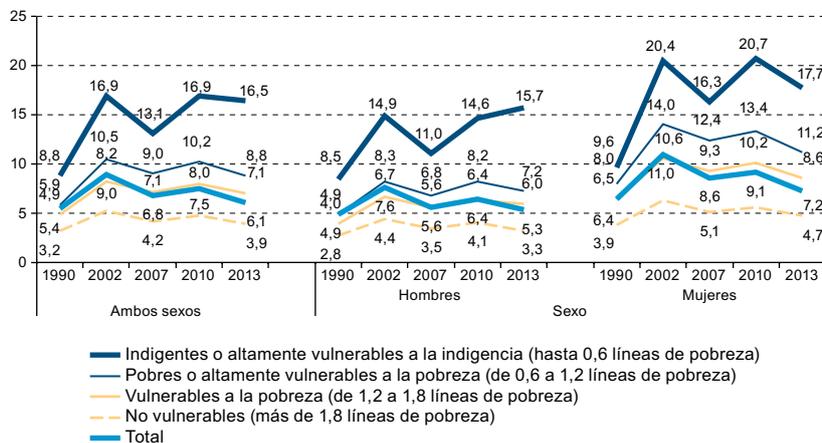
Asimismo, la población afrodescendiente posee una mayor tasa de desempleo (6,5%) en comparación con los indígenas (4,2%) y con la población no indígena ni afrodescendiente (5%). Al cruzar las variables de raza y etnia con la de género, se aprecian mayores tasas de desocupación entre las mujeres en todos los grupos étnicos o raciales, en especial entre las mujeres afrodescendientes que viven en las zonas urbanas (8,8%) (véase el gráfico III.5)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> La CEPAL (2015b) ha estimado un alza de la tasa de desempleo abierto urbano en América Latina y el Caribe entre 2014 (6,0%) y 2015 (6,6%).

<sup>8</sup> Estos datos no implican causalidad de una variable (vulnerabilidad social) sobre otra (desempleo), simplemente se observa una estrecha correlación.

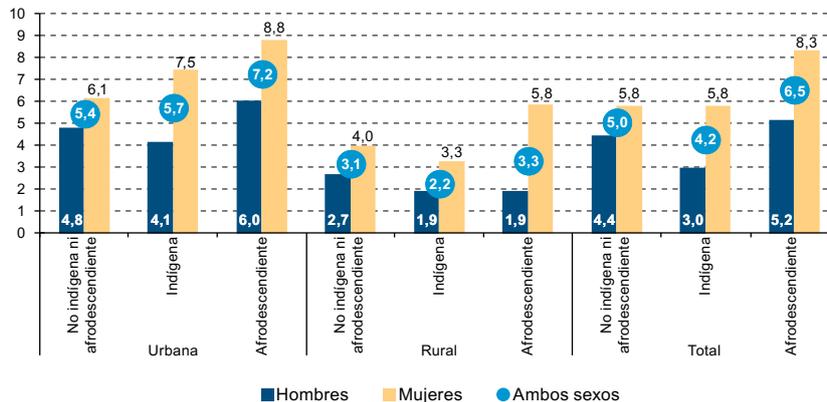
<sup>9</sup> Las bajas tasas de desempleo de la población indígena en áreas rurales (2,2%) podrían obedecer a la alta proporción de trabajadores por cuenta propia, muchos de ellos dedicados a actividades agrícolas o empleados en el sector informal. Por lo tanto, es importante complementar el análisis de las tasas de desempleo con una evaluación de los indicadores relacionados con la calidad del empleo (OIT, 2007).

**Gráfico III.4**  
**América Latina (18 países): tasas de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio ponderado de 2010 no incluye a Guatemala. En los datos de 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

**Gráfico III.5**  
**América Latina (9 países): tasa de desempleo, según etnicidad, sexo y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



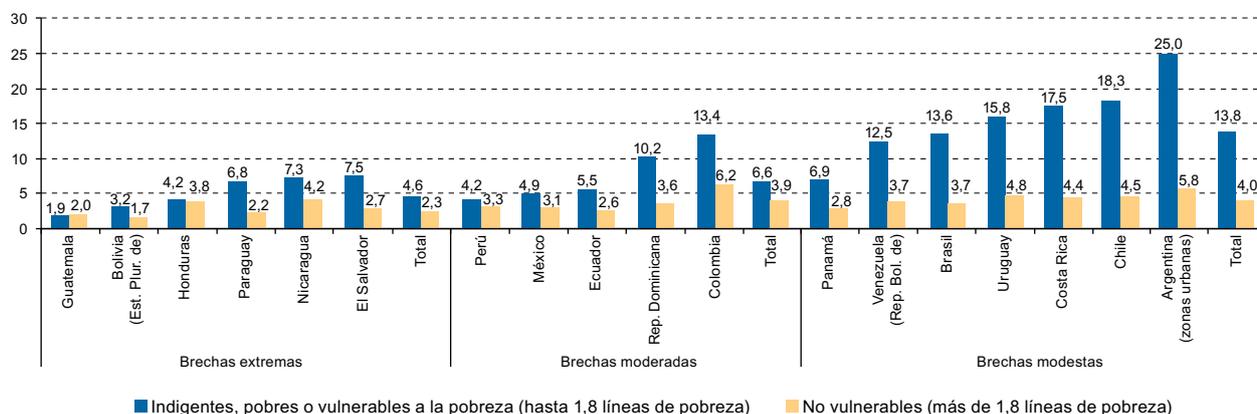
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. Se identifica a la población afrodescendiente solo en las encuestas del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

De manera algo contraintuitiva, el desempleo se observa en mayor medida en la población de países con brechas modestas de bienestar, en los cuales además es muy grande la brecha entre la población indigente, pobre o vulnerable y la no vulnerable. La población de países de brechas extremas es la que presenta menores tasas de desempleo y menores diferencias entre estratos socioeconómicos (véase el gráfico III.6). Sin embargo, cabe destacar que el tipo de inserción laboral en los países de brechas extremas es mucho más precario e informal que en los países de brechas modestas.

En particular, en la población de los países con brechas modestas de bienestar, se observan altísimas tasas de desempleo juvenil, que sobrepasan el 40% en el caso de los jóvenes indigentes o altamente vulnerables a la indigencia de 18 a 24 años de edad.

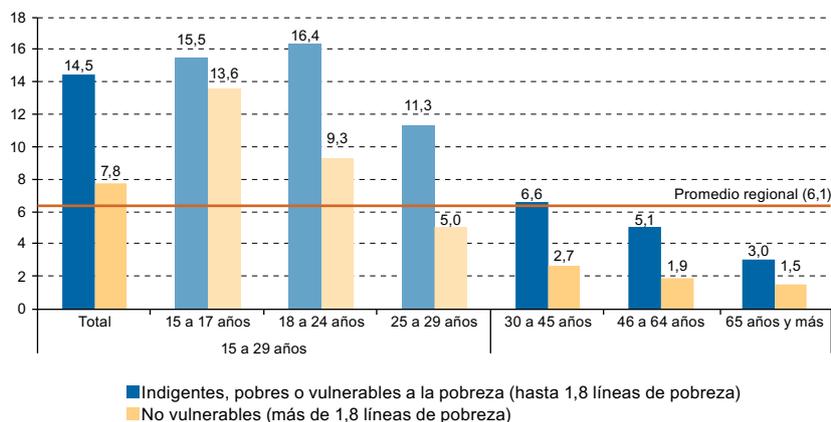
La desocupación entre los jóvenes es superior a la de los adultos y las personas de 65 años y más, y significativamente más elevada entre la población vulnerable. Las mayores brechas en las tasas de desocupación según condición de pobreza y vulnerabilidad se observan en el grupo de edad de 18 a 24 años, donde la población indigente, pobre o vulnerable posee una tasa de desocupación del 16,4% en comparación con un 9,3% de la población no vulnerable (véase el gráfico III.7).

**Gráfico III.6**  
**América Latina (18 países): tasas de desempleo, según situación de vulnerabilidad**  
**a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países,**  
**totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

**Gráfico III.7**  
**América Latina (18 países): tasas de desempleo, según grupo de edad, y situación de vulnerabilidad**  
**a la pobreza de los hogares, totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población de 15 años y más)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

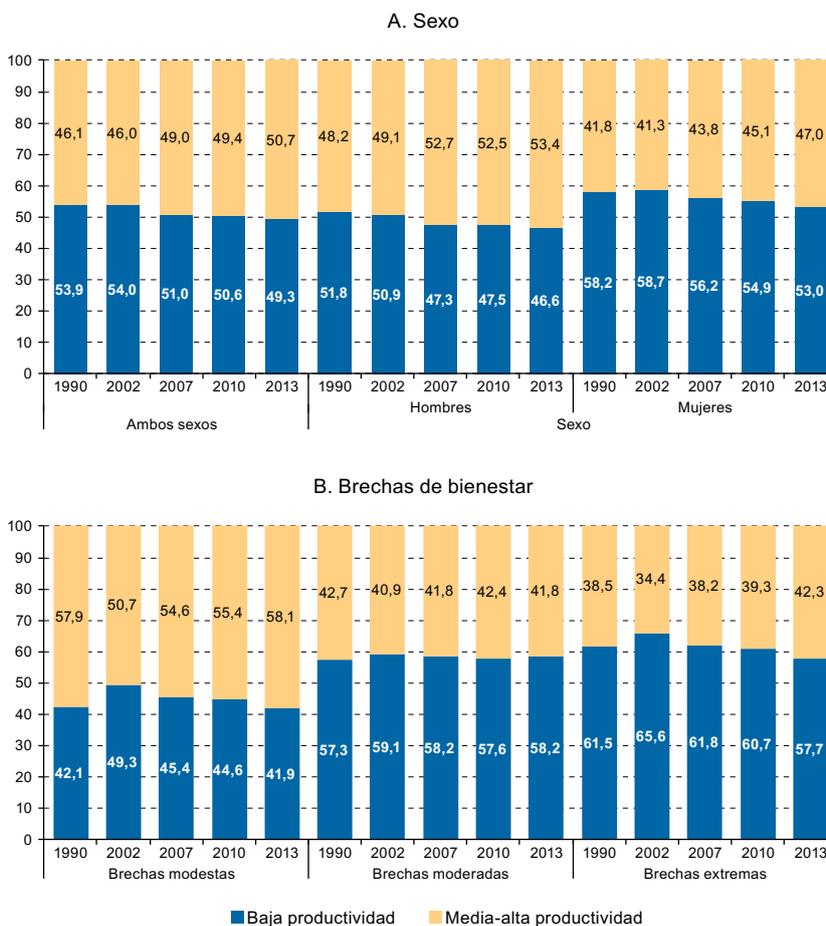
### c) Ocupación en sectores de baja productividad

Las personas ocupadas en sectores de baja productividad en general se caracterizan por tener una inserción laboral precaria e inestable, que conlleva un escaso acceso a las prestaciones de la protección social (como pensiones y salud) y bajos ingresos laborales<sup>10</sup>. En períodos de alto desempleo o de crisis económica, estos trabajadores tienen una elevada probabilidad de caer en situación de pobreza.

<sup>10</sup> La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados (profesionales y técnicos o no) que trabajan en microempresas (establecimientos que ocupan hasta cinco personas), los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) y los empleados domésticos. Los sectores de media-alta productividad, en tanto, agrupan a los asalariados públicos, empleadores y asalariados privados que se desempeñan en establecimientos con más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos independientes.

La ocupación en sectores de baja productividad en América Latina ha descendido aproximadamente 5 puntos porcentuales entre 2002 y 2013, tanto entre los hombres como entre las mujeres, y en 2013 alcanzaba a un 49,3% de los trabajadores de ambos sexos (un 54% en 2002). No obstante, en 2013, la inserción de las mujeres en esos sectores (53%) seguía siendo superior a la de los hombres (46,6%) (véase el gráfico III.8) y especialmente elevada entre los quintiles de ingreso más pobres (véase el gráfico III.9). Esto muestra que, si bien las mujeres han logrado incrementar sus tasas de participación laboral, se encuentran insertas en mayor proporción en ocupaciones inestables, con acceso dispar a la protección social y con menores salarios. A partir de 2014, se observa un gradual aumento de la ocupación en sectores de baja productividad entre los trabajadores de ambos sexos a causa del escenario económico cada vez más complejo y el deterioro de los mercados laborales (CEPAL, 2015b).

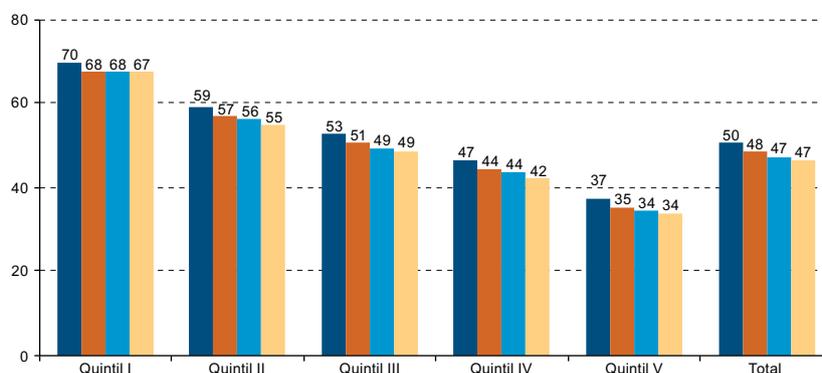
**Gráfico III.8**  
**América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más,**  
**según nivel de productividad, sexo y brechas de bienestar de los países,**  
**totales nacionales, 1990-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



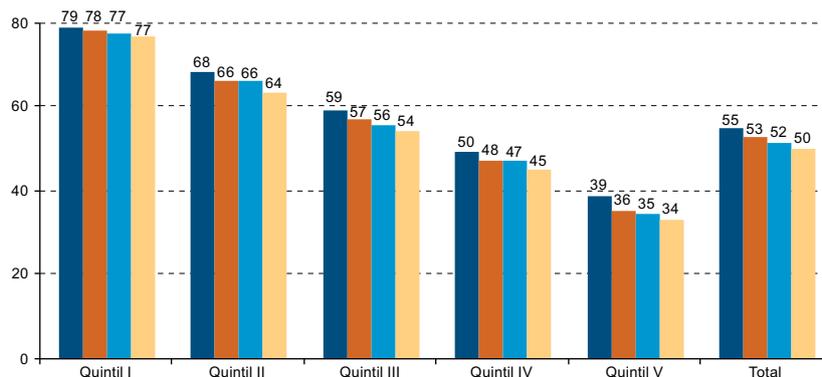
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En los datos de 1990, 2002 y 2007 no se incluye a Colombia por no contarse con información del tamaño de la empresa. Por la misma razón, no se incluye al Brasil en los datos de 1990. Con respecto a 2010, el promedio ponderado no incluye a Guatemala ni a Nicaragua. Para 2013, no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

**Gráfico III.9**  
**América Latina (18 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad,**  
**por quintiles de ingreso, 2002-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

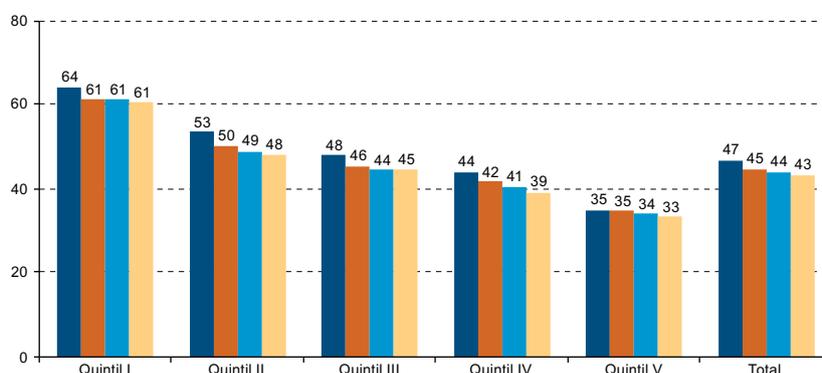
A. Ambos sexos



B. Mujeres



C. Hombres



■ 2002<sup>b</sup> ■ 2008<sup>c</sup> ■ 2010<sup>d</sup> ■ 2013<sup>e</sup>

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

<sup>a</sup> Promedios simples. Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se contó con dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

<sup>b</sup> Los datos de Chile corresponden a 2000; los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay, a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>c</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras, a 2007; los de Chile y Guatemala, a 2006; los de El Salvador, a 2009, y los de Nicaragua, a 2005.

<sup>d</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras, a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

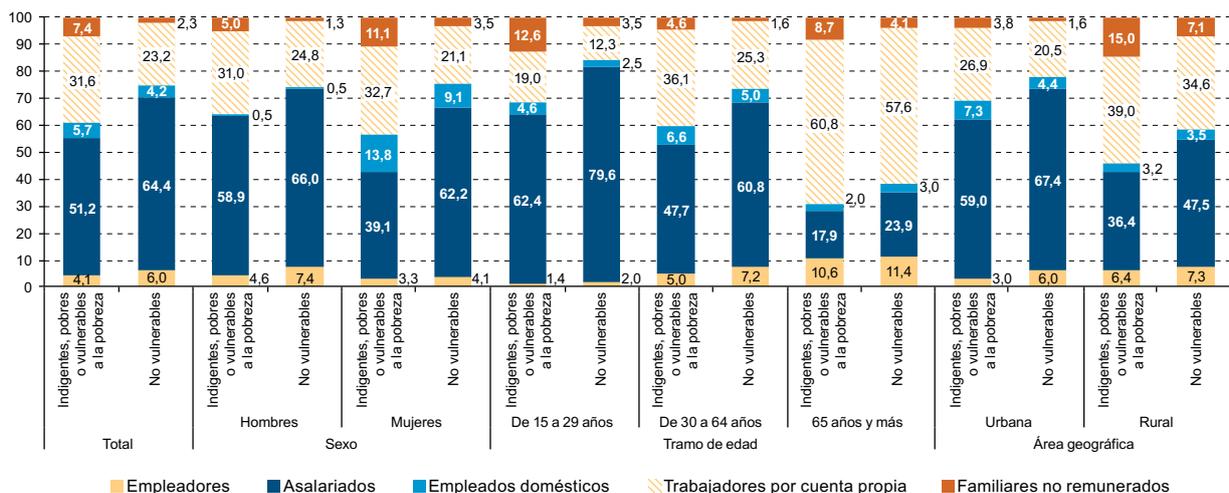
A nivel regional existen marcadas diferencias entre los países con respecto a la inserción de los ocupados en sectores de baja productividad. En 2013, en los países con brechas modestas de bienestar, la proporción de ocupados en sectores de baja productividad alcanzaba el 41,9%, cifra significativamente inferior a la de los países con brechas moderadas (58,2%) y extremas de bienestar (57,7%) (véase el gráfico III.8).

En los quintiles más pobres de la población, la incidencia de las ocupaciones de baja productividad continúa siendo mucho mayor y ha bajado a un ritmo más lento que en los sectores de ingresos más elevados, lo que tuvo como efecto un aumento de las brechas entre los quintiles extremos de la distribución. En particular, entre 2002 y 2013 el ritmo anual de reducción de la ocupación en sectores de baja productividad en áreas urbanas fue menor en el quintil más pobre (0,3%) que en los otros quintiles (entre un 0,6% y un 0,9%). Esto ha producido un leve aumento de la sobrerrepresentación del empleo de baja productividad entre los más pobres: en 2002, la ocupación urbana en sectores de baja productividad en el quintil I fue 1,89 veces la del quintil V, mientras que en 2013 dicha razón llegó a 1,97 veces. Entre las mujeres del quintil más pobre, la tasa de ocupación en sectores de baja productividad pasó de 2,01 veces la de las mujeres del quintil más rico en 2002 a 2,28 veces en 2013. En cambio, entre los hombres más pobres no hubo tal aumento: en 2002, la ocupación de baja productividad en la población masculina del quintil más pobre fue 1,84 veces la de los hombres del quintil más rico, cifra levemente más alta que la apreciada en 2013 (1,83 veces) (véase el gráfico III.9). En cuanto a la situación en los países de la región, el primer quintil de ingresos de Chile —país de brechas modestas de bienestar— presentaba en 2013 la menor incidencia de ocupación urbana en sectores de baja productividad (38%), mientras que la mayor incidencia (83%) se verificaba en Honduras, país de brechas extremas.

#### d) Categoría ocupacional y rama de actividad

La categoría ocupacional es un indicador de la calidad y estabilidad de los empleos; los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los trabajadores domésticos suelen tener ingresos más bajos, condiciones más precarias de trabajo y menor protección social en comparación con los asalariados y los empleadores. Como es de esperarse, las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad se insertan mayormente como trabajadores por cuenta propia (31,6%) y familiares no remunerados (7,4%) y entre la población no vulnerable se observa un mayor porcentaje de asalariados (64,4%) y empleadores (6%). Las mujeres se encuentran ubicadas, en gran medida, en trabajos independientes no calificados y en el empleo doméstico, y la proporción de las que trabajan como familiares no remuneradas duplica con creces la de los hombres. Los hombres, a su vez, se ocupan como trabajadores independientes no calificados y asalariados. Esta situación aporta claridad sobre la concentración de las mujeres en un ámbito acotado de ocupaciones, lo que produce una marcada segregación ocupacional por sexo que, a su vez, tiene consecuencias en los ingresos laborales (véase el gráfico III.10).

**Gráfico III.10**  
**América Latina (18 países): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más,**  
**según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo,**  
**tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

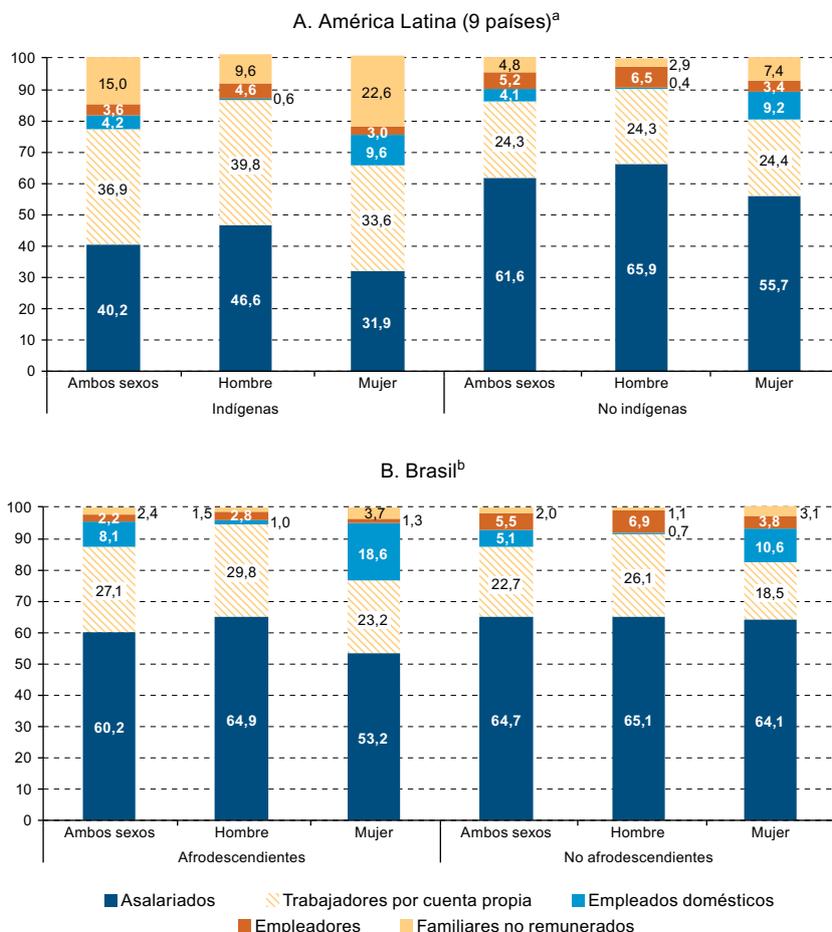
Entre los ocupados jóvenes (de 15 a 29 años), se estima que un 62,4% de los vulnerables y un 79,6% de los no vulnerables trabajan como asalariados. Entre las personas de 30 a 64 años, se constata una menor pero significativa proporción de asalariados entre la población indigente, pobre o vulnerable (47,7%) y la no vulnerable (60,8%), como también una cuantía ostensible de trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, las personas de 65 años y más están ocupadas principalmente en trabajos por cuenta propia: un 60,8% entre la población vulnerable y un 57,6% entre la no vulnerable. La proporción de empleadores entre las personas de 65 años y más se eleva a un 10,6% entre los vulnerables y a un 11,4% entre los no vulnerables. La estructura ocupacional refleja asimismo una mayor presencia de asalariados en las zonas urbanas en comparación con las rurales, donde es más elevado el porcentaje de ocupados por cuenta propia y de familiares no remunerados (véase el gráfico III.10).

Introduciendo en el análisis la dimensión étnica y racial, según información de nueve países de América Latina de los cuales se dispone de datos, se registra una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y de familiares no remunerados entre la población indígena y una mayor proporción de asalariados y de empleadores entre los no indígenas. Asimismo, el caso de Brasil indica que la población afrodescendiente tiene un porcentaje más elevado de trabajadores por cuenta propia que el resto de la población y que, entre las trabajadoras domésticas asalariadas, el porcentaje de mujeres afrodescendientes (18,6%) supera en 8 puntos porcentuales a la población femenina no afrodescendiente (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11

**América Latina (8 países y el Brasil): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**

(En porcentajes de la población ocupada de 15 años y más)



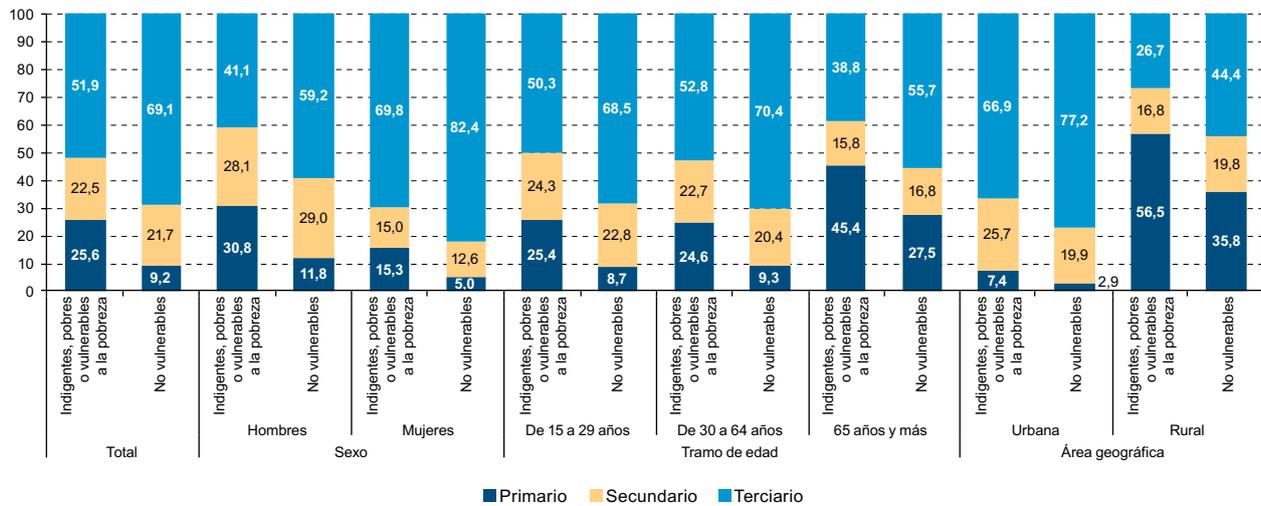
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. La población no indígena no incluye a la población afrodescendiente.

<sup>b</sup> La población no afrodescendiente no incluye a la población indígena.

Según la situación de vulnerabilidad de la población ocupada, varía también su distribución en los sectores de la actividad económica. Alrededor de 2013, la inserción de los ocupados indigentes, pobres o vulnerables en el sector primario (agricultura) era mucho más elevada que entre los no vulnerables, mientras que la inserción en el sector terciario (servicios) era menor. Las diferencias de género y etarias son muy pronunciadas. Entre los indigentes, pobres o vulnerables, la inserción en el sector terciario se estima en un 69,8% entre las mujeres y en un 41,1% entre los hombres. Por otra parte, los ocupados de 15 a 29 años y de 30 a 64 años se insertan principalmente en el sector terciario, mientras que en el caso de los mayores de 65 años predomina el sector primario. Finalmente, la población indigente, pobre o vulnerable de zonas rurales se inserta principalmente en el sector primario (56,5%), mientras que en las zonas urbanas se ubica en mayor medida en el sector terciario (66,9%) (véase el gráfico III.12).

**Gráfico III.12**  
**América Latina (18 países): sector de actividad de los ocupados de 15 años y más,**  
**según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo,**  
**tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## 2. Brechas en el acceso a derechos y a la protección social

### a) Tenencia de contrato laboral por parte de las personas asalariadas

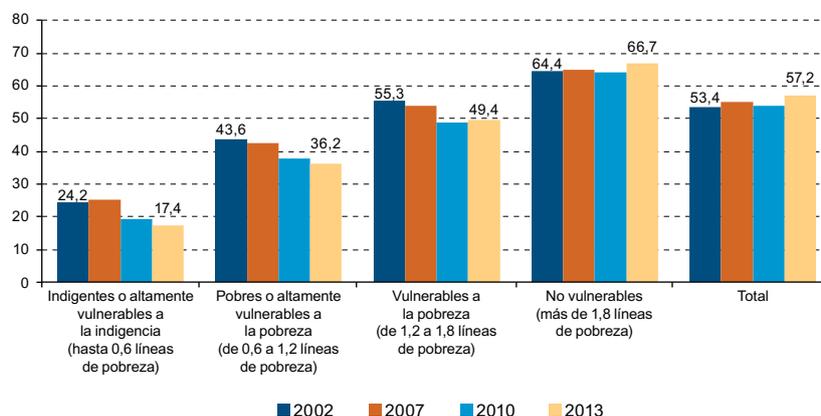
Un indicador relevante para el análisis de las brechas en el mercado laboral y la calidad de los empleos es la existencia de un contrato formal de trabajo, ya que este permite el acceso a derechos y prestaciones sociales, como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias maternales y paternales y vacaciones remuneradas, la delimitación de la jornada de trabajo y el pago de horas extras, entre otras.

En América Latina, la proporción de asalariados con contrato formal de trabajo aumentó del 53,4% en 2002 al 57,2% en 2013. Esa proporción es superior entre los asalariados no vulnerables en comparación con los asalariados indigentes, pobres o vulnerables (véase el gráfico III.13), entre los hombres en comparación con las mujeres, entre los trabajadores adultos en comparación con los jóvenes o los de mayor edad, y en las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales (véase el gráfico III.14).

Gráfico III.13

**América Latina (13 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 2002-2013<sup>a</sup>**

(En porcentajes)

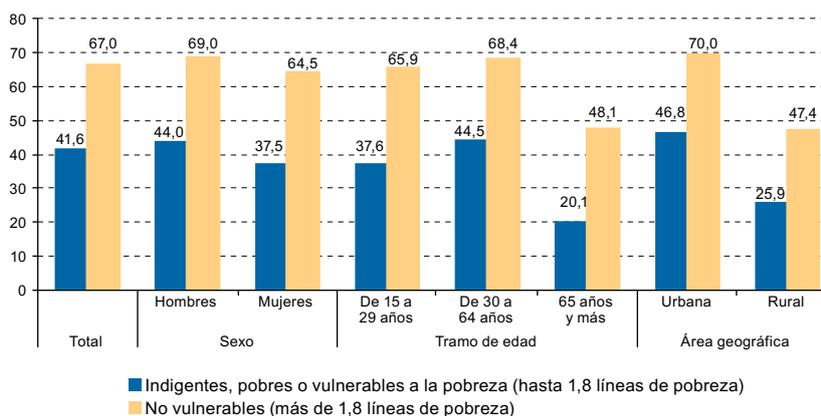


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y la República Dominicana. En los datos de 2002 no se incluye al Paraguay (área metropolitana de Asunción), al Perú ni a la República Dominicana. En los datos de 2010 y 2013, no se incluye a Guatemala.

Gráfico III.14

**América Latina (18 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**

(En porcentajes)



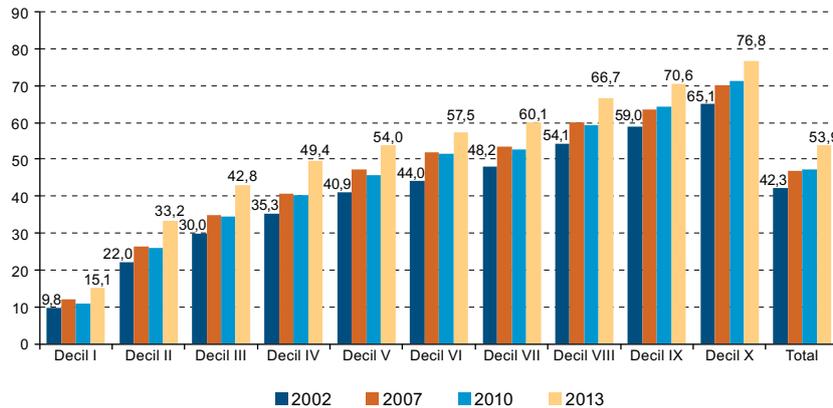
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## b) Afiliación a la seguridad social: pensiones y salud

Entre 2002 y 2013, la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud ha registrado un significativo aumento entre la población ocupada de América Latina. Con respecto a las pensiones, los incrementos en el período van desde 5,3 puntos porcentuales en el caso del primer decil hasta 14,2 puntos porcentuales en el cuarto decil. Aunque se aprecian mejoras, en 2013, persistían importantes brechas de cobertura: mientras la afiliación a los sistemas previsionales alcanzaba al 76,8% de los ocupados del décimo decil de ingresos, no superaba el 30% en el promedio

de los tres primeros deciles (véase el gráfico III.15). Además, la afiliación a los sistemas de pensiones se muestra heterogénea entre los países de la región, ya que los trabajadores de países con brechas modestas de bienestar presentan niveles de afiliación superiores a los de brechas moderadas o extremas.

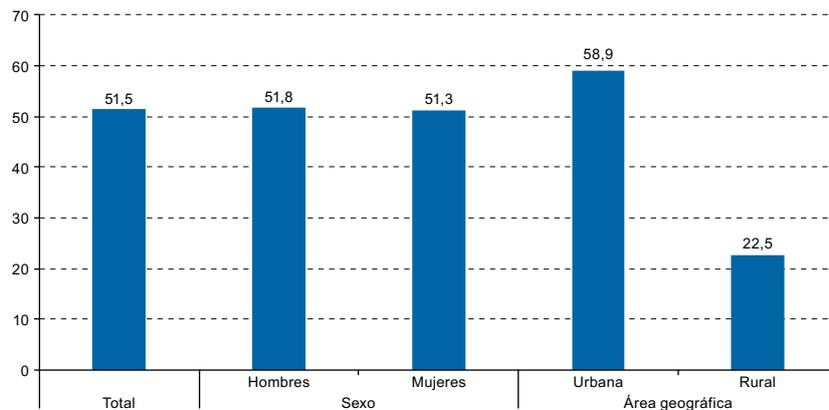
**Gráfico III.15**  
**América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales 2002-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y el Uruguay (zonas urbanas). En 2002 no se consideran los datos de Colombia, Costa Rica y Honduras. En los datos de 2007, no se incluye a Colombia ni a Costa Rica. En 2010, no se incluye a Nicaragua. En los datos de 2013, no se incluye a Honduras ni a Nicaragua.

Las diferencias en la afiliación a los sistemas de pensiones son significativas al considerar el área de residencia, ya que alrededor de 2013 la afiliación de los ocupados urbanos era de un 58,9%, mientras que entre los ocupados rurales era de un 22,5%. Por otra parte, la afiliación no difiere significativamente por sexo, evidenciando niveles cercanos al 50% tanto para las mujeres como para los hombres ocupados (véase el gráfico III.16). Sin embargo, para tomar en cuenta en el análisis de la afiliación a los sistemas de pensiones la alta proporción de mujeres que trabajan sin remuneración en los hogares, se puede considerar el total de la población en edad de trabajar (y no solo a los ocupados), en la cual la brecha de género es significativa: solo el 27,3% de las mujeres de 15 años y más están afiliadas a un sistema de pensiones, en comparación con el 39,5% de los hombres.

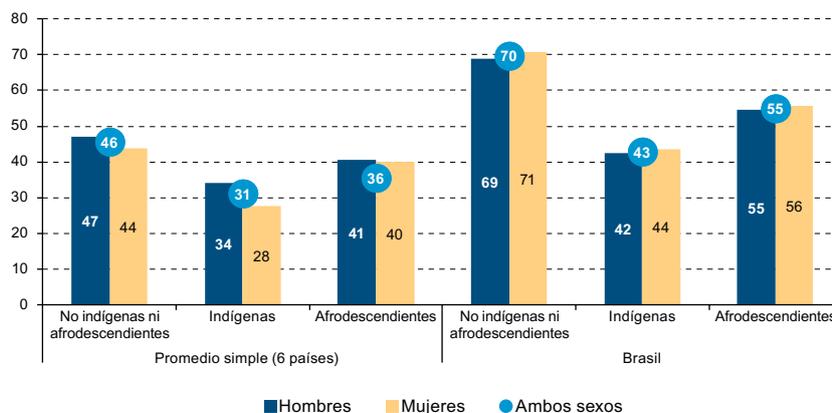
**Gráfico III.16**  
**América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según sexo y área geográfica, alrededor 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

En relación con la pertenencia racial y étnica, la población ocupada no indígena y no afrodescendiente muestra una mayor afiliación a los sistemas de pensiones, tanto entre los hombres como entre las mujeres. En el caso de los afrodescendientes, en el Brasil y en los otros seis países considerados en el análisis, la afiliación es superior a la presentada por la población indígena. A modo de ejemplo, en 2013 un 70% de la población no indígena ni afrodescendiente del Brasil se encontraba afiliada a sistemas de pensiones; la cifra alcanzaba un 55% entre la población afrodescendiente y un 43% entre la población indígena, sin mayores diferencias según sexo (véase el gráfico III.17).

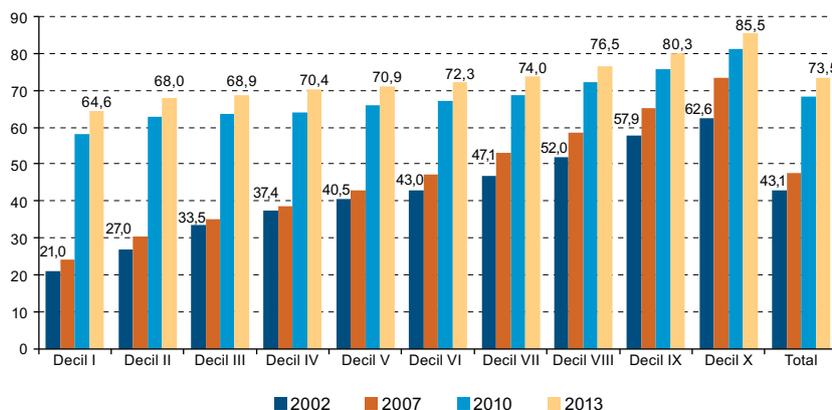
**Gráfico III.17**  
**América Latina (6 países y el Brasil): afiliación a sistema de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. Se identifica a la población afrodescendiente solo en las encuestas de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

La cobertura de los sistemas de salud también ha aumentado considerablemente entre 2002 y 2013, año en que la afiliación llegó aproximadamente a dos tercios de la población ocupada. A inicios de la década, ese indicador no superaba el 50% en los primeros siete deciles de la distribución del ingreso. En cambio, alrededor de 2013 se estima una afiliación a la salud de entre el 64,6% en el primer decil y el 85,5% en el décimo decil (véase el gráfico III.18). Nuevamente, el análisis por brechas de bienestar da cuenta de una situación dispar entre los países, en particular en relación con la cobertura de los más pobres. En los países de brechas modestas, la afiliación a sistemas de salud del primer decil es del 68,3%; en los de brechas moderadas, la cifra alcanza el 74,5 %, pero en los de brechas extremas, el porcentaje de afiliados no supera el 10%.

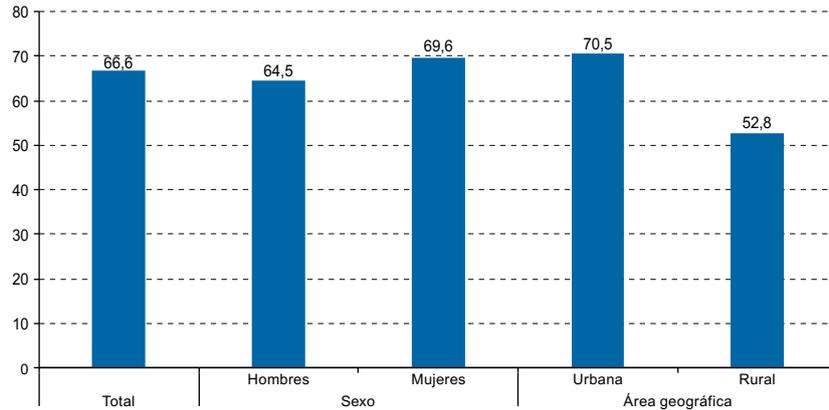
**Gráfico III.18**  
**América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales, 2002-2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia ((Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y el Uruguay (zonas urbanas). No se incluyen los siguientes países en los años mencionados: Colombia y Honduras en 2002, Colombia en 2007, Nicaragua en 2010 y Honduras y Nicaragua en 2013.

La afiliación a la salud entre los ocupados es más elevada para las mujeres que para los hombres. La brecha de afiliación entre zonas geográficas urbanas y rurales se estima en 17,7 puntos porcentuales, siendo inferior a la observada en el caso de los sistemas de pensiones (véase el gráfico III.19).

**Gráfico III.19**  
**América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud entre los ocupados**  
**de 15 años y más, según sexo y área geográfica, total nacional, 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

### 3. Brechas de ingresos y pobreza

#### a) Ingresos laborales

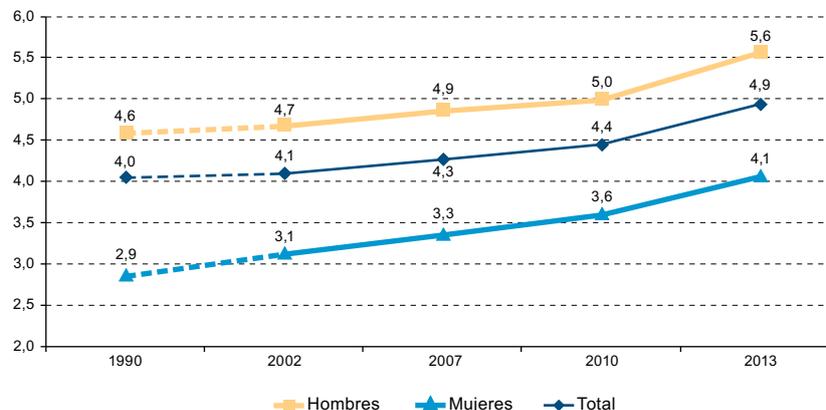
El análisis de los ingresos laborales —que incluyen salarios e ingresos por trabajo independiente— da cuenta tanto de la calidad del empleo como de los niveles de segregación ocupacional. Después de un estancamiento en los años noventa, entre 2002 y 2013 se ha observado en la región un incremento en términos reales de los ingresos laborales, de un promedio de 4,1 a 4,9 veces la línea de pobreza. Al considerar el sexo de los trabajadores, se verifica que esta variación ha sido dispar. Si bien los ingresos laborales medios de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza alrededor de 2013) siguen siendo significativamente menores que los de los hombres (5,6 veces)<sup>11</sup>, la brecha mostró una leve disminución a lo largo del período (véase el gráfico III.20). Esto puede deberse al aumento de la participación laboral de las mujeres, al incremento de los salarios mínimos<sup>12</sup> y a la implementación de políticas de formalización del empleo doméstico<sup>13</sup> (CEPAL/OIT, 2014b; Amarante y Arim, 2015).

<sup>11</sup> Aquí se toman en cuenta los ingresos laborales mensuales. Parte de las diferencias entre los ingresos laborales de hombres y mujeres pueden obedecer a que los hombres trabajan una mayor cantidad de horas de manera remunerada. En efecto, en 2012 los hombres trabajaban casi ocho horas más, como promedio semanal, en tareas remuneradas. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por género en la mayoría de los países, aunque las distancias se atenúan. En algunos casos, como la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias salariales tienden a desaparecer al controlar las horas de trabajo (CEPAL, 2014b).

<sup>12</sup> Considerando la mayor proporción de mujeres en grupos con bajos ingresos laborales (OIT, 2010), el aumento del salario mínimo registrado recientemente en algunos países de la región ha traído consecuencias positivas para el promedio de los ingresos laborales femeninos. Maurizio (2014) da cuenta de impactos igualadores del salario mínimo en algunos países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay).

<sup>13</sup> La formalización del trabajo doméstico favoreció en particular a las mujeres. Sin embargo, los procesos generales de formalización tuvieron impactos desiguales en las brechas de ingresos entre hombres y mujeres según los países. Mientras que en el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Paraguay las tendencias de formalización tuvieron un efecto favorable en la reducción de diferencias de ingresos laborales entre hombres y mujeres, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México y el Perú, los procesos de formalización contribuyeron a ampliar las brechas de ingresos. Por ejemplo, en Colombia esto ocurrió porque la formalización entre los hombres fue superior que entre las mujeres (CEPAL/OIT, 2014b).

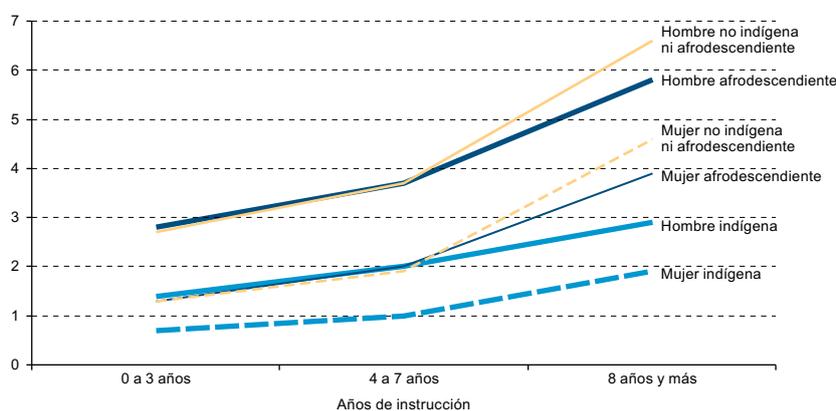
**Gráfico III.20**  
**América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según sexo, total nacional, 1990-2013<sup>a</sup>**  
*(En múltiplos de la línea de pobreza)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

Los ingresos laborales también reflejan disparidades presentes en el mundo del trabajo según otras dimensiones, que incluyen el área geográfica de residencia y la raza o etnia de los ocupados. Los ingresos laborales medios son más elevados en las zonas urbanas (470 dólares mensuales en 2013) que en las rurales (192 dólares), y existen marcadas diferencias por raza y etnia. A su vez, el cruce de la dimensión étnica y racial con la dimensión de género conforma un patrón de desigualdad en el que las mujeres indígenas se sitúan en la posición inferior de la escala de ingresos en todos los niveles de educación. Entre las personas de mayor nivel educacional (ocho años y más de instrucción), el extremo superior de la escala de ingresos es ocupado por los hombres no indígenas ni afrodescendientes, seguidos por los hombres afrodescendientes, las mujeres no indígenas ni afrodescendientes, las mujeres afrodescendientes, los hombres indígenas y, finalmente, las mujeres indígenas (véase el gráfico III.21).

**Gráfico III.21**  
**América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En múltiplos de líneas de pobreza)*



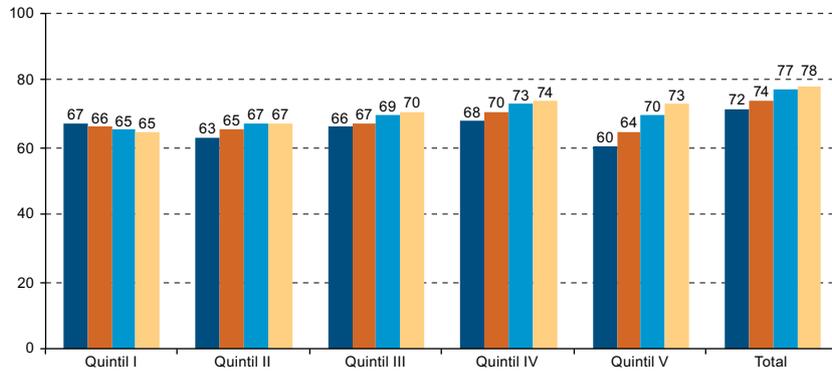
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Población indígena y población no indígena ni afrodescendiente: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.  
 Población afrodescendiente: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

La tendencia a la ocupación de las mujeres en empleos de menor calidad se corrobora al comparar los ingresos laborales que perciben con los recibidos por los hombres que pertenecen al mismo quintil de ingreso per cápita de los hogares. Como se observa en el gráfico III.22, en 2013 las mujeres en todos los quintiles de ingreso obtenían, en promedio, ingresos laborales más bajos que los hombres.

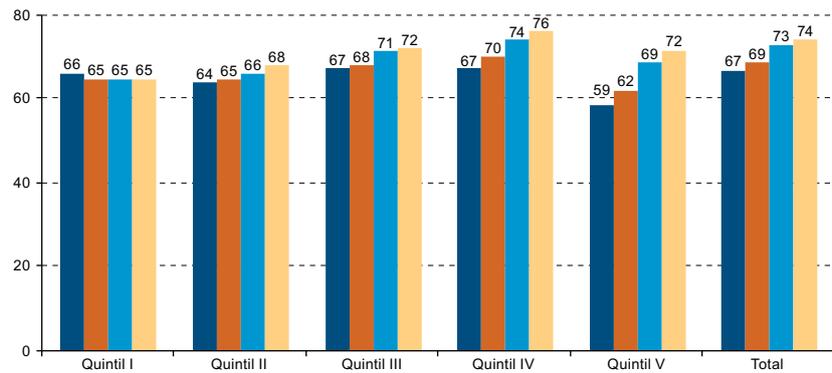
Gráfico III.22

**América Latina (18 países): ingresos laborales de las mujeres, según quintiles de ingreso y área geográfica, 1997-2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes de los ingresos laborales de los hombres)

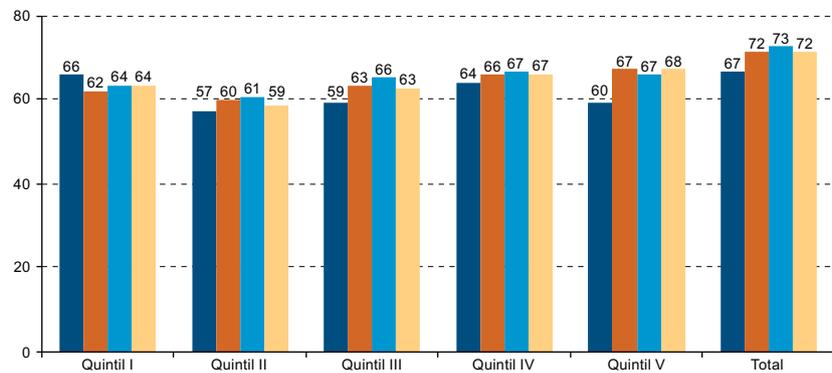
A. Totales nacionales



B. Zonas urbanas



C. Zonas rurales



■ 1997<sup>b</sup> ■ 2005<sup>c</sup> ■ 2010<sup>d</sup> ■ 2013<sup>e</sup>

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

<sup>a</sup> Ingreso laboral = salarios + ingresos por trabajo independiente (cuenta propia). Los promedios simples regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se contó con dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

<sup>b</sup> Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala, a 1989, y los de Nicaragua, a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>c</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, a 2003; los de Guatemala, a 2002, y los de Honduras y el Perú, a 2003. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

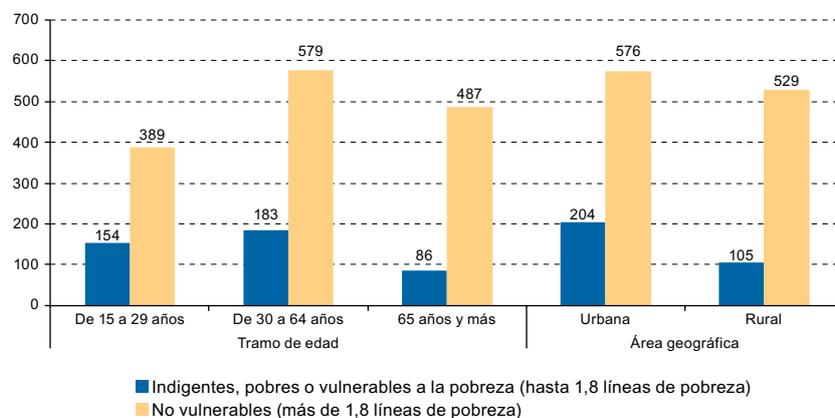
<sup>d</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

Entre 1997 y 2013, la disparidad por sexo de los ingresos laborales se redujo en todos los quintiles de ingresos, excepto en el quintil más pobre, donde aumentó, posiblemente porque muchos de los trabajadores y, especialmente, las trabajadoras son informales y no reciben el salario mínimo. En este último grupo, mientras que en 1997 el ingreso laboral de las mujeres representó el 67% del percibido por los hombres, en 2013 dicha relación bajó al 65%. Las reducciones más relevantes de las brechas entre los ingresos laborales por sexo se evidenciaron en los quintiles IV y V de las zonas urbanas y en el quintil más rico de las zonas rurales. La peor situación se verificó en el quintil más pobre de las zonas rurales, donde las mujeres tenían un ingreso laboral equivalente al 64% del percibido por los hombres en 2013 (véase el gráfico III.22)<sup>14</sup>.

Las desigualdades de ingresos se repiten a lo largo del ciclo de vida: si bien los ocupados indigentes, pobres o vulnerables de 30 a 64 años tienen mayores ingresos que los jóvenes, sus ingresos laborales medios son bajísimos respecto de los correspondientes a los no vulnerables. Alrededor de 2013, los adultos indigentes, pobres o vulnerables recibieron por su trabajo en promedio 184 dólares, monto equivalente a menos de un tercio del recibido por sus pares no vulnerables (579 dólares) pero superior al percibido por los jóvenes (159 dólares) y las personas de 65 años y más (86 dólares). La desigualdad territorial presente en América Latina también se refleja en los montos de los ingresos laborales, que difieren según sean de zonas rurales o urbanas (véase el gráfico III.23).

**Gráfico III.23**  
**América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más,**  
**según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares,**  
**tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En dólares de 2005)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## b) Población sin ingresos propios

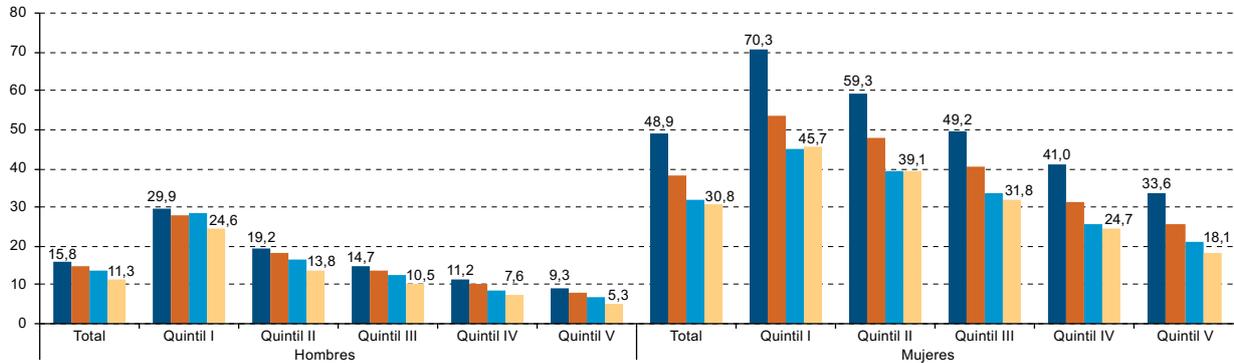
El indicador de población sin ingresos propios puede utilizarse como aproximación a la falta de autonomía económica y —junto con la ausencia de protección social— como medida de vulnerabilidad o de desprotección ante riesgos, puesto que las personas en esa condición están más expuestas a los choques económicos. En América Latina, la incidencia de la población sin ingresos propios es significativamente superior entre las mujeres, y entre ellas se destacan las que pertenecen a los quintiles más pobres. En 2013, las incidencias más bajas se evidencian entre los hombres de los quintiles socioeconómicamente más aventajados (un 5% en el quintil V y un 8% en el quintil IV) (véase el gráfico III.24).

<sup>14</sup> Con relación a la disparidad de los ingresos laborales por sexo en el quintil más pobre, en el último año con datos, el único país que evidenciaba una situación favorable a las mujeres —si bien en un contexto de muy bajos salarios— era Honduras (índice de paridad del 115% en 2010). A continuación se situaban El Salvador (94%) y Chile (84%). Las situaciones menos favorables para las mujeres tenían lugar en el Uruguay, el Perú, México y la Argentina, donde los valores rondaban el 70%.

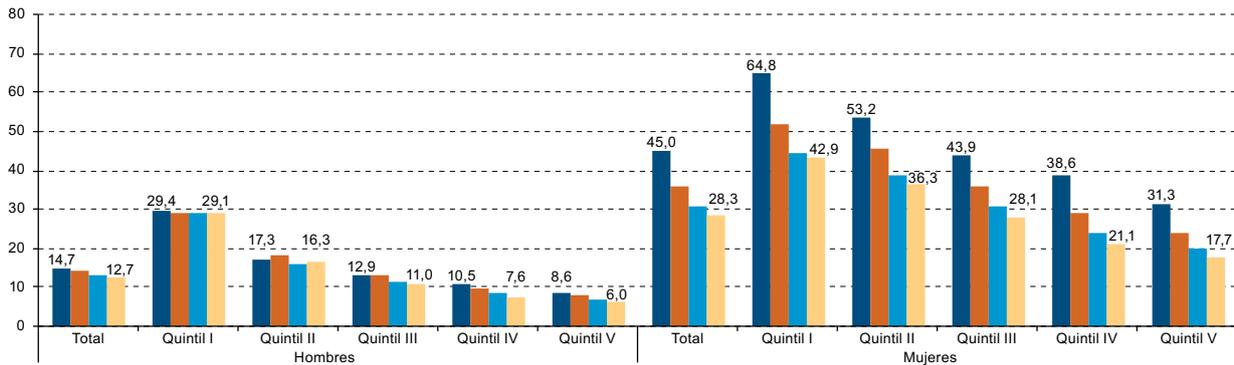
Gráfico III.24

**América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles de ingreso, sexo y área geográfica, 1997-2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes de la población de 15 años y más)<sup>b</sup>

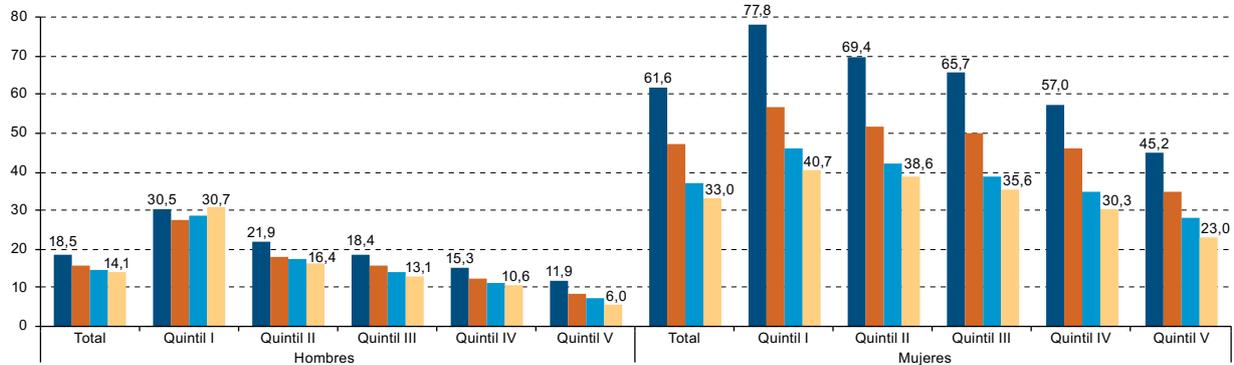
A. Totales nacionales



B. Zonas urbanas



C. Zonas rurales



■ 1997<sup>c</sup> ■ 2005<sup>d</sup> ■ 2010<sup>e</sup> ■ 2013<sup>f</sup>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedios regionales ponderados. Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se tuvo dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

<sup>b</sup> Población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. El ingreso de los individuos se obtiene de la sumatoria de las siguientes fuentes de ingresos: sueldos, salarios y ganancias de los trabajadores independientes provenientes del mercado de trabajo; jubilaciones y pensiones; transferencias entre hogares y provenientes del exterior; compensaciones sociales otorgadas por el Gobierno; inversiones a plazo fijo y renta de la propiedad, y otras percepciones de ingresos.

<sup>c</sup> Los datos del Brasil, Chile, México y Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala, a 1989, y los de Nicaragua, a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>d</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú, a 2003, y los de Guatemala, a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

<sup>e</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

<sup>f</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras, a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

Entre 1997 y 2013 la proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo significativamente: del 48,9% al 30,8%. Sin embargo, eso significa que, en 2013, algo menos de una de cada tres mujeres latinoamericanas se encontraba en esa situación (véase el gráfico III.24). Esa reducción fue más acentuada en los quintiles más pobres: en los dos primeros quintiles, la población femenina sin ingresos propios disminuyó 24,6 y 20,2 puntos porcentuales, respectivamente. Esto se debe sobre todo a su mayor incorporación al mercado laboral y también a que las mujeres suelen ser las receptoras de las transferencias monetarias dirigidas a la superación de la pobreza (CEPAL, 2015a). Sin embargo, al final del período aún se verificaba una brecha muy acentuada entre la proporción de mujeres sin ingresos propios del primer (45,7%) y el décimo (18,1%) quintil.

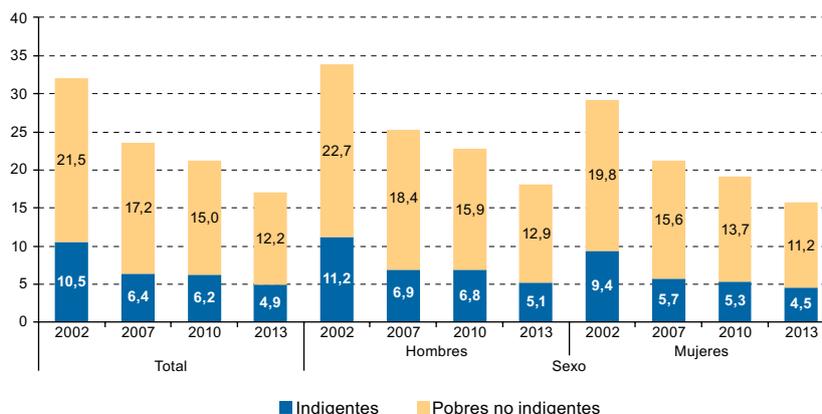
La incidencia de la población sin ingresos propios a lo largo del período analizado ha sido casi siempre mayor entre las mujeres rurales que entre las urbanas, pero estas diferencias se redujeron en los últimos años. En 1997, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios fue 1,37 veces más alto en las zonas rurales que en las urbanas. En 2013, esta razón bajó a 1,17 veces. Una buena parte de este cambio se debe a lo sucedido con las mujeres más pobres: en 1997, el porcentaje de mujeres rurales del quintil I sin ingresos propios fue equivalente a 1,20 veces el valor observado entre las mujeres urbanas del mismo quintil. Esta razón en 2013 fue de 0,95 veces, es decir que la incidencia de las mujeres del quintil I sin ingresos propios fue más alta en las zonas urbanas que en las zonas rurales.

En cuanto a la situación en los países, en el último año con datos disponibles, las menores incidencias de mujeres sin ingresos propios en el quintil más pobre se observaban en dos países de brechas modestas de bienestar —el Uruguay (21% en 2013) y Chile (31% en 2013)— y uno de brechas moderadas —México (36% en 2012)—, mientras que las incidencias más altas se apreciaban en países de brechas extremas: Nicaragua (80% en 2009), Guatemala (71% en 2006), Honduras (65% en 2010) y el Estado Plurinacional de Bolivia (63% en 2011).

### c) Vulnerabilidad de las personas ocupadas

En 2013, el 39% de las personas ocupadas de la región seguía viviendo en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, lo que evidencia que todavía existen grandes déficits de trabajo decente. Sin embargo, América Latina ha registrado una sostenida reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el período 2002-2012, tanto en la población total (véase el capítulo I) como entre los ocupados. En 2002, un 32,0% de los ocupados eran pobres y un 10,5% indigentes, mientras que en 2013 esas cifras habían bajado al 17,1% y el 4,9%, respectivamente. La caída de la pobreza entre los ocupados fue de 15,8 puntos porcentuales en el caso de los hombres y de 13,5 puntos porcentuales en el caso de las mujeres (véase el gráfico III.25). Estas tendencias positivas están asociadas con diversos factores, entre los que se destacan un contexto económico favorable, notables mejorías del mercado de trabajo y diversas iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia y a la promoción de la inclusión social (CEPAL, 2015a, pág. 19).

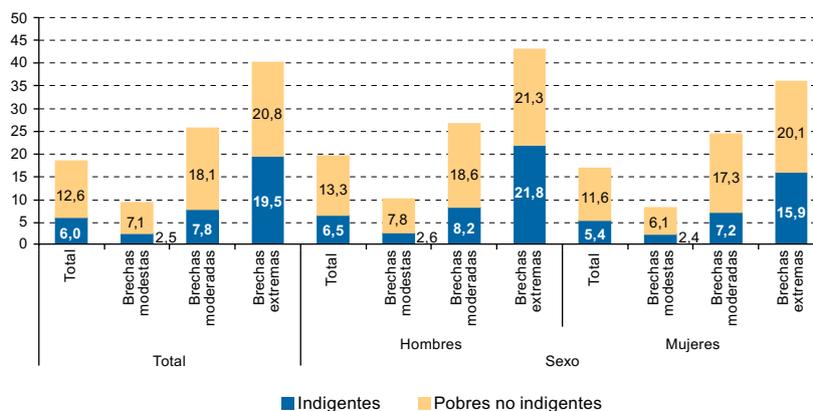
**Gráfico III.25**  
**América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza y sexo, totales nacionales, 2002- 2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En 2007 no se incluyen los datos de El Salvador y el Perú. En 2010 no se incluye a Guatemala. En 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

Pese a la significativa reducción, la proporción de ocupados que viven en situación de pobreza e indigencia sigue siendo relativamente alta, y varía mucho según las brechas de bienestar de los países. En aquellos con brechas modestas, en 2013 los trabajadores en situación de indigencia representaban el 2,5% y los pobres alcanzaban el 9,6%. Los niveles de pobreza entre los ocupados aumentan ostensiblemente en países con brechas moderadas (un 7,8% de ocupados indigentes y un 25,9% de pobres) y extremas (un 19,5% de ocupados indigentes y un 40,3% de pobres) (véase el gráfico III.26).

**Gráfico III.26**  
**América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza, sexo y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al analizar la situación de pobreza de los ocupados según el sexo alrededor de 2013, en el promedio regional se observa que, mientras entre los hombres un 6,5% de los ocupados eran indigentes y un 19,8% pobres, en el caso de las mujeres, un 5,4% de las ocupadas eran indigentes y un 17,0% pobres (véase el gráfico III.26). La mayor incidencia de trabajadores pobres se observa entre los hombres, cualquiera sea el grado de las brechas de bienestar del país. Esto demuestra los notables efectos de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, tanto en la disminución de la pobreza como en la reducción de la brecha de ingresos, en comparación con los hombres (CEPAL, 2014a y 2014b).

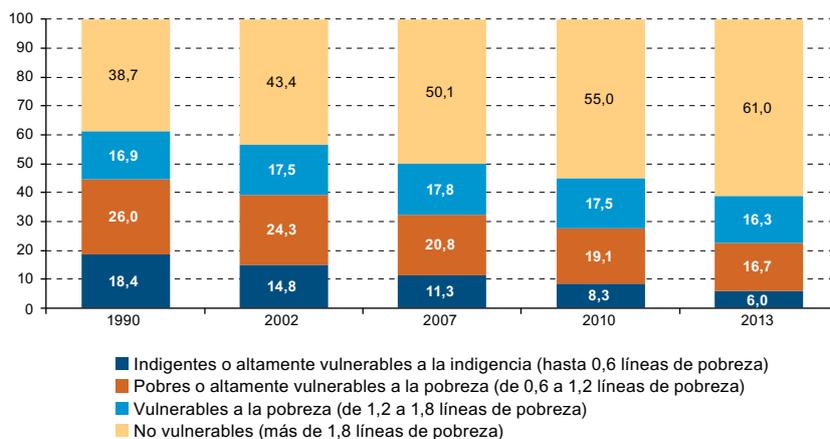
Entre 1990 y 2013, la situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad de los ocupados de 15 años y más descendió en la región (véase el gráfico III.27). La proporción de trabajadores no vulnerables a la pobreza se ha incrementado a un 61%, lo que supone un aumento de aproximadamente 22 puntos porcentuales respecto de los años noventa. No obstante, el número de trabajadores en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad aún es elevado, y posiblemente aumente como consecuencia del complejo escenario económico actual.

Los tres grupos de países según las brechas de bienestar exhiben amplias disparidades en relación con la magnitud de la indigencia, la pobreza y la vulnerabilidad entre los ocupados, lo que implica diferentes desafíos en cuanto a la escala de intervención de los programas de inclusión laboral y productiva que llevan a cabo los Gobiernos. Mientras que en los países con brechas modestas la población ocupada indigente, pobre o vulnerable representa un 25%, ese porcentaje supera el 50% en los países con brechas moderadas y se sitúa en alrededor de dos tercios en los de brechas extremas (véase el gráfico III.28).

En síntesis, la coyuntura económica favorable de la última década y la adopción de un conjunto de políticas públicas —como el aumento del salario mínimo, la formalización, la extensión de la cobertura de la protección social y el fortalecimiento de la negociación colectiva y de las instancias de diálogo social— implicaron algunas mejoras en la calidad de los empleos y una disminución moderada de la ocupación en empleos de baja

productividad (CEPAL, 2015a). Sin embargo, persisten grandes brechas en el mercado de trabajo y la proporción de personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad aún es elevada en la población en general y entre los ocupados. El actual escenario económico pone una cuota mayor de incertidumbre sobre las tendencias futuras de los mercados laborales latinoamericanos. En la sección B se examinan algunos de los programas gubernamentales que pueden contribuir a una mejor inclusión laboral y productiva de los más pobres y vulnerables.

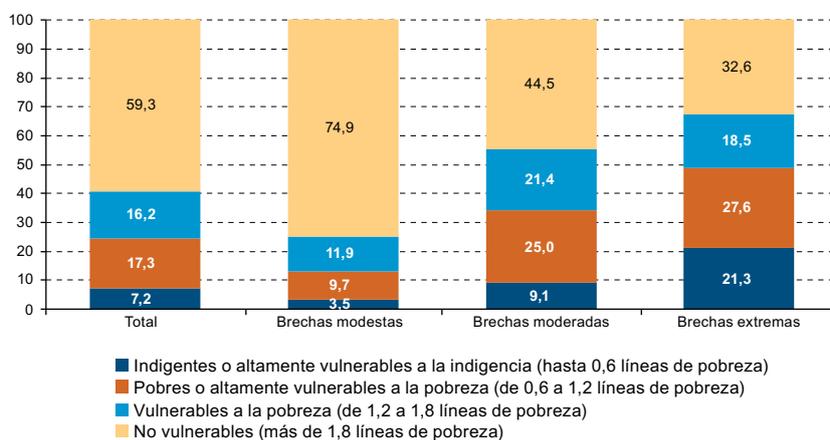
**Gráfico III.27**  
**América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más,**  
**según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares,**  
**totales nacionales, 1990-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En 2010 no se incluye a Guatemala. En 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

**Gráfico III.28**  
**América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más según situación**  
**de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar**  
**de los países, totales nacionales, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## B. La urgencia de articular los programas de inclusión laboral y productiva

En el ámbito de las políticas sociales, los programas de inclusión laboral y productiva están adquiriendo cada vez mayor importancia debido a la necesidad de ampliar las alternativas de generación autónoma de ingresos para los destinatarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Los programas de inclusión laboral y productiva actúan tanto sobre la oferta de trabajo, mediante la nivelación de estudios y la formación para el trabajo, como sobre la demanda, mediante el fomento del autoempleo y la microempresa y la generación directa o indirecta de empleo. Incluyen asimismo los servicios de empleo e intermediación laboral.

A casi dos décadas del lanzamiento del primer programa de transferencias condicionadas de alcance nacional en México (Progresá, llamado luego Oportunidades y en la actualidad Prospera) y a 13 años de la implementación de *Bolsa Família* en el Brasil, muchos países de la región están tomando medidas que se podrían enmarcar en una nueva generación de políticas y programas sociales, en la que se enfatiza la vinculación con el mercado laboral y el desarrollo de actividades productivas por parte de los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

Originalmente, los programas de transferencias condicionadas combinaban un objetivo de corto plazo —el aumento de los recursos disponibles para el consumo de las familias que viven en condiciones de pobreza con el fin de satisfacer sus necesidades básicas— con uno de largo plazo —el fortalecimiento de las capacidades humanas de las niñas y niños con el objetivo de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza—. Se asumía, por lo tanto, que las economías serían capaces de generar empleos para los jóvenes que salían (“se graduaban”) de estos programas.

Según detalla la CEPAL (2015a), estos programas han contribuido al alivio de la pobreza y han producido avances importantes en materia de acceso a las escuelas y a los servicios de salud. Sin embargo, con el tiempo se ha hecho evidente la falta de mecanismos de mediano plazo para fomentar la inclusión laboral y la generación autónoma de ingresos, tanto de los jóvenes recién egresados de los programas como de los padres y madres en edad de trabajar de las familias receptoras de las transferencias.

La población desempleada u ocupada en empleos precarios y sectores de baja productividad constituye un núcleo especialmente preocupante en la cadena de reproducción de las desigualdades, lo que hace todavía más necesario considerar la generación de ingresos autónomos y el trabajo decente como una puerta de salida privilegiada de la pobreza (CEPAL, 2012b). Es así como a lo largo de los años, la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en el ámbito de las políticas sociales (CEPAL/OIT, 2014a) y actualmente gran parte de los países de la región tienen la preocupación común de combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con políticas y programas tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios.

Esta sección se centra en el análisis de los programas públicos surgidos en los últimos 15 años para fomentar la inclusión laboral y productiva de la población pobre y vulnerable<sup>15</sup>. Sin embargo, cabe destacar que en la región, los Ministerios de Trabajo o los servicios de empleo vienen implementando hace largo tiempo políticas activas de mercado de trabajo, y que existe una extensa literatura tanto sobre los objetivos de las políticas activas, orientadas a facilitar la inserción en el mercado laboral de las personas, como de las pasivas, orientadas a otorgar prestaciones a la población desempleada (Samaniego, 2002; OIT, 2003), y también sobre la dimensión de género en las políticas de empleo (Abramo, 2005).

Actualmente, las políticas y programas de inclusión laboral y productiva, llevados a cabo principalmente por los Ministerios de Trabajo, pero también por los Ministerios de Desarrollo Social, o desarrollados de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los institutos o servicios nacionales de capacitación) (CEPAL/OIT, 2013), tienen como principal finalidad proporcionar a los hombres y las mujeres en edad de trabajar que viven en situación de

<sup>15</sup> Por supuesto, se reconoce también la gran labor de las organizaciones no gubernamentales y de fundaciones privadas, pero la recopilación de esas experiencias sobrepasa los límites de este capítulo.

pobreza o vulnerabilidad económica y social acceso a mecanismos que posibiliten su inserción en el mercado laboral, y asegurar la sostenibilidad de este acceso mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de los ingresos laborales. El reto no es menor, considerando que esta población se caracteriza por presentar bajos niveles educativos, bajas tasas de participación, altas tasas de desempleo y condiciones precarias de inserción laboral, como se observó en la sección anterior.

Los ejes de intervención que surgen del análisis de los distintos programas de inclusión laboral y productiva pueden clasificarse en dos grandes categorías: apoyo a la oferta y apoyo a la demanda de trabajo (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Dentro de los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo, se encuentran aquellos que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Los programas destinados a ampliar la demanda laboral están compuestos por las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento; ii) generación directa de empleo, y iii) generación indirecta de empleo. La vinculación entre oferta y demanda puede verse facilitada por los servicios de intermediación laboral (véase el diagrama III.1). Todas estas acciones deberían fomentar el ingreso de las personas al mercado formal del trabajo y su acceso a la protección social.

**Diagrama III.1**  
**Tipología de los programas de inclusión laboral y productiva**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 10, Santiago, mayo de 2014.

Esta tipología permite ordenar las distintas acciones actualmente en curso en la región, pero cabe destacar que frecuentemente los programas están concebidos para cubrir más de un ámbito de intervención. A su vez, los programas de reducción de la pobreza se vinculan de manera creciente con los programas de inclusión laboral y productiva. Algunos, como *Bolsa Familia* del Brasil (enmarcado en la estrategia *Brasil Sem Miséria*, iniciada en 2011), Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar de Chile, o la Red Unidos de Colombia, proveen acceso preferente a los programas públicos de inclusión laboral y productiva a sus destinatarios. Asimismo, hay programas de reducción de la pobreza que, además de entregar transferencias monetarias, prestan de manera directa servicios de inclusión laboral y productiva a sus destinatarios, como es el caso de Prospera en México, Comunidades Solidarias en El Salvador o Progresando con Solidaridad en la República Dominicana.

Tomando como base la tipología presentada en el diagrama III.1, en las siguientes secciones se analizarán las medidas adoptadas en la actualidad —por el lado de la oferta, la demanda y la intermediación— para fomentar la inclusión laboral y la generación autónoma de ingresos de jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza. Según la información proveniente de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, en la actualidad se están implementando por lo menos 61 programas de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región<sup>16</sup> (véanse el recuadro III.2 y el cuadro III.A1.1 del anexo).

Finalmente, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estas políticas y programas responden al llamado de la meta 8.3 (“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”) del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”).

<sup>16</sup> Por tratarse de una base en construcción, es posible que existan programas que aún no han sido incluidos.

**Recuadro III.2****Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**

La Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe proporciona información sobre los programas sociales existentes en la región orientados a personas que viven en condición de indigencia, pobreza o vulnerabilidad (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>). Provee información sobre los programas (como la población destinataria, los métodos de focalización, el ámbito de acción, el marco legal, los organismos responsables y ejecutores y las fuentes de financiamiento) y sus distintos componentes (receptores y corresponsabilidades, monto, formas de entrega y periodicidad de las transferencias), así como datos cuantitativos sobre presupuesto, inversión y cobertura. Además, se brindan referencias bibliográficas, con el fin de profundizar el conocimiento sobre los resultados de cada uno de los programas.

Su creación responde al mandato otorgado a la CEPAL en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015) de organizar, mantener y actualizar sistemáticamente la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe utilizando los datos oficiales entregados por los países<sup>a</sup>.

La Base de datos está conformada por tres módulos, a saber: i) Programas de transferencias condicionadas, ii) Pensiones sociales y iii) Programas de inclusión laboral y productiva, objeto de análisis en este capítulo. Si bien la Base de datos constituye un importante avance en términos de difusión de conocimiento acerca de los programas sociales públicos, aún se encuentra en construcción y es necesario avanzar en su fortalecimiento y lograr la cobertura de todos los programas en la región.



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

<sup>a</sup> Véase [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116\\_cds.1\\_resolucion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116_cds.1_resolucion.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## 1. Apoyo a la oferta de trabajo

Las acciones para favorecer la oferta de trabajo para la población indigente, pobre o vulnerable en edad activa se dividen en: a) capacitación y formación técnica y profesional (que, mediante el aumento de los conocimientos y capacidades busca favorecer la inclusión laboral y el incremento de los ingresos) y b) nivelación de estudios y lucha contra la deserción escolar. En algunos programas se combinan ambas acciones y además se procura conectar a las personas capacitadas con el mercado laboral mediante la intermediación o la promoción del emprendimiento.

El Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) del Brasil es el programa de capacitación técnica y profesional más grande de la región. Entre 2011 y 2014 se matricularon aproximadamente 8,1 millones de personas en más de 4.300 municipios, destacándose la participación de afrodescendientes (53%), mujeres (60%) y jóvenes (64%) (Montagner y Muller, 2015)<sup>17</sup>.

### a) Capacitación técnica y profesional

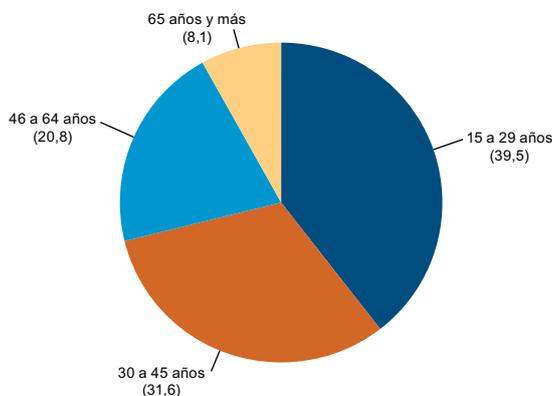
Los programas de capacitación técnica y profesional se dirigen a tres grupos diferentes. En primer lugar, se enfocan en los ocupados para mejorar sus conocimientos y habilidades a fin de que puedan tener un desempeño más productivo en sus empleos. También pueden dirigirse a cesantes para fomentar el retorno a su oficio previo o ayudarles a conseguir un empleo en otra actividad. Por último, se destinan a personas que buscan una primera inserción en el mercado laboral (Weller, 2009).

<sup>17</sup> Los afrodescendientes corresponden al 53% de las personas matriculadas en el PRONATEC; el 68% son mujeres y el 49% son jóvenes de entre 18 y 29 años (CEPAL, 2015a).

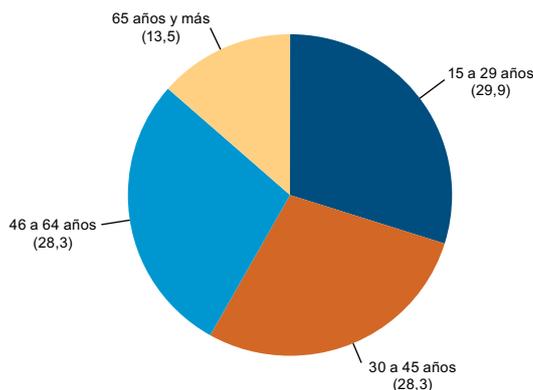
La capacitación técnica y profesional representa el ámbito de acción más frecuente de las políticas de inclusión laboral y productiva en la región, ya que este componente está presente en 37 de los 61 programas analizados (61,6%). Debido al perfil demográfico de la población que vive en condiciones de indigencia, pobreza y vulnerabilidad, significativamente más joven que la población no vulnerable (véase el gráfico III.29), alrededor de la mitad de estos programas se orientan a personas de entre 18 y 35 años. En algunos casos, se da preferencia a determinadas categorías, como jefas de hogares con hijos, y se promueve la igualdad de género (véase el recuadro III.3).

**Gráfico III.29**  
**América Latina (18 países): distribución por tramos de edad de las personas de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

A. Indigentes, pobres o vulnerables (hasta 1,8 líneas de pobreza)



B. No vulnerables (más de 1,8 líneas de pobreza)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La duración de los cursos de capacitación —que, según los programas pueden estar a cargo de instituciones públicas o privadas— varía entre las 40 horas y las 360 horas, distribuidas generalmente entre 3 y 12 meses. El objetivo de los cursos es mejorar los conocimientos y capacidades de las personas que viven en condición de indigencia, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, permitiéndoles alcanzar un nivel de calificación en sectores específicos donde hay una fuerte demanda de mano de obra. Los cursos pueden consistir en capacitación tradicional, que apunta al desarrollo y adquisición de conocimientos y destrezas técnicas para desempeñar un oficio específico, o capacitación por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio, como la comunicación o el trabajo en equipo (OEA/CEPAL/OIT, 2011).

**Recuadro III.3****Inclusión laboral y productiva de las mujeres: opciones de calificación, certificación de competencias e inserción profesional**

Las instituciones y programas que promueven la igualdad de género han cumplido un papel significativo en la inclusión laboral de las mujeres, que se traduce en su sostenida inserción en la fuerza laboral y en nuevas oportunidades de desarrollo dentro del lugar de trabajo. Existen en la última década iniciativas en América Latina que así lo indican y que han tenido efectos positivos, como resultado de la articulación y las alianzas entre instituciones a nivel nacional y regional, con el sector privado y empresas públicas.

Este tipo de políticas y programas se podrían clasificar en tres formas: i) calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas, con el fin de ampliar el abanico de opciones laborales y profesionales combatiendo la brecha ocupacional de género; ii) calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente

femeninas, orientada a mejorar su empleabilidad por medio de mecanismos de certificación de competencias, promoviendo el empoderamiento y la educación en contenidos que incluyen habilidades de gestión, derechos de las mujeres y educación cívica, y iii) calificación e inserción laboral dirigida a grupos de mujeres vinculadas al cooperativismo y los microemprendimientos, para enfrentar el problema de la pobreza y promover la formalización de las actividades productivas informales, ofreciendo conocimientos sobre cómo formular proyectos de desarrollo de empresas financieras (Yannoulas, 2005).

En los países de la región se encuentran distintos ejemplos de estas opciones de políticas y programas. A continuación se reseñan con fines ilustrativos tres casos, uno de cada tipo, correspondientes al Uruguay, la Argentina y México.

**Calidad con equidad de género en las empresas uruguayas**

En 2008 el Instituto Nacional de las Mujeres puso en marcha el Modelo de Calidad con Equidad de Género, programa que apoya a las entidades participantes a identificar brechas de género y trabajar contra la discriminación en el acceso y el desarrollo laboral de las mujeres, con el objetivo de mejorar la eficacia y la competitividad, y fomentar la igualdad de género. Entre otras acciones, el programa incentiva la inserción de mujeres en actividades predominantemente masculinas mediante el uso de lenguaje no sexista en las convocatorias a empleos, oportunidades de capacitaciones especiales para mujeres y creación de espacios y beneficios relacionados con la corresponsabilidad de los cuidados familiares. Tras una etapa piloto que tuvo lugar

entre 2008 y 2011, instituciones públicas adhirieron al programa, generando acciones tendientes a capacitar y promover la inclusión de mujeres, especialmente de los escalafones más bajos, en áreas tradicionalmente masculinas, como la conducción de grúas en el puerto, la instalación de cableado eléctrico y de fibra óptica, la integración en las cuadrillas de mantenimiento de las cañerías de agua potable y otras tareas en que históricamente se han empleado solo hombres. Entre las empresas que forman parte del programa se encuentran la Administración Nacional de Puertos del Uruguay (ANP), la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y las Obras Sanitarias del Estado (OSE).

**Profesionalización del trabajo doméstico remunerado y de cuidado en la Argentina**

En el marco de su programa de formación continua, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina promueve cursos de formación profesional gratuitos a trabajadoras y trabajadores de casas particulares dedicados a labores de cuidados y otras actividades afines. El propósito de este programa es mejorar la empleabilidad de las personas de bajos ingresos o con trabajo precario mediante formación de calidad, orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo.

La institución reconoce que el trabajo doméstico y de cuidados en casas particulares es subvalorado y objeto de discriminación,

y se encuentra pobremente reglamentado<sup>a</sup>. Las habilidades que implica se consideran “naturales” para las mujeres que realizan este trabajo, son una fuente de ocupación importante y, con frecuencia, la puerta de entrada al mercado laboral para las mujeres de menos recursos. Los cursos brindan conocimientos y habilidades específicas de cada sector laboral y competencias consideradas “transversales”, es decir, necesarias para diferentes desempeños. Esta iniciativa resulta útil para que trabajadores y trabajadoras accedan a mejores empleos y para avanzar en la valorización y profesionalización de estos sectores de actividad.

**El microcrédito en México**

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) fomenta la productividad y la competitividad a través de una perspectiva de inclusión de género. Implementado por la Secretaría de Economía, desde su inicio en el año 2000 hasta 2010 asignó un 82% de los créditos dirigidos a mujeres por un monto equivalente a 2.000 millones de dólares. Al año 2014, la proporción de mujeres receptoras de financiamiento aumentó un 30% hasta alcanzar aproximadamente un 90%. A través de 129 instituciones microfinancieras, el PRONAFIM en 2014

atendía a 1.821 municipios, la mitad de los cuales tiene alta población indígena, produciendo un impacto positivo en la vida de 823.000 personas, y se proyecta que seguirá creciendo. Las principales formas de apoyo consisten en el otorgamiento de líneas de crédito y la asistencia técnica y capacitación para la profesionalización, la eficiencia operativa y la innovación (*hardware, software* y tecnología), así como la entrega de incentivos para la expansión a través del establecimiento de sucursales, agencias y promotores (PRONAFIM, 2014).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), “Comunicados”, 2014 [en línea] <http://www.pronafim.gob.mx/articulo/comunicados>; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “Buenas prácticas y efectos indirectos”, *¿Quién se beneficia de la liberalización del comercio en el Uruguay? Una perspectiva de género*, recuadro 2, Ginebra, Naciones Unidas, 2015; Silvia Yannoulas, *Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IIEP-IDES), 2005 [en línea] [http://www.oei.es/etp/perspectivas\\_genero\\_politicas\\_formacion\\_insercion\\_laboral\\_AL.pdf](http://www.oei.es/etp/perspectivas_genero_politicas_formacion_insercion_laboral_AL.pdf).

<sup>a</sup> Cabe destacar que en 2013 se promulgó la Ley núm. 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, con la que se buscó igualar el acceso a los derechos laborales de los que gozan el resto de los trabajadores (véase [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/domestico/derechos.asp>).

También hay programas específicos para áreas urbanas y rurales y experiencias innovadoras en términos de participación y de incorporación de la perspectiva de género. En el Brasil, el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (PROJOVEM), creado en 2005 y reformulado en 2008, cuenta con subprogramas urbanos y rurales y provee a los jóvenes no solo capacitación profesional y técnica, sino también formación para la participación ciudadana, así como el acompañamiento de un orientador social. En las zonas urbanas del Perú, el programa Jóvenes Productivos se enfoca en la capacitación e inserción laboral, promoviendo el empleo asalariado y los trabajos por cuenta propia. En las áreas rurales, está más focalizado en la formación para el trabajo por cuenta propia y en la promoción e implementación de actividades de desarrollo económico y productivo. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) de El Salvador, puesto en marcha en 2009 para atender las demandas de ingreso y empleo de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en áreas urbanas, ofrece cursos de formación vocacional en los que la oferta de capacitación se identifica a partir de un diagnóstico de oportunidades de negocio y empleo que se desarrolla específicamente en cada municipio con participación comunitaria. Se promueve asimismo la participación de las mujeres en oficios tradicionalmente masculinos a fin de generar cambios y modificar estereotipos en relación con las capacidades de mujeres y hombres para el trabajo.

Entre las opciones que se ofrecen a modo de complemento de los cursos de capacitación, está en primer lugar el apoyo al microemprendimiento (en 12 países) o a la elaboración de planes de negocio o de proyectos laborales (en 3 países). Por ejemplo, el programa Mi Primer Empleo Digno, del Estado Plurinacional de Bolivia, promueve emprendimientos productivos para que los jóvenes formen sus propias microempresas y logren generar y mejorar sus ingresos económicos. En segundo término, en 11 países, en el marco de estos programas se recurre no solo a cursos, sino también a prácticas laborales (pasantías) en empresas, las que asumen un papel de tutoría bajo la supervisión y la responsabilidad de las entidades ejecutoras de los programas. Si bien las empresas no están obligadas a remunerar a los practicantes ni a emplearlos tras la finalización de la pasantía, el empleo de los pasantes que han tenido un buen desempeño es un desenlace deseable y que ocurre con frecuencia. Ejemplos de programas que ofrecen prácticas de trabajo son Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en la Argentina, *Jovem Aprendiz*/PRONATEC, en el Brasil<sup>18</sup>, y Mi Primer Empleo Digno, en el Estado Plurinacional de Bolivia. En tercer lugar, en cinco países hay programas de capacitación que ofrecen también servicios de intermediación laboral, como es el caso de *Acessuas Trabalho*, en el Brasil, y Más Capaz (+Capaz), en Chile. En seis países se facilita el acceso a trabajos de infraestructura comunitaria. En El Salvador, el PATI prevé la participación de los destinatarios en proyectos comunitarios por seis horas diarias durante cinco días a la semana, con los objetivos de contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad y convivencia ciudadana en los asentamientos urbanos y de aumentar las posibilidades de inserción productiva y social de las personas participantes.

En algunos casos, los destinatarios de la capacitación también reciben transferencias monetarias a fin de incentivar su asistencia (nueve países), subsidios a los efectos de cubrir los gastos de comida y transporte (cuatro países), cobertura de seguro de accidentes (tres países) y atención en salud (dos países). En Colombia el programa Jóvenes en Acción, por ejemplo, otorga un incentivo monetario mensual durante el proceso de formación.

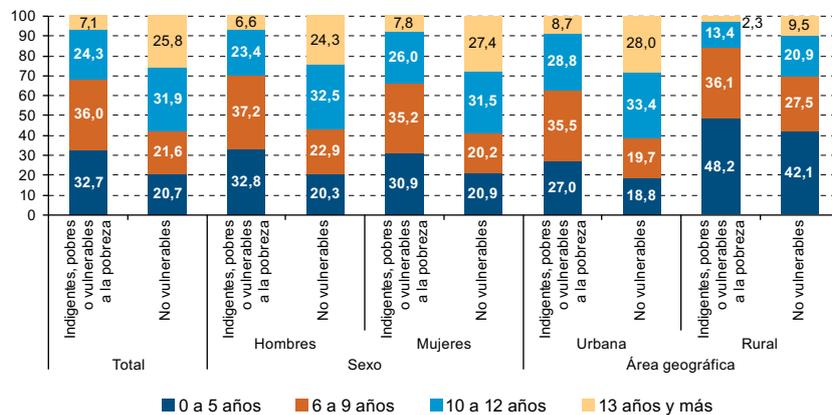
Finalmente, en varios países se ofrece acceso a servicios de cuidado para los hijos de los participantes en los cursos. Ejemplo de ello es el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), en cuyo marco los destinatarios pueden solicitar la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social para encontrar una guardería infantil para el cuidado de sus hijos y así facilitar sus estudios. En Chile, los programas +Capaz y Mujeres Jefas de Hogar ofrecen acceso preferente a salas cuna y a jardines infantiles públicos para los hijos de las participantes mientras estas se encuentren capacitándose. En el Brasil, los participantes de PROJOVEM tienen acceso a salas cuna para sus hijos.

<sup>18</sup> La Ley núm. 10097 (ley del aprendizaje) del Brasil, aprobada en 2000 e implementada a partir de 2005, establece que las grandes y medianas empresas deben destinar del 5% al 15% del total de sus empleos a aprendices de oficio, otorgándoles un contrato especial de trabajo por tiempo determinado, con duración máxima de dos años y cuyas funciones demanden formación profesional. Debido a que los participantes también son matriculados en cursos de formación técnico-profesional relacionados con la actividad desempeñada en el lugar de trabajo, la carga horaria establecida en el contrato debe considerar el tiempo de las prácticas laborales en la empresa y el tiempo dedicado al aprendizaje.

## b) Nivelación de estudios y lucha contra la deserción escolar

Considerando que completar la escuela secundaria es un requerimiento mínimo para obtener una buena inserción laboral, 14 programas existentes en la región ofrecen becas específicas contra la deserción escolar en la enseñanza secundaria y para la nivelación de estudios de jóvenes y adultos que ya han salido del sistema educativo. En América Latina la mayor parte de la población que se encuentra en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad posee muy pocos años de instrucción: de 0 a 5 años (32,7%) o de 6 a 9 años (36%). Solamente un 7,1% de los indigentes, pobres o vulnerables poseen 13 años o más de instrucción. Los rezagos en el nivel educativo son levemente superiores entre los hombres que entre las mujeres, y mucho más elevados en las zonas rurales que en las áreas urbanas (véase el gráfico III.30).

**Gráfico III.30**  
**América Latina (18 países): años de instrucción de las personas de 15 años y más,**  
**según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo,**  
**tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las acciones contra la deserción escolar de los jóvenes consisten en incentivos económicos como mecanismo para enfrentar ese problema, ya sea en forma de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y el logro escolar (por ejemplo, el Bono por Asistencia Escolar y el Bono Logro Escolar del Ingreso Ético Familiar de Chile, así como la transferencia del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) y la transferencia monetaria base de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del mismo país), becas (el Programa Compromiso Educativo del Uruguay) o subsidios al transporte (+Capaz de Chile). A su vez, los componentes de nivelación de estudios se dirigen a jóvenes o adultos con educación formal incompleta o sin escolaridad. Cubren, principalmente, la educación primaria y secundaria, pero en algunos casos —como la Misión Ribas en la República Bolivariana de Venezuela, las becas para educación superior de Prospera en México o el Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación de Jamaica— también alcanzan al nivel terciario<sup>19</sup>. Destaca el caso de México, con su programa Jóvenes con Prospera, cuyo objetivo es incentivar a los jóvenes de familias que viven en condiciones de pobreza extrema a que continúen sus estudios hasta concluir la secundaria, a fin de prevenir la deserción escolar y a la vez proporcionarles capital que les permita continuar con su formación académica o establecer micronegocios. El programa ofrece a los becarios un beneficio económico diferido, que se acumula gradualmente si permanecen en la escuela<sup>20</sup>. Además, cuando

<sup>19</sup> Ese es el caso también del Programa Universidad para Todos (ProUni) del Brasil, creado en 2004, que ofrece becas de estudio completas y parciales (50%) a jóvenes con ingresos familiares brutos mensuales de hasta un salario mínimo (en el caso de las becas completas) o hasta tres salarios mínimos (para las becas parciales), e incluye acciones afirmativas para la población indígena y afrodescendiente. Hasta 2015, aproximadamente 1,7 millones de estudiantes habían recibido apoyo a través de ese programa.

<sup>20</sup> Las transferencias se depositan en una cuenta de ahorro que le corresponderá al becario bajo la condición de que culmine los estudios de educación secundaria alta antes de cumplir 22 años de edad. A través de Prospera, los becarios pueden utilizar los recursos: i) para continuar con sus estudios de educación superior; ii) como anticipo para un crédito del programa de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda; iii) para adquirir un seguro del sistema público de salud, o iv) como fondo de garantía para un crédito de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

los jóvenes del programa buscan un empleo, tienen prioridad en la capacitación laboral que otorgan el Servicio Nacional de Empleo y el subprograma Bécate. Algunos programas además ofrecen instancias de alfabetización para las personas mayores de 15 años<sup>21</sup>. Por ejemplo, Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (componente del Plan Argentina Trabaja) permite que los participantes aprendan a leer y a escribir, aunque no certifiquen sus estudios secundarios.

Tal como ocurre con la capacitación, algunos de estos programas incorporan la oferta de servicios de cuidado. La Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela incorpora una modalidad de educación a distancia para responder a la escasez de tiempo de los destinatarios para asistir a las clases, ya sea por compromisos laborales o domésticos.

## 2. Apoyo a la demanda de trabajo

Los instrumentos destinados a activar la demanda laboral son los programas de apoyo al trabajo independiente, que constituyen una de las acciones más frecuentes en este ámbito (25 de 61 programas), y la generación directa e indirecta de empleo (8 y 10 de 61 programas, respectivamente).

### a) Apoyo al trabajo independiente

Las acciones de apoyo al trabajo independiente se encaminan a fomentar las oportunidades de empleo por cuenta propia y el microemprendimiento, favoreciendo el aumento de activos a través de capital semilla o microcréditos (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Además, con frecuencia incluyen programas de capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica (CEPAL/OIT, 2014a). Algunos ofrecen asistencia técnica y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización (véase el cuadro III.A1.4).

Los apoyos financieros y los programas de microcrédito buscan facilitar el acceso a recursos monetarios para que las personas que pertenecen a grupos vulnerables y tienen un acceso limitado a los servicios de crédito y demás instrumentos financieros, puedan poner en marcha nuevos emprendimientos o mejorar sus pequeños negocios. De este modo, se incide en la generación de ingresos. Para acceder al financiamiento, algunos programas tienen como requisito que los participantes completen un mínimo de horas de capacitación y cuenten con un microemprendimiento en marcha o con una idea de negocio. Las capacitaciones tienen por objetivo que los destinatarios mejoren sus habilidades administrativas y de gestión y sus conocimientos en materia financiera (planificación económica, ahorro, crédito, inversión y otros) y aprendan a negociar y comercializar sus productos. También suelen incluir el acompañamiento de tutores que brindan asesoría en la elaboración de planes de negocio, compromisos fiscales y búsqueda de financiamiento, como ocurre con el Plan Argentina Trabaja y Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia.

En la mayoría de los casos, los apoyos financieros corresponden a una cantidad de dinero definida, pero en otros cubren el valor total solicitado en virtud de un plan de negocio. En los programas Mi Chacra Emprendedora - *Haku Wiñay* del Perú y Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano de Chile, los fondos son otorgados mediante concurso público tras la presentación de proyectos de negocio<sup>22</sup>. Los apoyos también pueden ofrecerse en especie, tales como semillas, animales o herramientas para actividades agrícolas; este es el caso del Programa Productivo Alimentario de Nicaragua y *Kore Peyizan* de Haití.

Varios de los programas de apoyo al trabajo independiente se dirigen a jóvenes y tienen como meta desarrollar el aspecto productivo y de generación de trabajo independiente mediante la educación para el emprendimiento, el acceso a mercados financieros en condiciones especiales y el acompañamiento (que va desde la identificación del negocio, el desarrollo de la idea y los trámites administrativos y técnicos hasta la consolidación de la empresa). Este es el caso del programa colombiano Jóvenes Rurales Emprendedores, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Argentina y Jóvenes con Prospera de México.

<sup>21</sup> En varios países existen amplios programas de alfabetización, como Brasil Alfabetizado o el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) del Perú, que no necesariamente están vinculados de manera explícita con los programas de inclusión laboral y productiva.

<sup>22</sup> En el caso del Perú, los proyectos son evaluados por Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) y los ganadores reciben financiamiento para asistencia técnica específica y compra de insumos y equipos (Trivelli y Clausen, 2015).

Alrededor de un quinto de los programas de apoyo al trabajo independiente se orientan a la promoción del emprendimiento femenino y proporcionan servicios de cuidado. En Chile, +Capaz cuenta con el componente Mujer Emprendedora, que ofrece capacitación en la generación de habilidades para el desarrollo de negocios a mujeres que llevan a cabo un emprendimiento o pretenden hacerlo, o bien que trabajan en forma independiente. Algunos, como Mujeres Ahorradoras en Acción de Colombia y Plan Argentina Trabaja promueven el trabajo asociativo y el cooperativismo.

A su vez, diez de los programas analizados promueven el emprendimiento en áreas rurales —donde la oferta de trabajo asalariado es más escasa—, buscando no solo la generación de ingresos autónomos, sino también el fomento de la producción para el autoconsumo y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. Ejemplos de estos son Comunidades Solidarias Rurales de El Salvador y el programa Mi Chacra Emprendedora - *Haku Wiñay* del Perú<sup>23</sup>.

Finalmente, algunos programas fomentan la formalización de los microemprendedores y trabajadores por cuenta propia mediante el acceso a regímenes simplificados de tributación. Ejemplos de ello son el Monotributo Social del Plan Argentina Trabaja, el Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos en el Uruguay y el programa brasileño de microcrédito *Crescer*, vinculado al plan *Brasil Sem Miséria*, que presta orientación para legalizar los negocios y acceder a los beneficios del régimen especial para microemprendedores individuales (véase el recuadro III.4).

#### Recuadro III.4

##### Medidas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia y las micro y pequeñas empresas

Ante el contexto de alta informalidad laboral, en América Latina se han establecido regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes que, además de favorecer la formalización económica de los trabajadores independientes, les brindan acceso al componente contributivo de la protección social, permitiéndoles contar con los mismos beneficios de seguridad social que los trabajadores asalariados, principalmente en lo referente a la cobertura de salud y la jubilación. En los países donde se han implementado, se espera un aumento del número de contribuyentes y una reducción de la evasión fiscal.

Los regímenes de simplificación tributaria, conocidos como monotributos, consisten en medidas especiales para gravar a los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas), exentándolos de las normas generales del impuesto sobre el valor agregado (IVA) o del impuesto sobre la renta, y otorgándoles tasas más reducidas (Cetrángolo y otros, 2014). Además de la reducción de los costos laborales, estos regímenes se caracterizan por proporcionar mayor facilidad para cumplir con los trámites administrativos y regulatorios. A continuación se presentan cinco ejemplos de América Latina.

El Brasil fue el primer país de América Latina en crear e implementar un régimen de tributación simplificada para los pequeños contribuyentes; se trata del Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES), establecido en 1996. En 2006 se creó el régimen SIMPLES Nacional, que reemplazó e integró a los regímenes simplificados que existían en los distintos niveles de gobierno. En 2008 se creó el Sistema para el Microempendedor Individual (SIMEL), un nuevo marco legal para la formalización y la extensión de la protección social contributiva para microemprendedores y trabajadores autónomos. Hasta marzo de 2016, 5,9 millones de ocupados se han formalizado y cuentan con beneficios previsionales. El 52% son hombres, el 48% mujeres y el 26% tienen entre 16 y 30 años. A su vez, de los microemprendedores formalizados, 500.000 participan de *Bolsa Família* y, de estos, un 63% son afrodescendientes.

En la Argentina el régimen de monotributo fue creado en 1998 con el fin de promover la formalización y ampliar la cobertura

de la protección social de los trabajadores autónomos, a través de subsidios a las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes individuales y las microempresas, y se complementa con cuatro regímenes especiales: el régimen simplificado para efectores de desarrollo local y economía social (Monotributo Social), el régimen simplificado para empleados de casas particulares, el régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente y el régimen especial para trabajadores asociados a cooperativas de trabajo. El Monotributo Social se destina a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, “aquellos hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida” (Cetrángolo y otros 2014, pág. 36), y subsidia el 100% del pago del componente impositivo y del previsional; además, el monotributista no pierde el acceso a la Asignación Universal por Hijo y en materia pensional tiene derecho a la Prestación Básica Universal. Actualmente el Monotributo Social forma parte del Plan Argentina Trabaja, reflejando el esfuerzo por articular las políticas sociales dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad. Por su parte, el régimen simplificado para empleados de casas particulares ha sido diseñado para atender la informalidad de estos trabajadores y trabajadoras permitiendo su acceso a la salud y la jubilación mediante sus aportes y las contribuciones del empleador.

En el Uruguay, a partir de la reforma tributaria de 2007, que estaba destinada, entre otras cosas, a dar un tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes (trabajadores por cuenta propia o pequeñas empresas), se puso en marcha el Régimen de Monotributo, dirigido a quienes realizan actividades económicas de reducida dimensión: i) las empresas unipersonales, incluso aquellas conformadas por matrimonios, con un trabajador empleado como máximo, y ii) las sociedades integradas por hasta un máximo de dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia (el límite será de tres socios en el caso de ser integradas exclusivamente por familiares). En 2012 entró en vigencia el Monotributo Social MIDES, que es un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos (integrados por

<sup>23</sup> Otras medidas para contribuir a la reducción de la pobreza rural son las compras públicas a agricultores familiares, como, en el caso del Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), en el que participaron 191.000 agricultores en 2012, y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que hasta 2014 cubrió a cerca de 42 millones de alumnos. En las áreas rurales, la agricultura familiar es una fuente importante de ingresos y tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza, la dinamización de la economías locales, la disminución de la migración y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

**Recuadro III.4 (conclusión)**

hasta cuatro socios o cinco si trata exclusivamente de familiares), al cual pueden acceder las personas que integran hogares que viven con ingresos inferiores a la línea de pobreza o se hallan en situación de vulnerabilidad socioeconómica, según la calificación establecida por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). De manera similar al Monotributo, este instrumento permite la provisión de la cobertura previsional de sus integrantes. Los contribuyentes tienen la posibilidad de optar por la cobertura médica a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional, beneficio que alcanza al emprendedor y los familiares sin cobertura dentro del sistema.

Mediante el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para personas naturales, activo desde 2008, se pretende incorporar a los trabajadores del sector informal a prestaciones tales como el microcrédito, la capacitación a través de asistencia técnica especializada y la integración de aportes de la seguridad social para el acceso a la salud y la jubilación. Uno de los beneficios que ofrece el RISE es que por cada nuevo trabajador incorporado a la nómina y afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se otorga

un descuento del 5% en las contribuciones hasta alcanzar un máximo del 50% de descuento. Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), a diciembre de 2014 el RISE contaba con 206.797 contribuyentes.

En México, en 2014, se aprobó el Programa Federal “Crezcamos Juntos”, orientado a micro y pequeñas empresas, con el objetivo de facilitar el tránsito de la informalidad a la formalidad mediante la eliminación de los requisitos para la formalización. En el marco del programa se creó un nuevo Régimen de Incorporación Fiscal con la opción de acceder al Sistema Simplificado. Algunos de los beneficios que otorga el Programa son descuentos al impuesto sobre la renta (ISR) del 100% en el primer año de inscripción, del 90% en el segundo año y así sucesivamente hasta el décimo año; si la empresa no expide facturas y tiene ingresos anuales inferiores a 100.000 pesos mexicanos, está exenta del pago del IVA y del impuesto especial sobre productos y servicios; además, aquellos trabajadores que no han cotizado en los últimos 24 meses pueden afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social con un subsidio del 50% (OIT, 2014).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), O. Cetrángolo y otros, *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), 2014; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral Temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014; y Servicio de Rentas Internas (SRI), “Ecuador” [en línea] [www.sri.gob.ec](http://www.sri.gob.ec).

## b) Generación directa e indirecta de empleo

La generación directa de empleo consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos temporales, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria, como es el caso del Programa de Empleo Comunitario de la Argentina y del Programa de Empleo Temporal de México. Los destinatarios, personas desocupadas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, realizan trabajos transitorios de utilidad pública por un período de tiempo acotado (en el caso del programa Uruguay Trabaja, hasta nueve meses) y perciben una transferencia monetaria.

Estas acciones se han implementado con frecuencia para hacer frente a situaciones de crisis económicas, como ocurrió en la Argentina con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) o en el Uruguay con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007) (CEPAL/OIT, 2014a). En años recientes, en un contexto regional de crecimiento económico y reducción del desempleo, no han constituido un instrumento central en las políticas laborales y de inserción productiva para la población que vive en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, pero esto podría cambiar frente al actual escenario de bajo crecimiento.

La generación indirecta de empleo se concreta mediante subsidios económicos públicos, usualmente por un tiempo definido, otorgados a la contratación por parte de empresas privadas de jóvenes y adultos que viven en condiciones de pobreza o pertenecen a grupos considerados vulnerables. Estos subsidios operan como un incentivo a la contratación, ya que reducen los costos laborales al cubrir parte del salario (por ejemplo, PROEMPLEAR en la Argentina, Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer en Chile)<sup>24</sup>, de las contribuciones a la seguridad social o de las obligaciones fiscales (Programa Padrino Empresario de Panamá) (CEPAL/OIT, 2014a).

## 3. Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral promueven el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos. Estos servicios, provistos en 17 de los 61 programas analizados, brindan a los participantes de los programas de inclusión

<sup>24</sup> El Bono al Trabajo de la Mujer se dirige a las trabajadoras pertenecientes al 30% de hogares más pobres. Consiste en un subsidio que equivale, como máximo, al 30% del salario, dividido en un 20% para la mujer y un 10% para el empleador. La duración máxima es de cuatro años para la mujer y de dos años para el empleador (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

laboral y productiva información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo. Esto ocurre por ejemplo en el Brasil, con el programa *Acessuas Trabalho*, articulado al plan *Brasil Sem Miséria* y que se ejecuta en coordinación con el PRONATEC. A su vez, en el marco de un convenio entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTPS) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, el programa *Mais Empregos* facilita la colocación en el mercado laboral de los destinatarios de *Bolsa Família* en los estados de la región nordeste y el estado de Minas Gerais, por medio del Sistema Nacional de Empleo (SINE) (Gregol de Farias, 2014).

Algunos programas llevan a cabo actividades de promoción del empleo, como ferias y talleres informativos, o promueven la creación o el fortalecimiento de bases de datos para ofrecer orientación e información a los buscadores de empleo. Tal es el caso del Programa de Apoyo al Empleo, del Estado Plurinacional de Bolivia, y Empleate, de Costa Rica. El acompañamiento asociado a la intermediación laboral también es clave, y cada vez se proveen más servicios de orientación y apoyo en la elaboración de estrategias y planes individuales para la inserción laboral (CEPAL/OIT, 2014a). Además, varios de los programas analizados articulan los servicios de intermediación laboral con los cursos de formación técnica y profesional.

#### 4. Algunos resultados de los programas de inclusión laboral y productiva

El monitoreo y la evaluación son esenciales para cualquier política pública. Sin embargo, son poco frecuentes los programas de inclusión laboral y productiva que cuentan con recursos y bases estadísticas necesarias para desarrollar evaluaciones de impacto bajo técnicas rigurosas (Samaniego, 2002). Por lo tanto, sería deseable que los programas elaboraran información de calidad y proveyeran acceso público a sus bases de datos (CEPAL/OIT, 2013), y que se avanzara en analizar el conjunto de la política de inclusión laboral y productiva y no solo los proyectos individuales.

El crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva en los últimos años ha incentivado las evaluaciones en lo que refiere a los beneficios obtenidos por los participantes (Bucheli, 2005), pero aún no se cuenta con una amplia base de información<sup>25</sup>. En esta sección se revisan algunos ejemplos de estudios cuantitativos llevados a cabo para evaluar los resultados de programas de inclusión laboral y productiva en la región, ya sea que aún estén activos o hayan cesado sus operaciones. En particular, se resumen los resultados de evaluaciones de impacto llevadas a cabo con diferentes metodologías sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

A fines supervisar las políticas públicas y las instituciones que operan en este ámbito, es posible también efectuar encuestas específicas. En el recuadro III.5 se presenta información y resultados del novedoso suplemento de inclusión productiva de la encuesta municipal y estatal del Brasil.

##### Recuadro III.5

##### Resultados del suplemento de inclusión productiva de la Encuesta de Información Básica Municipal y de los estados de Brasil, 2014

En 2014, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), junto con el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), incluyó por primera vez un suplemento de inclusión productiva en las Encuestas de Información Básica Municipal (MUNIC) y las Encuestas de Información Básica Estatal (ESTADIC), que recopilan información sobre gestión y políticas públicas —por ejemplo, en las áreas de educación, salud, derechos humanos, seguridad pública y seguridad alimentaria— a nivel estatal y municipal. Debido a la importancia que han adquirido las iniciativas de inclusión productiva en la agenda pública brasileña, el suplemento tiene como objetivo responder a la necesidad de información sobre las acciones en este ámbito tanto en el medio rural como en el urbano. La recolección de información de los cuestionarios básicos y del suplemento se llevó a cabo entre julio de 2014 y marzo de 2015 mediante entrevistas a

los funcionarios de los órganos responsables de iniciativas de inclusión productiva. En ausencia de estos, el cuestionario debió ser contestado por el gobernador, el alcalde o la persona indicada por ellos. Asimismo, como fuentes secundarias de información, se realizaron entrevistas a funcionarios en universidades, institutos de enseñanza técnica y profesional y organismos no gubernamentales, entre otros.

El suplemento recoge información sobre: la existencia de estudios sectoriales o diagnósticos para el análisis de la realidad socioeconómica y las situaciones de riesgo y vulnerabilidad social presentes en los territorios; los organismos responsables de la ejecución y coordinación de los programas; los programas o proyectos de inclusión productiva para la generación de empleo e ingreso; las iniciativas de inclusión productiva rurales y urbanas; las acciones de formación profesional, y la promoción de

<sup>25</sup> Hay también algunas evaluaciones sobre el impacto neto en el empleo y el desempleo agregado y unas pocas sobre el análisis costo-beneficio de las distintas alternativas de líneas de acción (Bucheli, 2005), que no se incluyen en la revisión efectuada en esta edición del *Panorama Social de América Latina*.

**Recuadro III.5 (conclusión)**

crédito, microcrédito y seguro para los productores, entre otros asuntos. Para la edición de 2014 se obtuvo información sobre los 5.570 municipios de las 27 unidades federales. Según los resultados del suplemento, todas las unidades han puesto en marcha acciones, programas o proyectos de inclusión productiva. El 98,7% de los municipios (es decir, 5.503) declararon desarrollar al menos un tipo de acción. A continuación se presentan brevemente los resultados de las acciones identificadas en cada área geográfica.

Las estrategias de inclusión productiva rural fueron concebidas para fortalecer las actividades realizadas por los agricultores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, pero también pusieron atención en algunos grupos específicos, como pueblos indígenas o comunidades tradicionales, con la finalidad de aumentar su capacidad productiva y la entrada de sus productos a los mercados locales. Entre las actividades de inclusión productiva rural, se destacaron la compra de alimentos por medio del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), así como la asistencia técnica y extensión rural, y el acceso al crédito y al seguro rural.

En 2014, 5.054 municipios (90,7%) implementaron alguna acción de inclusión productiva urbana. En el 86% de los municipios,

se puso en marcha alguna medida relacionada con la capacitación y formación profesional, mientras que el 31,9% desarrolló acciones de promoción del acceso al crédito y microcrédito. Las instituciones responsables de este tipo de políticas dirigieron sus acciones principalmente a los grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, como los inscritos en el CadÚnico y los participantes del programa *Bolsa Família* (en 23 estados), las personas desempleadas (20 estados), los egresados de los cursos de capacitación y formación profesional (22 estados), los recicladores (20 estados) y, en menor medida, las personas que viven en la calle (7 estados). Las acciones de capacitación y formación profesional fueron implementadas principalmente por medio del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC). Entre las acciones de intermediación laboral, destaca el papel del Sistema Nacional de Empleo (SINE) y del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). El programa Microempendedor Individual (MEI) operó para el fortalecimiento y la promoción del emprendimiento individual y colectivo. Finalmente, las acciones vinculadas al otorgamiento de microcrédito fueron en su mayoría implementadas por el Banco do Povo y el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER Urbano) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: inclusão produtiva, 2014*, Río de Janeiro, 2015; y "Coordenação de população e indicadores sociais," Río de Janeiro [en línea] <http://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv94542.pdf>.

## a) Capacitación técnica y profesional y nivelación de estudios

De acuerdo con Filgueira y Rossel (2015), son pocas las evaluaciones disponibles en la región que muestran efectos concluyentes de los programas de capacitación laboral y formación. En los casos en que se cuenta con evidencia empírica, se observan grandes variaciones según las características de la capacitación, la institución que la ejecuta, el área geográfica donde se realiza y las características de los destinatarios. Asimismo, se verifica que las intervenciones que incluyen componentes de práctica profesional en empresas mejoran los resultados de la capacitación (CEPAL/OIT, 2013).

De acuerdo con los estudios disponibles, los programas de capacitación como Jóvenes en Acción de Colombia, el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeQ) del Brasil, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de México y el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven) del Perú han tenido un impacto positivo en la empleabilidad de sus destinatarios. En el caso de Jóvenes en Acción, Attanasio, Kugler y Meghir (2009) demuestran que tiene efectos positivos, ya que aumenta la probabilidad de tener un empleo remunerado de mejor calidad y contribuye a un aumento de los ingresos salariales (de un 12%). Además, la capacitación ofrece mayores probabilidades de tener un empleo en el sector formal y con contrato escrito, las que aumentan un 5,3% y un 6,6%, respectivamente, en comparación con los jóvenes que no participaron en las capacitaciones. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP, 2008) constató que la probabilidad de emplearse de los jóvenes que participan en el programa es mayor después de egresar (55,5%) que antes de incorporarse a él (51,8%). En cuanto al PlanSeQ del Brasil, que operó entre 2007 y 2011 y ha sido absorbido por el PRONATEC, Petterini (2010) indica que las personas de 15 a 56 años que participaron en las capacitaciones tienen probabilidades un 19,6% mayores de encontrar empleo que aquellas que no participaron. El PAE de México, conformado por el subprograma Bécate, entre otros<sup>26</sup>, también arrojó resultados positivos en cuanto a los ingresos laborales mensuales y las tasas de colocación laboral, siendo más altos para los participantes en comparación con las personas que comparten similares características pero que no participaron (Van Gameren, 2010; CONEVAL, 2010). Los efectos más fuertes de Bécate en la colocación se observaron en las modalidades de capacitación mixta y capacitación en la práctica laboral, que combinan la

<sup>26</sup> Bécate otorga cursos de capacitación para el trabajo a personas de 16 años y más, con el propósito de favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

formación con subsidios laborales<sup>27</sup>. En el Perú, el PROJoven mejora la tasa de ocupación de los participantes y también sus ingresos laborales, gracias al aumento de las horas trabajadas, si bien los efectos sobre los ingresos laborales por hora son nulos (Burga, 2003).

En el estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil sobre el funcionamiento del PRONATEC en el período de 2011 a 2014 (Montagner y Muller, 2015), se señala que hay una diferencia relevante en la vida profesional de las personas que asisten a los cursos ofrecidos por el programa en comparación con los que no participan<sup>28</sup>, evidenciándose un incremento del 73,6% en el número de participantes ocupados en el sector formal, ya sea en un empleo asalariado formal o por medio del programa Microemprendedor Individual (MEI). Según Montagner y Muller (2015), el PRONATEC aumenta las probabilidades de formalización y contribuye al empleo de los participantes inactivos o desocupados, sea en el mercado formal o informal. Asimismo, concluyen que, además de las destrezas y habilidades adquiridas durante los cursos, el acceso a la información sobre vacantes disponibles y la intermediación laboral prestada por el programa marcan la diferencia de oportunidades profesionales entre los participantes y aquellos que no lo son. Además, los autores destacan que el contexto económico favorable en el país favoreció estos resultados, dado que en 2011, cuando se diseñó y puso en marcha el programa, en el mercado de trabajo brasileño se registraba un incremento del número de empleos formales, de los salarios (promedio y mínimo) y de las actividades de los trabajadores autónomos, junto con una reducción del desempleo.

En Chile, los resultados de la evaluación de impacto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), tanto intermedios como finales, fueron positivos. El Programa, que apunta a la nivelación de estudios básicos y medios, entre 1999 y 2002 benefició a 33.963 personas que vivían en condiciones de pobreza. A nivel intermedio, se encontró un fuerte impacto en la continuación de estudios: en comparación con el grupo de control, un 97% de los destinatarios de la nivelación básica no habría realizado la nivelación de séptimo y octavo básico y un 23% no habría continuado estudiando en primero y segundo medio si no hubiera existido el PNCL. En cuanto a los resultados finales, al comparar la situación en junio de 2003 con respecto a junio de 2000, se observa que el programa produjo un alza del nivel de empleo de entre un 17% y un 18%, favoreciendo en particular a las destinatarias mujeres. Sin embargo, no hay evidencia de efectos en la formalidad del empleo o en los salarios (Bravo, 2003). Finalmente, en la Argentina se encontró que la participación en el Programa de Formación Continua produce un impacto positivo en la probabilidad de insertarse en empleos asalariados registrados por parte de los trabajadores, especialmente los más vulnerables. En promedio, las acciones de formación profesional incrementan en 3 puntos porcentuales la probabilidad de inserción en el empleo formal (Castillo, Ohaco y Schleser, 2014).

## b) Apoyo al trabajo independiente

Las estrategias de apoyo al trabajo independiente para personas en edad de trabajar que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad enfrentan varias dificultades, especialmente desde el punto de vista de la generación sostenible de ingresos. Estos programas giran en torno a dos objetivos: la capacitación y el acceso al capital. Con estas dos herramientas, las personas en condición de pobreza deberían ser capaces de establecer negocios más exitosos que les permitirían mejorar su condición (Martínez y otros, 2013). Sin embargo, los análisis disponibles indican que los programas de fomento al microemprendimiento tienden a ser efectivos solo para una minoría de trabajadores que están interesados en empezar un negocio propio y que, sobre todo, dan mejores resultados cuando los usuarios son personas motivadas y con un nivel educativo relativamente alto (Farné, 2009). Además, pese a que el fomento del empleo por cuenta propia se considere una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, muchas de las empresas establecidas por este medio no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación (Weller, 2009), lo que cuestiona la eficacia de estos programas.

En el caso del Brasil, Serpa Braga, Leandro y Gama Lyra (2008) proveen evidencia a partir de la experiencia de *Crediamigo*, un programa complementario de microcrédito del Gobierno federal (*Crescer*), ejecutado en las regiones del norte del país, donde actuaba principalmente mediante el fortalecimiento de experiencias de microemprendimiento previas. Se constató que en un 16% de los casos el crédito otorgado se utilizó para iniciar un negocio propio y en un 82% de los recursos se destinaron a la ampliación de negocios ya existentes, lo que parece indicar que las acciones de

<sup>27</sup> Trece semanas después de la capacitación, la colocación de los participantes aumentó un 43%, mientras que en el caso de los no participantes, se elevó un 32% (Van Gameren, 2010).

<sup>28</sup> El universo del estudio incluyó a 2,5 millones de personas (entre participantes y no participantes).

microemprendimiento funcionan mejor cuando refuerzan las capacidades instaladas que cuando promueven nuevas alternativas de generación de ingresos<sup>29</sup>. En Chile, una evaluación de impacto realizada por Martínez y otros (2013) al Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME), actual Yo Emprendo Semilla, muestra que ha tenido resultados positivos en el ingreso laboral y ha propiciado incrementos en la tasa de empleo y de microemprendimientos de los participantes (del 18% y el 34%, respectivamente) en relación con el grupo de control.

### c) Generación directa e indirecta de empleo

En la región, no son muchas las evaluaciones de impacto de los programas de generación directa e indirecta de empleo. El DNP de Colombia (2007) llevó a cabo una evaluación de impacto del Programa Empleo en Acción, ejecutado entre 2002 y 2004 para generar empleos transitorios en obras de infraestructura. En la evaluación efectuada durante la ejecución de las obras (es decir, de corto plazo), se encontró que las mujeres, en especial las jefas de hogar —tradicionalmente excluidas de los empleos en la construcción—, y los jóvenes de 18 a 25 años tuvieron más beneficios, tanto en la cantidad de horas trabajadas como en los ingresos laborales, dada su menor experiencia en el mercado de trabajo. Aunque se concluyó que una de las ventajas de los programas coyunturales de empleo público sobre otras opciones de política es la posibilidad de lograr una mayor focalización en poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad, no se encontraron fundamentos suficientes para considerar que los efectos podrían sostenerse en el tiempo. De hecho, una vez terminadas las obras, la mayoría de los participantes regresó a trabajos asalariados informales y a actividades por cuenta propia.

En el Perú, en una evaluación de impacto del Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar Urbano”, que ocupaba a jefas y jefes de familia desempleados para construir obras socialmente útiles en localidades pobres, se detectaron efectos positivos de corto plazo, ya que el programa lograba expandir los ingresos de los participantes casi un 40% frente a lo que habrían recibido si no participaban en él. Los impactos fueron mayores para las mujeres, los que se hallaban en situación de pobreza extrema y los habitantes de provincias. Además, los participantes que recibieron algún tipo de capacitación mostraron un efecto mayor en los ingresos (Chacaltana, 2003). Sucesivamente, una evaluación de impacto del programa de empleo temporal Construyendo Perú sobre el período 2007-2010 también dio como resultado que tenía consecuencias positivas en el corto plazo, ya que la participación en el programa permitía aumentar los ingresos laborales un 42%. Los efectos fueron más relevantes para los grupos poblacionales con menores oportunidades laborales: las mujeres y la población de provincias. Sin embargo, en el mediano plazo no se aprecian diferencias sistemáticas entre participantes y no participantes respecto de los ingresos, la probabilidad de encontrar trabajo o la percepción de un nivel de vida mejor (BID, 2012).

En cuanto a la generación indirecta de empleo, según una evaluación de impacto del Subsidio al Empleo Joven de Chile, este programa ha sido un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica. Hay evidencia de un considerable efecto en la probabilidad de participar en el mercado de trabajo a medida que se implementa el Subsidio, observándose un impacto levemente mayor en los hombres que en las mujeres. Si bien se registró un aumento del empleo de quienes antes no participaban en el mercado laboral formal, no fue posible constatar un impacto significativo en la densidad de las cotizaciones previsionales (Centro de Microdatos, 2012). Sin embargo, en la evaluación de impacto del Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra de Chile, que promovía la reinserción laboral de los trabajadores desempleados mediante una bonificación porcentual fija pagada a empresas privadas y el financiamiento de un curso de capacitación, no se encontraron efectos estadísticamente significativos sobre la probabilidad de estar trabajando, recibir capacitación o aumentar las remuneraciones de los destinatarios de ambos componentes entre 2004 y 2006, tanto durante el año de participación en el programa como a los 6, 12 y 18 meses de finalizada su participación. Esto indica que, de no haber operado el programa, los destinatarios de ambos componentes habrían tenido las mismas probabilidades de obtener un empleo, de capacitarse o de percibir el mismo nivel de remuneraciones que recibirían si el programa no hubiese existido en esos años. La hipótesis que puede explicar esta situación es que el diseño del programa permitía que el empleador escogiera y seleccionara a los trabajadores con mayor empleabilidad, con lo que no incidía en la población con déficits en esta variable. En consecuencia, el programa de empleo solo estaba beneficiando a las empresas al permitirles reducir los costos de las contrataciones de mano de obra que efectuaban (DIPRES, 2009).

<sup>29</sup> El estudio analiza el perfil socioeconómico de 99 destinatarios del *Bolsa Familia* que participaron en el proyecto piloto en cinco municipios (Ceará, Itaitinga, Maranguape, Pacajus y Paracuru) en 2007.

## d) Servicios de intermediación laboral

Pese al fortalecimiento y la modernización de los servicios públicos de intermediación laboral emprendidos en algunos países (Filgueira y Rossel, 2015), los resultados de las evaluaciones en la región apuntan a la debilidad de estos servicios para cumplir con su fin de colocación laboral en empleos de calidad. Entre los desafíos pendientes, se encuentra la necesidad de mejorar el diagnóstico sobre los requerimientos del sector privado generador de empleo y la articulación entre los empleos ofrecidos y el perfil e historial laboral de los que buscan una colocación. A esto hay que sumar que una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medios informales —contactos y recomendaciones personales—, lo que debilita la eficiencia de los servicios de intermediación laboral y contribuye a profundizar las brechas en el mercado de trabajo (CEPAL, 2012b). En el Brasil, Silva y otros (2010) destacan la baja calidad de la infraestructura y la escasa efectividad del SINE, sobre todo en lo que se refiere a las personas en condición de pobreza que, en general, cuentan con menos información y necesitan más orientación para incorporarse al mercado laboral. En Chile, se considera que las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) se encuentran en una situación precaria (en cuanto a condiciones materiales de trabajo y recursos humanos) y que son poco efectivas para lograr colocaciones laborales; además, los usuarios presentan bajos niveles de satisfacción. En particular, se destaca que existen deficiencias en la intermediación laboral para orientar a trabajadores con bajas calificaciones. Lo anterior se debe a las mayores exigencias técnicas que plantea la intermediación laboral con trabajadores no calificados, que suelen estar insertos en empleos informales y no confían en los servicios de intermediación laboral (solamente el 3% de los participantes en Chile Solidario se encontraban inscritos en una OMIL) (Brandt, 2012). En México, el subprograma Empleo Formal (componente del PAE implementado entre 2002 y 2008) consistía en brindar apoyo económico a la población desempleada y expulsada del sector formal, con el fin de favorecer su vinculación a un empleo, promoviendo acciones permanentes de búsqueda de empleo por parte de los destinatarios y prestando orientación laboral y asesoría mediante el Servicio Nacional de Empleo. Al respecto, se encuentra que el apoyo monetario ofrecido permitía a los usuarios encontrar empleos mejor remunerados y con mejores prestaciones, logrando asimismo disminuir el tiempo para reincorporarse al sector formal (Van Gameren, 2010).

## C. Consideraciones finales: desafíos para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad

A fin de contribuir a la superación de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad, los programas de inclusión laboral y productiva deben ser parte de un marco integrado de políticas públicas, que articule la política económica, las políticas productivas y laborales, y la política social. En particular, es necesario promover el cambio estructural, el trabajo decente y la igualdad de género.

Las personas que viven en condiciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad enfrentan múltiples barreras para insertarse de manera sostenible en empleos productivos y de calidad, con acceso a derechos y a la protección. Esas dificultades están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza y etnia, así como por ciertos momentos del ciclo de vida —en particular la juventud— y la condición de discapacidad, y son más pronunciadas en las áreas rurales y en los países con mayores brechas de bienestar. Para hacer frente a esa realidad y como parte de las estrategias de reducción de la pobreza, se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe programas y acciones de inclusión laboral y productiva con el objetivo de ampliar las posibilidades de inserción y generación autónoma de ingresos laborales para esa población. Sin embargo, como se ha analizado en este capítulo, esas iniciativas con frecuencia tienen una escala reducida, no llegan a conformar una política nacional, están más concentradas en la oferta que en la demanda por trabajo y están poco articuladas con estrategias de desarrollo productivo e innovación.

La contribución efectiva de estas acciones y programas para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad depende de la calidad del crecimiento económico y la naturaleza de la estructura productiva. Su éxito será limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. Por ello, es necesario ampliar la escala de los programas y articularlos en una política integrada y más equilibrada entre la oferta y la demanda de trabajo que, a su vez, esté articulada con otros programas e instrumentos de política social y económica y con estrategias de cambio estructural en el mercado de trabajo y promoción del trabajo decente, lo que requiere una labor eminentemente intersectorial (CEPAL, 2015a).

En particular, es clave que los destinatarios de los programas logren formalizarse, reciban salarios superiores al mínimo o se inserten en trabajos con acceso a la protección social. El problema de los posibles incentivos a la informalidad laboral se relaciona en gran medida con las iniciativas de apoyo al trabajo independiente. De allí surge la importancia de complementar las acciones de apoyo al microemprendimiento y al trabajo por cuenta propia con programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización (véase el recuadro III.4)<sup>30</sup>.

La articulación e integración de las políticas y programas para promover el trabajo decente significa, entre otras medidas, implementar políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad, promover la formalización del trabajo y de la economía informal, fomentar la autonomía económica de las mujeres, ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes, formular políticas y regulaciones de conciliación entre el trabajo y la familia, avanzar en políticas de valorización del salario mínimo, implementar o fortalecer las medidas de protección del empleo (como los seguros de desempleo), prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación, garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva, e instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social (CEPAL, 2015a, pág. 131). Se pone así sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre la política económica, las políticas productivas y laborales y la política social.

También es necesario que en las políticas y los programas públicos de inclusión laboral y productiva se tome en cuenta la heterogeneidad del perfil de los destinatarios (en términos de sexo, edad, raza y etnia) y de las localidades en que viven, los déficits de formación educacional y los problemas de adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, dada la debilidad de los vínculos con los sectores generadores de empleo. Idealmente, las distintas medidas de política pública en materia de inclusión laboral y productiva (véase el cuadro III.A1.1) deberían estar integradas en una ventanilla única que permita el acceso de los adultos en edad de trabajar a las distintas intervenciones (formación y capacitación, nivelación de estudios, microemprendimiento, generación directa e indirecta de empleo e intermediación laboral), según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitar los servicios<sup>31</sup>.

Por último, un factor de éxito clave radica en la adecuada consideración de la dimensión de género (Abramo, 2005). Pese a que las brechas por sexo en el mercado de trabajo han disminuido, continúan siendo altas, lo que contrasta con los logros de las mujeres en el ámbito educativo. Se deben profundizar las iniciativas tendientes a la igualdad de género en la división del trabajo no remunerado en los hogares, puesto que estas asimetrías obstaculizan la participación laboral de las mujeres, las hacen más vulnerables ante los riesgos y erosionan sus posibilidades de autonomía económica. De igual forma, se debe avanzar en el fomento de la participación en espacios deliberativos, como las instancias de negociación colectiva, los sindicatos, las confederaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de lograr mayor reconocimiento y garantía de derechos. Entre las políticas que deberían fortalecerse, se cuentan la provisión de servicios de cuidado de personas dependientes (véase el recuadro III.6), las intervenciones para prevenir la maternidad y paternidad precoz (garantizando el acceso a servicios públicos para los adolescentes y jóvenes de ambos sexos), los programas de capacitación y empleo a mujeres de entornos socioeconómicos en desventaja, y las políticas que reduzcan la segregación ocupacional y las brechas de ingreso (CEPAL, 2014a). Debe prestarse especial atención a las mujeres indígenas y afrodescendientes, que enfrentan múltiples discriminaciones por su condición de género, étnica y racial.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el Brasil, las empresas que contratan a destinatarios de *Jovem Aprendiz*/PRONATEC reciben en contrapartida reducciones de su carga tributaria. En la Argentina, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ofrece incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas para la contratación de jóvenes en relación de dependencia, por un plazo máximo de seis meses.

<sup>31</sup> El desafío es particularmente acucioso en las áreas rurales, ya que allí los Ministerios de Trabajo o de Agricultura no suelen atender suficientemente a los trabajadores o trabajadoras.

**Recuadro III.6****Inclusión laboral de las personas cuidadoras: desafíos para la articulación de políticas laborales, de cuidado y autonomía económica de las mujeres**

La desigual carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que asumen primordialmente las mujeres en América Latina, en un contexto marcado por la ausencia de una cultura de corresponsabilidad entre los sexos y entre el Estado, las familias y el mercado, le impone a la población femenina de los países grandes barreras para su plena inclusión laboral y generación de ingresos para ejercer su autonomía económica. Los efectos sociales y económicos de esta situación, expresión de la división sexual del trabajo predominante y de la discriminación, derivan en la mantención de persistentes desigualdades de género que comienzan a ganar creciente atención en el debate público de la región. En este sentido, existe evidencia del impacto positivo que tendría el cierre de las brechas de género, ya sea en cuanto al acceso a un trabajo remunerado o a los ingresos que se perciben, sobre la pobreza monetaria y la desigualdad distributiva. Por ejemplo, la primera descendería hasta 10 puntos porcentuales en El Salvador y Nicaragua, con una reducción de la desigualdad en estos mismos países de 4 puntos porcentuales, medido a través del coeficiente de Gini (CEPAL, 2014a). Estas constataciones, junto con un importante caudal de estudios y reflexiones sobre los cambios demográficos y culturales que están ocurriendo en la región, han contribuido a impulsar el debate sobre la economía del cuidado y la necesidad de implementar políticas integradas en los países latinoamericanos, en que se contemplen las poblaciones que demandan cuidado y las personas que lo proveen, en particular las mujeres que cotidianamente realizan este trabajo de forma no remunerada en sus hogares (Batthyány, 2015; CEPAL, 2012, 2014a y 2014b; Marco y Rico, 2013; Rico y Robles, 2015).

Pese a su relevancia, estas políticas son todavía incipientes en América Latina y, en su gran mayoría, no cuentan con un diseño integral e interinstitucional. En esta línea, tampoco es posible observar su articulación con estrategias de inclusión laboral de las mujeres en el marco de iniciativas para la conciliación de las demandas laborales y domésticas de todos los trabajadores. Este es un déficit significativo, especialmente considerando que la carga derivada del trabajo de cuidados dificulta la participación laboral efectiva de las mujeres, así como su inserción en programas de inclusión y capacitación laboral.

No obstante, cabe tener en cuenta algunas experiencias que, con voluntad política, sin grandes recursos invertidos y con medidas que pueden considerarse pequeñas pero que hacen una gran diferencia, indican elementos para establecer una estrategia de políticas públicas de igualdad a nivel regional. Por ejemplo, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), coordinado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, está destinado a apoyar la conclusión de los estudios de jóvenes de 18 a 24 años con ingresos inferiores al salario mínimo o que se encuentran fuera del mercado laboral. Consiste en una prestación económica universal de 900 pesos argentinos (95 dólares) por mes condicionada a la asistencia al programa de capacitación o a la escuela. Como prestaciones complementarias, se incluye un esquema de formación en distintos oficios y cursos de introducción al trabajo que brinda el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad. Para asegurar la participación de las y los jóvenes que tienen hijos a su cuidado,

el programa se articula con el Ministerio de Desarrollo Social para que los niños y niñas accedan a centros de desarrollo infantil mientras transcurren las sesiones de capacitación laboral (PROG.R.ES.AR, 2015).

En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), junto con el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), han implementado el Programa 4 a 7, destinado a mujeres responsables del cuidado personal de niños y niñas de 6 a 13 años, con el objetivo de contribuir a su inserción y permanencia laboral mediante su asistencia a talleres de habilitación para el trabajo remunerado. Mientras las mujeres asisten a estas capacitaciones, sus hijos e hijas concurren a talleres y actividades en instituciones educacionales coordinadas por las municipalidades en horarios posteriores al fin de la jornada escolar (SERNAM, 2014). Por su parte, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) puso en marcha el programa nacional de capacitación profesional +Capaz para apoyar el acceso y la permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con alguna discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, el desarrollo de habilidades transversales y la intermediación laboral. Con el fin de facilitar la participación de quienes tienen responsabilidades de cuidado infantil, el programa contempla un componente particular. En el caso de niños y niñas de 2 a 6 años, pueden permanecer en el mismo recinto donde se imparten las capacitaciones; quienes tienen a cargo hijos o hijas menores de 2 años reciben un subsidio infantil equivalente a \$4.000 pesos chilenos (6 dólares) por cada sesión de capacitación (SENCE, 2015).

En el Uruguay, el Programa Yo Estudio y Trabajo tiene como objetivo ofrecer una primera experiencia laboral formal a estudiantes de 16 a 20 años de edad para desarrollar competencias laborales transversales y a su vez asegurar su continuidad en los estudios. Es coordinado por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), bajo un esquema interinstitucional del que participan también el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El programa incluye una prestación económica diferenciada para mujeres embarazadas o con hijos e hijas a cargo menores de 4 años, que equivale a 16.914 pesos uruguayos (574 dólares) por 30 horas semanales de trabajo, mientras que la retribución mensual básica del programa es de 11.276 pesos uruguayos (383 dólares) (MTSS, 2015). También en este país, el Programa de Capacitación para Madres Adolescentes y Jóvenes, dependiente del Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (PROIMUJER) del INEFOP, brinda capacitación a mujeres madres adolescentes y jóvenes de 19 a 29 años en situación de vulnerabilidad, embarazadas o con al menos un hijo o hija menor de 4 años. El programa contempla un esquema de formación técnica con acceso a una pasantía, durante la cual se entrega una beca por día asistido, un fondo de hasta 350 dólares para atender cuestiones como la salud bucal y oftalmológica, la vestimenta y el transporte de las destinatarias, y un fondo para el cuidado de los niños y niñas (CEPAL y otros, 2013).

## Recuadro III.6 (conclusión)

Estas iniciativas demuestran la factibilidad de diseñar estrategias de inclusión laboral para las personas cuidadoras no remuneradas, considerando las dificultades específicas, de corte cultural y económico, que enfrentan para participar de programas de capacitación e incorporarse al mercado laboral. Si bien constituyen

un avance significativo frente a una problemática con frecuencia invisibilizada, es necesario promover la consolidación de sistemas integrados de cuidado que incluyan en su formulación medidas concretas y que se articulen con políticas laborales inclusivas, ya sean de oferta o de demanda.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. Batthyány, “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, *Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, CEPAL, 2015; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014; *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, 2014; *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013, Naciones Unidas; F. Marco y N. Rico, “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos, 2013; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Programa “Yo estudio y trabajo” [en línea] <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/programa-yo-estudio-y-trabajo>; M.N. Rico y C. Robles, “Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización”, *Documentos de Proyecto*, Santiago, CEPAL, 2015; Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), 2015 [en línea] <http://www.progresar.anses.gob.ar/institucional/resolucion-decreto-9>; Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), “Orientaciones técnicas 2014. Programa 4 a 7: Mujer Trabaja Tranquila”, Santiago, 2014 [en línea] [http://www.sernam.cl/descargas/licitacion4a7/doc/OrientacionesTécnicas4a7\\_2014.pdf](http://www.sernam.cl/descargas/licitacion4a7/doc/OrientacionesTécnicas4a7_2014.pdf); Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), “+Capaz”, 2015 [en línea] <http://www.sence.cl/portal/Oportunidades/Capacitacion/+Capaz/>.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2005), “Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: experiencias y desafíos”, *Revista de Trabajo – Nueva Época*, año 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.
- Amarante, A. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2009), “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial”, *IZA Discussion Paper series*, N° 4251.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), “Evaluación de impacto del Programa Construyendo Perú”, Lima, MACROCONSULT S.A.
- Brandt, N. (2012), “Reducing poverty in Chile. Cash transfers and better jobs”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 951, París, OECD Publishing.
- Bravo, D. (2003), “Evaluación de impacto del Programa Nivelación de Competencias Laborales”, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Bucheli, M. (2005), “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 2 (LC/L.2260-P; LC/MVD/L.32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Burga, C. (2003), “Re-evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una evaluación Paramétrica” [en línea] <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/propensity-score-matching-re-evaluando-projoven.pdf>.
- Castillo, V., M. Ohaco y D. Schleser (2014), “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”, *Serie Documento de Trabajo*, N° 6, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Cecchini, S., C. Robles y L.H. Vargas (2012), “La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar”, *Policy Research Brief*, N° 26, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Centro de Microdatos (2012), “Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven”, Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119350\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119350_doc_pdf.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), 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.

- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/ Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid, septiembre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014a), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- (2014b), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L.3904), Santiago, octubre.
- (2013), “Desafíos e innovaciones de la formación profesional”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago, octubre.
- Chacaltana, J. (2003), *Impacto del Programa A Trabajar Urbano: ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Informe final*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México) (2010), *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010, Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*, Ciudad de México, Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile) (2009), “Evaluación de impacto. Programa bonificación a la contratación de la mano de obra”, Santiago.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), *Evaluación de Políticas Públicas: Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción*, Bogotá, DNP-Sinergia.
- (2007), *Evaluación de políticas públicas: Programa Empleo en Acción. Impactos del programa sobre sus beneficiarios y familias*, Bogotá, DNP-Sinergia.
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012a), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo I, Roma.
- (2012b), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo II, Roma.
- Farné, S. (2009), “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia”, *Documentos de Proyecto*, N° 251 (LC/W.251), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y C. Rossel (2015), “Etapa activa y reproductiva”, *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).
- Gregol de Farias, T. (2014), “Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Martínez, C. y otros (2013), “Micro-entrepreneurship training and asset transfers: short term impacts on the poor”, *Documentos de Trabajo*, N° 380, Santiago, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile [en línea] <http://www.povertyactionlab.org/publication/micro-entrepreneurship-training-and-asset-transfers-short-term-impacts-poor>.
- Maurizio, R. (2014), “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”, *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montagner, P. y L. Muller (coords.) (2015), “Inclusão Produtiva Urbana: O Que Fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011- 2014”, *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social e Debate*, N° 24, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2010), *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*, Santiago.

- (2007), *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2003), *Políticas activas de mercado de trabajo*.
- Petterini F.C. (2010), “Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PlanSeq)” [en línea] [http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/UMA\\_AVALIACAO\\_DE\\_IMPACTO\\_E\\_RETORNO\\_ECONOMICO\\_DO\\_PLANO\\_SETORIAL\\_DE\\_QUALIFICACAO\\_PLANSEQ.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/UMA_AVALIACAO_DE_IMPACTO_E_RETORNO_ECONOMICO_DO_PLANO_SETORIAL_DE_QUALIFICACAO_PLANSEQ.pdf).
- PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) (2015), [en línea] <http://www.progresar.anses.gob.ar/institucional/resolucion-decreto-9>.
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Serpa Braga, M., C. Leandro y S. Gama Lyra (2008), “Microcrédito como ação complementar ao Programa Bolsa Família, a experiencia do Crediamigo do BNB”, Ceará, Universidad Federal de Ceará.
- Silva, C.A.T. y otros (2010), “O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras”, *Bolsa Família 2003-2010: avanços y desafios*, vol. 1, Brasília.
- Trivelli, C. y J. Clausen (2015), “De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?”, *Documento de Trabajo*, N° 209, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) [en línea] [http://www.iep.org.pe/biblioteca\\_virtual.html](http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html).
- Van Gameren, E. (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Ciudad de México, Centro de Estudios Económicos, Colegio de México.
- Weller, J. (2009), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3738-el-fomento-de-la-insercion-laboral-de-grupos-vulnerables-consideraciones-partir>.
- (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

## América Latina y el Caribe (21 países): principales ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral y productiva

País	Programa (año de inicio)	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina	PROEMPLEAR (2014)	x <sup>a</sup>					x
	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR ) (2014)	x	x	x			
	Plan Argentina Trabaja (2009)	x	x		x	x	
	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)	x	x	x	x		x
	Seguro de Capacitación y Empleo (2006)	x	x		x		
	Programa de Formación Continua (2003)	x					x
	Programa de Empleo Comunitario (2003)						x
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS) (2013)				x		
	Programa de Apoyo al Empleo (2012)	x		x			
	Mi Primer Empleo Digno (2008)	x			x		x
Brasil	<i>Acessuas Trabalho</i> (2012)	x <sup>b</sup>		x			
	Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) (2011)	x					x
	<i>Crescer</i> (2011)				x		
	<i>Projovem Integrado</i> (2005)	x	x				
Chile	+Capaz (2014)	x	x	x			
	Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral (2013)				x		
	Bono al Trabajo de la Mujer (2012)						x
	Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano (2011)				x		
	Yo Trabajo (2009)	x		x			
	Subsidio al Empleo Joven (2009)						x
	Yo Trabajo - Joven (2007)	x					
	Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar (2007)	x	x	x	x		
	Desarrollo de Competencias Laborales (2005)	x		x			
	Yo Emprendo Semilla (2002)				x		
	Programa de Nivelación de Competencias Laborales (1999)		x				
Colombia	Capacitación en Oficios (1997)	x		x			
	Ingreso para la Prosperidad Social (IPS) (2011)	x	x			x	
	Mujeres Ahorradoras en Acción (2007)				x		
	Jóvenes Rurales Emprendedores (2006)				x		
Costa Rica	Jóvenes en Acción (2001)	x					
	Empleate (2011)	x		x			
Ecuador	Programa Nacional de Empleo (2000)	x					x
	Crédito de Desarrollo Humano (2001)				x		
El Salvador	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (2009)	x					
	Comunidades Solidarias (2005)			x	x	x	
Guatemala	Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes (2013)	x		x			
Haití	<i>Ti Kredi</i> (2014)				x		
	<i>Kore Peyizan</i> (2013)				x		
Honduras	Formación Profesional para Jóvenes en Riesgo de Exclusión (PROJOVEN) (2014)	x					
Jamaica	<i>Step-to-work Programme</i> (2008)	x		x			
	<i>Jamaica Youth Employment Network</i> (2005)	x		x			
	<i>Building Youth For National Development</i> (2002)	x					

Cuadro III.A1.1 (conclusión)

País	Programa (año de inicio)	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
México	Prospera (2014)	x	x	x	x		
	Programa de Empleo Temporal (2000)				x	x	
Nicaragua	Programa Productivo Alimentario (2007)				x		
Panamá	Programa Padrino Empresario (2000)						x
Paraguay	Tenonderã (2014)	x			x		
	Ñamba'apo Paraguay (2010)	x	x			x	
Perú	Jóvenes Productivos (2011)	x			x		
	Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (2011)					x	
	Mi Chacra Emprendedora <i>Haku Wiñay</i> (2009)	x			x		
	Programa de Apoyo al Micro Emprendimiento (1992)				x		
República Dominicana	Progresando con Solidaridad (2012)	x	x	x	x		
	Programa Juventud y Empleo (2009)	x					
Trinidad y Tabago	<i>Unemployment Relief Programme</i> (2011)	x					
Uruguay	Compromiso Educativo (2011)		x				
	Uruguay Trabaja (2008)	x				x	
	Cooperativas Sociales (2007)						x
	Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos (2006)				x		
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión Saber y Trabajo (2012)	x		x			
	Misión Ribas (2003)		x				
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
Porcentaje	100,0	61,6	23,0	27,9	41,0	13,1	16,4

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc>.

<sup>a</sup> Proporcionado mediante el PROG.R.ES.AR.

<sup>b</sup> Proporcionado mediante el PRONATEC.

**Cuadro III.A1.2**  
**América Latina y el Caribe (17 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de capacitación técnica y profesional**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Entidad a cargo</b>	<b>Número de destinatarios</b>	<b>Grupo de edad de los destinatarios</b>	<b>Criterios de elegibilidad</b>	<b>Duración de los cursos de capacitación</b>	<b>Otras medidas</b>
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	130 000 (2012)	18-24 años	Desempleo y estudios incompletos	130 horas (cuatro meses)	- Transferencias monetarias - Apoyo a microemprendimientos - Pasantías e inclusión laboral - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
	Plan Argentina Trabaja/ Ingreso Social con Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	203 877 (2013-2014)	Mayores de 15 años	Vulnerabilidad, sin ingresos formales (incluidas las pensiones)	...	- Microcréditos - Organización cooperativa - Trabajos de infraestructura comunitaria - Actividades de promoción o prevención de la salud
	Plan Argentina Trabaja/ Elas Hacen	MDS	272 900 (2013-2015)	Mayores de 15 años	Mujeres con tres o más hijos a cargo (menores de 18 años o en condición de discapacidad) o que sufran violencia de género	...	- Pasantías e inclusión laboral - Promoción del empleo registrado
	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.E.S.AR)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (en coordinación con el Ministerio de Educación, el MDS y el MTEySS, entre otros)	702 867 (2015)	18-24 años	Desocupación o ingresos inferiores a tres salarios mínimos	130 horas (cursos de introducción al trabajo)	- Transferencias monetarias - Cuidado de los hijos - Red de tutores - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
	Seguro de Capacitación y Empleo	MTEySS	226 744 (2012)	Mayores de 18 años	Desocupación sin acceso al seguro de desempleo de base contributiva	...	- Transferencias monetarias - Apoyo para microemprendimientos - Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo
	Programa de Formación Continua	MTEySS	2 400 000 (2003-2013)	...	Trabajadores y desocupados	Mínimo 50 horas	- Certificación de competencias laborales - Finalización de estudios primarios y secundarios (mediante otros programas de empleo)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mi Primer Empleo Digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	3 377 (2014)	18-24 años	Pobreza y sin secundaria completa	3 meses (10 horas de lunes a sábado)	- Bono para comida y transporte - Seguro de accidentes - Pasantías e inclusión laboral - Apoyo para microemprendimientos
	Programa de Apoyo al Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	20 000 (2012-2016)	Mayores de 18 años	Desocupación o falta de experiencia laboral	160 horas (mínimo)	- Vales de capacitación - Pasantía e inclusión laboral - Seguro de accidentes - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
Brasil	<i>Acessuas Trabalho</i>	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Ministerio de Educación (MEC) y Plan <i>Brasil Sem Miséria</i> (BSM)	649 300 (2012-2013)	14-59 años	Vulnerabilidad y pobreza	160 horas (mínimo) <sup>a</sup>	- Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo
	<i>Projovem Integrado</i>	Secretaría Nacional de la Juventud (en conjunto con: Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Empleo y Ministerio del Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre)	1 419 398 (2010)	18-29 años	Desocupación e ingresos inferiores al 50% del salario mínimo	350 horas (mínimo)	- Transferencias monetarias - Red de tutores ( <i>Projovem Adolescente</i> ) - Salas cunas
	Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC)	Ministerio de Educación - Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	4 600 000 (2014)	Mayores de 16 años	Pobreza y pobreza extrema	160 horas (mínimo)	- Pasantías e inclusión laboral ( <i>Jovem Aprendiz</i> ) - Acceso a tecnologías de la información - Becas para cursos de idiomas

Cuadro III.A.1.2 (continuación)

País	Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
Chile	Capacitación en Oficios	Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE)/Ministerio del Trabajo y Previsión Social	14 351 (2014)	18-65 años	Vulnerabilidad y estudios superiores incompletos	250 horas (mínimo)	- Pasantías e inclusión laboral - Subsidio diario por asistencia a la pasantía - Apoyo al microemprendimiento
	Desarrollo de Competencias Laborales	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer	700 (2015)	18-65 años	Mujeres en situación de vulnerabilidad pertenecientes a familias beneficiarias de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar	40 horas (mínimo)	
	+Capaz	Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE)/Ministerio del Trabajo y Previsión Social	85 904 (2015)	Mayores de 18 años	Vulnerabilidad y escasa o nula participación laboral	180 horas (mínimo)	- Pasantías e inclusión laboral - Apoyo al microemprendimiento de la mujer - Inclusión de personas con discapacidad - Subsidio de transporte - Cuidado de hijos menores de 6 años - Seguro de accidentes
	Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)/Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE)	30 717 (2014)	18-65 años	Mujeres trabajadoras y jefas de hogar pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso	80 horas (mínimo)	- Elaboración de proyecto laboral individual y plan de capacitación - Apoyo al microemprendimiento - Cuidado de hijos - Atención en salud (medicina preventiva, odontología, oftalmología y salud mental)
	Yo Trabajo	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)/Ministerio de Desarrollo Social	572 (2014)	Mayores de 18 años	Pobreza o vulnerabilidad, desocupación o empleo precario	...	- Elaboración de proyecto laboral individual
	Yo Trabajo - Joven	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)/Ministerio de Desarrollo Social	2 579 (2015)	18-24 años	Pobreza o vulnerabilidad, desocupación o empleo precario	...	- Elaboración de proyecto laboral individual - Apoyo al microemprendimiento - Subsidio de transporte - Financiamiento para la obtención de certificados - Atención odontológica - Cuidado de hijos
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	6 083 (2015)	18-35 años	Jefes/as de hogar y cónyuges participantes de la Red Unidos con escolaridad entre quinto grado (mínimo) hasta onceavo grado (máximo)	24 meses	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria - Promoción del ahorro
	Jóvenes en Acción	DPS	183 467 (2015)	16-24 años	Desocupados de los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); participantes de la Red Unidos; desplazados; indígenas o jóvenes con medidas de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	360 horas (3 meses)	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral
Costa Rica	Empleate	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	4 000 (2014)	17-24 años	Vulnerabilidad	80 horas en 6 meses	- Inclusión de jóvenes con discapacidad - Apoyo al microemprendimiento
	Programa Nacional de Empleo	MTSS	9 225 (2014)	Mayores de 15 años	Vulnerabilidad, pobreza y desocupación	3 meses	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria
El Salvador	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)/Secretaría Técnica de la Presidencia/Presidencia de la República	23 456 (2013)	16-24 años	Residencia en zonas urbanas y sin participación en empleo formal	80 horas	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria

Cuadro III.A.1.2 (conclusión)

País	Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
Guatemala	Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes (Programa de Empleo Juvenil)	Ministerio de Economía/Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINITRAB)/Ministerio de Educación (MINEDUC)	...	14-29 años	...	...	- Apoyo al microemprendimiento - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
Honduras	Formación Profesional para Jóvenes en Riesgo de Exclusión (PROJOVEN)	Cooperación Suiza/Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)/Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	...	18-30 años	Situación de riesgo y exclusión social	...	- Pasantías e inclusión laboral - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo - Apoyo al microemprendimiento
Jamaica	<i>Building Youth For National Development</i>	Ministerio de Industria y Turismo	...	17-29 años	Residencia en zonas rurales y vulnerabilidad	...	- Pasantías e inclusión laboral - Elaboración de plan de negocio - Apoyo al microemprendimiento - Apoyo al microemprendimiento
	<i>Jamaica Youth Employment Network</i>	Federación de Empleadores de Jamaica	...	...	Residencia en zonas rurales	...	- Apoyo al microemprendimiento
	<i>Step-to-work Programme</i>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3 000 (2012)	...	Participantes del Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (PATH)	...	- Pasantías e inclusión laboral - Apoyo al microemprendimiento
México	Prospera/Subprograma Bécate	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Secretaría de Trabajo y Previsión Social	...	Mayores de 16 años	Desocupación o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales	...	- Transferencias monetarias - Subsidio para transporte y materiales de capacitación - Seguro de accidentes - Apoyo al microemprendimiento - Pasantías e inclusión laboral
Paraguay	<i>Nãmiba'apo Paraguay</i>	Ministerio de Justicia y Trabajo/Dirección General de Empleo	...	Jóvenes	Vulnerabilidad, con tercer ciclo de educación escolar básica completado	6 horas diarias (mínimo)	- Transferencias monetarias - Apoyo al microemprendimiento - Trabajos de infraestructura comunitaria - Apoyo al microemprendimiento
	<i>Tenondëra</i>	Secretaría de Acción Social	7 200 (2014-2015)	Jóvenes y adultos	Participantes del programa Tekopora en etapa de egreso	...	- Apoyo al microemprendimiento
Perú	Jóvenes Productivos	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MITPE)	87 000 (2011-2015)	15-29 años	Desocupación, pobreza y pobreza extrema	6 meses	- Pasantía e inclusión laboral - Apoyo al microemprendimiento
	<i>Mi Chakra Emprendedora Haku Wiray</i>	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)	59 574 hogares (2014)	Jóvenes y adultos	Residencia en zonas rurales y vulnerabilidad	...	- Elaboración de plan de negocio - Apoyo al microemprendimiento - Fortalecimiento de sistemas de producción familiar - Mejora de la vivienda - Promoción del ahorro
República Dominicana	Programa Juventud y Empleo	Ministerio de Trabajo	41 000 (2009-2013)	16-29 años	Desocupación o subocupación, con bachillerato incompleto	225 horas	- Pasantía e inclusión laboral
	Progresando con Solidaridad/Centros de Capacitación y Producción Progresando (CCPP) y Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)	Vicepresidencia de la República	300 575 (a noviembre de 2015)	Jóvenes y adultos	Pobreza extrema y moderada	...	- Apoyo al microemprendimiento - Acceso a tecnologías de la información
Trinidad y Tabago	<i>Unemployment Relief Programme</i>	Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	...	Jóvenes y adultos	Vulnerabilidad y pobreza (especialmente, madres solteras de niños y niñas con parálisis cerebral)	...	- Cuidado de hijos
Uruguay	Uruguay Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	...	18-65 años	Vulnerabilidad, desocupación superior a dos años y nivel educativo inferior a tercer ciclo de educación escolar	9 meses (máximo) con una frecuencia de 6 horas semanales	- Transferencias monetarias - Beneficios a la seguridad social - Trabajos de infraestructura comunitaria
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión Saber y Trabajo	Vicepresidencia de la República	122 000 (2012)	Jóvenes y adultos	...	...	- Transferencias monetarias - Pasantías

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc>.

<sup>a</sup> Los cursos son proporcionados mediante el PRONATEC.

**Cuadro III.A1.3**  
**América Latina y el Caribe (9 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de nivelación de estudios y retención escolar**

País	Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios			Nivel de enseñanza			Criterios de elegibilidad	Otras medidas
			18-24 años	Mayores de 15 años	18-24 años	Primaria	Secundaria	Terciaria o superior		
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	x	x	...	x	x	Desempleo y estudios incompletos	- Transferencias monetarias	
	Plan Argentina Trabaja (Argentina Trabaja, Enseña y Aprende)	Ministerio de Desarrollo Social (en conjunto con el Ministerio de Educación)	x	x	...	x	x	Vulnerabilidad, sin ingresos formales (incluidas las pensiones)	- Alfabetización para adultos	
	PROGRESAR	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el MTEySS, entre otros)	x	x	...	x	x	Desocupación o ingresos inferiores a tres salarios mínimos	- Transferencias monetarias - Cuidado de hijos - Atención en salud	
	Seguro de capacitación y empleo	MTEySS	x	x	...	x	x	Desocupados sin acceso al seguro de desempleo de base contributiva	- Transferencias monetarias	
Brasil	<i>Projovem Integrado</i>	Secretaría Nacional de Juventud (junto con el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre)	x	x	...	x	x	Desocupación e ingresos inferiores al 50% del salario mínimo	- Transferencias monetarias	
Chile	+Capaz	Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE)/Ministerio del Trabajo y Previsión Social	...	x	...	x	x	Vulnerabilidad y escasa o nula participación laboral	- Subsidio de transporte - Cuidado de hijos	
	Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)/SENCE	x	x	...	x	x	Mujeres trabajadoras y jefas de hogar pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso	...	
	Programa de Nivelación de Competencias Laborales	Ministerio de Educación/Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	x	x	...	x	x	Pobreza, sin educación básica y sin primer ciclo de media completa	- Formación sociolaboral - Entrega de materiales de estudio	
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social (IPS)	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	...	x	...	x	x	Jefes/as de hogar y cónyuges participantes de la Red Unidos con escolaridad entre quinto grado (mínimo) hasta onceavo grado (máximo)	- Transferencias monetarias	
México	Prospera/Apoyo educación y Becas para educación superior	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	x	x	...	x	x	Niños/as y jóvenes de familias participantes en Prospera	- Transferencias monetarias	
	Prospera/Jóvenes con Prospera	SEDESOL	...	x	...	x	x	Estudiantes de tercero y cuarto año de secundaria	- Transferencias monetarias - Acceso al sistema de becas para estudios técnicos superiores o universitarios	
Paraguay	<i>Mamba apo</i> Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo/Dirección General de Empleo	...	...	...	...	...	Vulnerabilidad y tercer ciclo de educación escolar básica completado	- Alfabetización para adultos	
República Dominicana	Progresando con Solidaridad/Bono Escolar Estudiante Progreso	Vicepresidencia de la República	x	x	...	x	x	Pobreza extrema y moderada	- Transferencias monetarias	
Uruguay	Compromiso Educativo	Ministerio de Desarrollo Social/Ministerio de Educación y Cultura/Instituto Nacional de la Juventud/Administración Nacional de Educación Pública/Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay/Universidad de la República (UDELAR)	x	x	...	x	x	Vulnerabilidad social y educativa	- Transferencias monetarias - Apoyo de facilitadores - Generación de espacios juveniles	
Venezuela (República Bolivariana de)	Misión Ribas	Ministerio de Educación y Deportes	x	x	...	x	x	Vulnerabilidad socioeconómica	- Transferencias monetarias - Inclusión laboral - Acceso a la modalidad de educación a distancia - Apoyo de facilitadores	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc>.

**Cuadro III.A1.4**  
**América Latina y el Caribe (15 países): programas de inclusión laboral y productiva, componentes de apoyo al trabajo independiente**

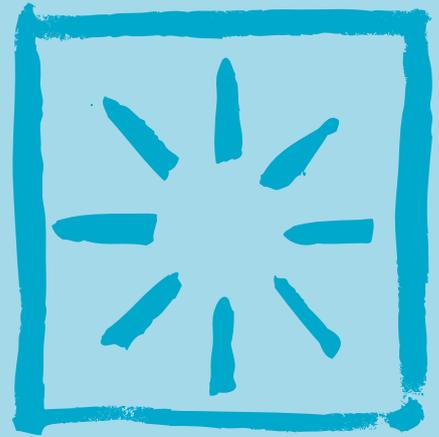
País	Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad		Acciones			Otras medidas
				Zona rural	Zona urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	18-24 años			x		x	
	Plan Argentina Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 15 años				x	x	- Promoción del trabajo de artistas, artesanos y pequeños productores que expresan la identidad cultural del país - Fortalecimiento de alianzas con empresas y organismos públicos - Fomento a la participación en ferias, exposiciones, desfiles y otros eventos - Consolidación de marcas y asesoría en trámites
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Seguro de Capacitación y Empleo	MTEySS	Mayores de 18 años			x		x	
	ACCESOS	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MIDRYT)	Mayores de 18 años	x			x	x	- Fortalecimiento de la seguridad alimentaria - Apoyo en la creación de alternativas económicas en el sector rural no agrícola - Promoción del acceso a los servicios financieros, incluidos ahorros, crédito y seguros
Brasil	Mi Primer Empleo Digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	18-24 años		x		x	x	
	Crescer	Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (SEBRAE)						x	
Chile	Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	18-65 años		x		x	x	- Fondos entregados mediante concurso público
	Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)/Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE)	18-65 años			x	x	x	- Elaboración de plan de negocio - Cuidado de hijos - Atención en salud
Colombia	Yo Emprendo Semilla	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)/MDS	Mayores de 18 años				x	x	- Elaboración del plan de negocio
	Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral	FOSIS/MDS	Mayores de 18 años					x	- Elaboración del plan laboral de los destinatarios - Cuidado de hijos
Colombia	Jóvenes Rurales Emprendedores	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	16-35 años	x			x		- Seguimiento por un período de cuatro o cinco meses una vez implementado el proyecto - Aun después de finalizada la capacitación y el seguimiento, se brinda asesoría según necesidades de los interesados
	Mujeres Ahorradoras en Acción		18-72 años				x	x	- Promoción del ahorro - Fomento al trabajo asociativo (conformación de asociaciones, colectivos)

Cuadro III.A.1.4 (conclusión)

País	Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad		Acciones			Otras medidas
				Zona rural	Zona urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	
Ecuador	Crédito de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Mayores de 18 años				x	x	- Asistencia integral especializada: mejoramiento de operaciones de crédito y provisión de servicios financieros para microempresas
El Salvador	Comunidades Solidarias	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)/Secretaría Técnica de la Presidencia/Presidencia de la República					x	x	- Asistencia técnica - Vínculo con redes productivas o de comercialización - Promoción a la economía solidaria - Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria
Haití	<i>Kore Peyiza</i>	Fondo de Asistencia Económico y Social (FAES)		x			x	x	- Transferencias en especie
México	<i>Ti Kredi</i>	FAES/Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural				x	x	x	- Grupos de fianza de cinco personas que garantizan los créditos
	Prospera	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)				x	x	x	
	Programa de Empleo Temporal	SEDESOL/Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Mayores de 16 años				x	x	
Nicaragua	Programa Productivo Alimentario	Ministerio Agropecuario y Forestal		x		x	x	x	- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria - Transferencias en especie
Paraguay	<i>Tenonderá</i>	Presidencia de la República					x	x	
Perú	Jóvenes Productivos	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo	15-29 años				x	x	
	Mi Chacra Emprendedora <i>Haku Winay</i>	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)		x		x	x	x	- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria - Elaboración de plan de negocios - Fondos entregados mediante concurso público
República Dominicana	Programa de Apoyo al Microemprendimiento	Vicepresidencia de la República					x	x	- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria (producción y autoconsumo)
Uruguay	Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 18 años				x	x	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dts.cepal.org/bpsnc>.





## Institucionalidad y desarrollo social: caracterización y desafíos

### Introducción

#### A. La institucionalidad del desarrollo social en el ámbito internacional y regional

1. Diversos foros a disposición de los países
2. Las agendas sociales de algunos foros intergubernamentales

#### B. Institucionalidad y desarrollo a nivel nacional: caracterización y desafíos

1. Marcos jurídico-normativos e institucionalidad social
2. Características organizacionales y autoridad social
3. Herramientas de gestión y dimensión técnico-operativa
4. Dimensión fiscal de la institucionalidad

#### C. Protección social e institucionalidad en los países de la región

1. Las entidades abocadas al desarrollo social y la protección social no contributiva
2. La institucionalidad de los sistemas de cuidado

#### D. Comentarios finales

### Bibliografía

### Anexo IV.A1



# Introducción

En este capítulo se examina la institucionalidad social existente en la región, a partir del análisis de las instancias gubernamentales que tienen como mandato central el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo social y superación de la pobreza de los países, incluidos ministerios, secretarías y gabinetes coordinadores. Para ello, se presenta una propuesta de dimensiones analíticas sobre la base de las cuales se intenta avanzar en el estudio de la institucionalidad social. Con énfasis en la protección social, se describe su evolución en las últimas décadas y se discuten los desafíos institucionales que supone garantizar el ejercicio de derechos universales y atender problemáticas y necesidades específicas de diversos segmentos de la población, así como cumplir con los compromisos establecidos por los países en materia de desarrollo social.

Los avances que la región ha mostrado en los últimos años en materia de indicadores sociales han ido acompañados de importantes desafíos en el diseño e implementación de políticas, así como en la conformación de las bases institucionales sobre las cuales se implementan. Cada país ha seguido su propia trayectoria, pero también hay elementos comunes que reflejan el estado actual de la institucionalidad encargada de la política social en los países de la región.

Un primer elemento que es preciso considerar a la hora de analizar el alcance y la orientación de la discusión sobre política social se refiere a las nociones de desarrollo, inclusión y protección social. En tanto que el concepto de desarrollo social incluye la idea de avanzar en todos los ámbitos y funciones de la política social, como la salud, la educación, la protección social, el trabajo, la vivienda, la seguridad alimentaria y nutricional y otras, en la noción de inclusión social se pone el foco en incorporar a la mayoría de la población a los beneficios del desarrollo, disminuyendo brechas y fomentando su participación en la vida social, económica y política. Por su parte, la protección social es un ámbito de la política pública cuya función es lograr un nivel de bienestar económico y social que, como mínimo, posibilite a la población salir de la pobreza y la proteja de los riesgos de caer en ella, así como facilitar el acceso a servicios sociales y de promoción que permitan a las personas adquirir capacidades, ejercer sus derechos y desarrollarse a lo largo del ciclo de vida, para lo cual cuenta con los componentes contributivo y no contributivo, la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado (Cecchini y Martínez, 2011).

Un segundo elemento relevante es el alcance geográfico del análisis. La institucionalidad social tiene un referente específico dentro de los países en términos de las leyes y la estructura organizacional encargada de las políticas. Esta no solo abarca el nivel central, sino también niveles subnacionales y locales, ámbitos donde la implementación y el seguimiento de resultados de la política tienen lugar de forma más directa. Pero también alcanza el ámbito internacional, a través de las instancias globales, regionales y subregionales que definen objetivos y metas y fundamentos éticos y legales para todos los Gobiernos y de los organismos creados por el sistema internacional para llevar a cabo su seguimiento, compartir experiencias y buscar acuerdos de implementación, como los foros abocados al desarrollo social de la región: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Comunidad Andina (CAN), entre otros.

Un tercer elemento corresponde a las definiciones de autoridad e institucionalidad sociales, así como las dimensiones analíticas a considerar para su estudio (Maldonado y Martínez, 2016). La primera dimensión se refiere fundamentalmente a los aspectos jurídico-normativos en que se enmarcan las políticas sociales. La segunda se centra en la estructura organizacional sobre y con la que se gestiona la política social del diagnóstico y la priorización de objetivos a la implementación y la evaluación de sus resultados.

Las dimensiones normativa y organizacional permiten identificar las características de la autoridad social de un país, es decir, la entidad o entidades de la estructura del Estado con el poder y el mandato formal de ejercer la función de gobierno en materia de desarrollo social<sup>1</sup>. Un elemento esencial en ello es la coordinación de las diversas instancias que participan en la gestión de las políticas.

<sup>1</sup> Entre las funciones de gobierno se consideran: i) la definición y priorización de objetivos y metas; ii) el diseño de planes, estrategias y metodologías de intervención; iii) la asignación de responsabilidades y funciones; iv) la coordinación de actores; v) la distribución de recursos; vi) el monitoreo de la ejecución física y financiera; vii) la rectoría y regulación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, y viii) la sistematización de información y la evaluación de resultados.

Otras dos dimensiones son fundamentales para la institucionalidad a cargo de la política de desarrollo social: por un lado, la dimensión técnico-operativa, centrada en las herramientas de gestión para el diseño, programación e implementación de políticas y los sistemas de información, rendición de cuentas y solución de controversias; por otro, los recursos fiscales y privados disponibles para el financiamiento de las políticas de desarrollo social.

Sobre la base de dichos elementos, en este capítulo —como se ha mencionado anteriormente— se analiza la institucionalidad que existe en la región en el ámbito de las políticas de desarrollo social a partir de las instancias gubernamentales encargadas del diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo e inclusión social y la superación de la pobreza.

## A. La institucionalidad del desarrollo social en el ámbito internacional y regional

El desarrollo de una agenda de desarrollo social adaptada a las necesidades y prioridades de la región exhibe avances progresivos y se acompaña de múltiples foros intergubernamentales, lo que refleja un fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas sociales a nivel regional. Las agendas de estos foros son convergentes y complementarias y están principalmente orientadas a la superación de la pobreza y de las desigualdades sociales desde un enfoque de derechos. Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible muestra fuertes vínculos con la agenda social de la región, y dichos foros podrían constituirse en escalones intermedios para avanzar en su implementación de acuerdo con las especificidades de los países y subregiones de América Latina y el Caribe.

Un componente relevante de la institucionalidad social son los foros intergubernamentales en que los Gobiernos de América Latina y el Caribe construyen una agenda social con especificidades y compromisos propios. En la actualidad existen 15 foros intergubernamentales centrados en el desarrollo social, prácticamente todos creados a partir del año 2000.

La importancia de esos foros está relacionada principalmente con el marco jurídico-normativo y las características organizativas y modalidades de articulación regional. Son la expresión organizacional de los mandatos internacionales del área social y permiten coordinar esfuerzos entre los países para mejorar la política social y sus instituciones. Posibilitan el intercambio de experiencias, la búsqueda de consensos en torno a posiciones comunes, la promoción de relaciones de cooperación y avances en la construcción de una agenda social regional. También pueden tener otros objetivos, como dar seguimiento a mandatos o generar información, analizar propuestas para establecer prioridades de política social y definir planes de acción. Debido a todo lo anterior, los foros tienen una enorme riqueza y relevancia para las políticas que se implementan a nivel regional y nacional.

Como contrapartida, la multiplicidad de instancias actualmente existentes conlleva algunos riesgos. Entre ellos se cuentan la duplicación de tareas y esfuerzos, la fragmentación y potencial dispersión de compromisos y la competencia entre los distintos foros por convertirse en la voz autorizada sobre la cuestión social, lo que puede dificultar la construcción de una agenda regional compartida y coherente.

Con el objetivo de contribuir al análisis de este importante proceso, en esta sección se hace un intento de clasificación y ordenamiento de los diversos foros intergubernamentales de desarrollo social existentes en la región, considerando dos aspectos: la evolución de aquellos foros explícitamente orientados al avance de la agenda social, con una distinción de los principales tipos de foros, y los contenidos de la agenda social, con una precisión de los ámbitos en que se han establecido compromisos y metas.

### 1. Diversos foros a disposición de los países

Un aspecto destacable de la institucionalidad social en el período reciente es la multiplicación de instancias de carácter intergubernamental (conferencias, reuniones, foros y consejos) que están explícitamente orientadas al avance

de la agenda social. Sin considerar aquellos especializados en términos sectoriales<sup>2</sup>, en la región existen 15 foros intergubernamentales relacionados con el desarrollo y la inclusión social, de los cuales solo uno fue creado antes del año 2000<sup>3</sup>.

La cantidad de foros vigentes evidencia, por un lado, la necesidad de profundizar la colaboración entre los países en el área social en tareas como coordinar esfuerzos para mejorar la política social y sus instituciones; compartir objetivos, logros y dificultades en el desarrollo de la política social, y compartir aproximaciones analíticas y metodológicas para avanzar en la medición y comprensión de los principales problemas sociales. Por otro lado, da cuenta de la creciente importancia que ha adquirido lo social en la agenda de desarrollo de los países en las últimas décadas. A su vez, estas instancias complementan (o podrían complementar) los acuerdos internacionales sobre desarrollo, contribuyendo a la adaptación regional de objetivos y metas de la agenda global, o bien dando seguimiento a su cumplimiento. También pueden constituir una plataforma para enfatizar desafíos propios de la región en materia social, como, por ejemplo, la elevada desigualdad que la caracteriza.

Un primer intento de caracterización (y ordenamiento) permite distinguir dos tipos de foros en términos de su vinculación, es decir, de la instancia en que fueron creados y desde la cual operan (véase el cuadro IV.1). Así, se observa que 12 de ellos están insertos en instancias intergubernamentales de integración, ya sean regionales o subregionales. La condición que hace posible la incorporación de lo social en este tipo de estructuras es un cambio de la agenda de integración regional que, junto a los asuntos vinculados al comercio, va dando cabida a nuevos temas (Dabène, 2012). Por otra parte, hay tres foros intergubernamentales en el ámbito del desarrollo social vinculados a organismos de las Naciones Unidas: el Foro de Ministros de Desarrollo Social, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Se trata de instancias intergubernamentales vinculadas a las políticas sociales sectoriales, como las de salud, educación, trabajo y vivienda u otras. En el ámbito de la salud, cabría considerar la Conferencia Sanitaria Panamericana del Comité Regional de la OMS para las Américas y el Organismo Andino de Salud, que tiene a cargo la implementación del Convenio Hipólito Unanue. En el ámbito de la educación, se pueden mencionar la Conferencia Iberoamericana de Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que se celebra en el marco de las Cumbres Iberoamericanas (véase [en línea] <http://www.oei.es/cumbres.htm>), y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural (CAB). En el área del trabajo, cabe destacar la Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de carácter tripartito (compuesta por representaciones de Gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores de las Américas), y la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Entre las instancias regionales o iberoamericanas de seguridad social, cabe mencionar la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social. Es preciso destacar que la OISS, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, tiene a cargo la implementación del Convenio Multilateral de Seguridad Social, que se plantea como el “primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de la Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos” (véase [en línea] <http://www.oiss.org/Que-es,5335.html>). Tampoco se consideran en el análisis las conferencias intergubernamentales que están orientadas al mejoramiento de las condiciones sociales de determinados segmentos poblacionales, dado que, aun cuando los temas que tratan evidentemente son parte del desarrollo social, están orientadas a la construcción de una agenda más específica en torno a los derechos de las mujeres, la juventud, la infancia o las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

<sup>3</sup> El Consejo para el Desarrollo Humano y Social, de la Comunidad del Caribe (CARICOM), creado en 1973.

<sup>4</sup> Esta Conferencia fue creada en virtud de la resolución 682(XXXV), aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL celebrado en mayo de 2014. La primera reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe tuvo lugar en Lima en noviembre de 2015 y fue organizada de manera conjunta por la CEPAL y el PNUD. Otros órganos subsidiarios de la CEPAL que desempeñan un importante papel en el desarrollo y seguimiento de agendas muy relevantes para el desarrollo social son la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

**Cuadro IV.1**  
**América Latina y el Caribe: foros intergubernamentales sobre desarrollo social,**  
**según el tipo de instancia a la que están vinculados, 2015**

**A. Organismos de las Naciones Unidas**

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Foro de Ministros de Desarrollo Social	2001	Dos veces al año (pero ha sido irregular)	Instancia de análisis y propuestas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe	2007	Anual	Instancia de debate
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe	2015	Bienal	Instancia de análisis y propuestas

**B. Foros intergubernamentales regionales**

Institución	Foro	Fecha de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de ALADI	2009	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de análisis y propuestas
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Reunión del Consejo Ministerial del Área Social	2004	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de seguimiento de mandatos
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza	2013	Bienal (la última reunión fue en 2015)	Instancia de análisis y propuestas
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social	2008	Bienal	Instancia de seguimiento de mandatos
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES)	2010	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de seguimiento de mandatos
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social	2000	Bienal a partir de 2015	Instancia de debate
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Consejo Suramericano de Desarrollo Social	2009	Anual	Instancia de análisis y propuestas

**C. Foros intergubernamentales subregionales**

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad de los encuentros	Tipo de foro
Comunidad Andina (CAN)	Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social	2004	Anual	Instancia de análisis y propuestas
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Consejo para el Desarrollo Humano y Social	1973	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de análisis y propuestas
MERCOSUR (Mercado Común del Sur)	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR	2011	Dos veces al año	Instancia de debate
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	Consejo de Ministros para el Desarrollo Social y Humano	2014	Anual	Instancia de debate
Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), subsistema social del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Consejo de Ministros del Área Social	2008	Anual	Instancia de seguimiento de mandatos

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

Independientemente de la instancia a la que se encuentren vinculados, los foros se distinguen por la orientación con que han sido creados y los objetivos a los que responden. Desde esta perspectiva, se distinguen tres tipos de foros: aquellos que se constituyen como espacios de debate, aquellos en que se formulan análisis y propuestas, y aquellos que se dedican principalmente a realizar el seguimiento de los mandatos y compromisos regionales<sup>5</sup>.

De los 15 foros indicados, 4 son principalmente espacios de debate, es decir, instancias que permiten intercambiar experiencias, buscar consensos para adoptar posiciones comunes, promover la cooperación y avanzar en la construcción de una agenda social regional. Los foros creados con este objetivo son el Foro Ministerial para el Desarrollo Social en América Latina y el Caribe del PNUD, la Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Consejo de Ministros para el Desarrollo Social y Humano de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

<sup>5</sup> Se han clasificado los foros de acuerdo con la función principal que desempeñan, según lo establecido en su misión. Ello no significa que un foro de un determinado tipo no desempeñe otras funciones.

Por su parte, hay siete foros que tienen como objetivo principal generar información, análisis y propuestas y establecer prioridades de política social. Como es evidente, también son espacios de intercambio de experiencias que fomentan el debate entre los responsables públicos de la toma de decisiones y promueven relaciones de cooperación. Además, algunos de ellos realizan también el seguimiento de mandatos. Entre estos foros se incluyen el Foro de Ministros de Desarrollo Social de la UNESCO, la Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social de la UNASUR, el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social de la CAN, el Consejo para el Desarrollo Humano y Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que, entre otros aspectos, busca promover la mejora de las políticas nacionales de desarrollo social, proveer insumos técnicos a petición de los países, examinar la pobreza multidimensional y avanzar en la medición de la pobreza, la desigualdad y las brechas estructurales.

Por último, los cuatro foros que tienen la función de dar seguimiento a mandatos específicos son la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la OEA, que tiene como Secretaría Técnica al Departamento de Desarrollo Económico y Social (DDES) de dicha Organización; la Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES) de la OEA, cuya Secretaría Técnica también es el Departamento de Desarrollo Económico y Social (DDES); el subsistema social del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que cuenta con un Consejo de Ministros del Área Social y una Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), y la Reunión del Consejo Ministerial del Área Social de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se propone instrumentar y hacer seguimiento de los programas sociales en beneficio de los pueblos de los países de la región.

En ciertas áreas especializadas existen experiencias que representan un ejemplo de desarrollo institucional a nivel regional, como es el caso de los siguientes organismos subregionales orientados a la ejecución y operacionalización de convenios en temáticas sociales de sectores específicos: el Organismo Andino de Salud, encargado de la implementación del Convenio Hipólito Unanue, y la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural (CAB).

## 2. Las agendas sociales de algunos foros intergubernamentales

En el caso de los foros intergubernamentales de desarrollo social mencionados, es interesante analizar cuál es el foco de sus agendas, si existe convergencia y complementariedad entre ellas y a qué ámbitos corresponden los compromisos establecidos. Para abordar estas interrogantes, se presenta un breve panorama de los contenidos de las agendas de siete de esos foros<sup>6</sup>. Como se observa en el cuadro IV.1, cinco de ellos tienen como orientación principal la generación de información, análisis y propuestas y dos se enfocan en el seguimiento de mandatos.

En términos generales, existe bastante convergencia y complementariedad entre las agendas de estos foros principalmente orientados a la superación de la pobreza y de las desigualdades sociales desde un enfoque de derechos. También predomina la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional, que requiere ser abordado a través de políticas sociales integrales. Además, en la medida en que varios de estos foros están vinculados a instancias de integración, en sus agendas está presente —de forma más o menos explícita— la concepción de que los procesos de integración regional pueden contribuir a una mayor igualdad e inclusión social.

Además de la superación de la pobreza y las desigualdades, otros temas recurrentes en los foros son la seguridad alimentaria y nutricional, la importancia de desarrollar la institucionalidad de las políticas sociales y la necesidad de desarrollar políticas sociales integrales (véase el cuadro IV.2). Así, desde el punto de vista temático, estos elementos constituyen lo que puede denominarse el “núcleo duro” de las agendas de los foros de desarrollo social.

<sup>6</sup> Se consideran únicamente aquellos foros donde existe algún tipo de documentación, plan de acción, mandatos u otro que permita identificar los ejes temáticos de las agendas y precisar en qué ámbitos se han establecido compromisos y metas. No se consideran los foros constituidos como espacios de debate.

**Cuadro IV.2**  
**América Latina y el Caribe: principales ejes temáticos de algunos foros**  
**intergubernamentales dedicados al desarrollo social**

Foros intergubernamentales y año del documento en que se establecen los ejes	Principales ejes temáticos
Consejo de Ministros del Área Social, de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) (2008)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de la institucionalidad social de Centroamérica</li> <li>2. Provisión efectiva de servicios sociales básicos</li> <li>3. Bienestar social y desarrollo humano</li> </ol>
Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2009)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación como herramienta de apoyo a la inclusión social</li> <li>2. Integración productiva como instrumento de la inclusión social</li> <li>3. Profundización y facilitación del comercio en apoyo a la inclusión social</li> </ol>
Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección e inclusión social</li> <li>2. Generación de empleo para poblaciones vulnerables</li> <li>3. Reducción de la pobreza</li> <li>4. Seguridad alimentaria y nutricional</li> </ol>
Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, de la Comunidad Andina (CAN) (2011)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Superación de la pobreza y las desigualdades</li> <li>2. Titularidad y garantía de derechos</li> <li>3. Identidad y sentido de pertenencia</li> <li>4. Superación de las asimetrías territoriales</li> <li>5. Garantía de la inversión social</li> <li>6. Prevención de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales</li> </ol>
Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2013)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la seguridad alimentaria</li> <li>2. Universalización de la salud</li> <li>3. Universalización de la educación</li> <li>4. Programa de alfabetización</li> </ol>
Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar a los países en el fortalecimiento de sus sistemas de evaluación de políticas públicas</li> <li>2. Promover intercambios de experiencias entre los países y profundizar el análisis integrado de las políticas económicas y sociales</li> <li>3. Profundizar el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad</li> <li>4. Organizar, mantener y actualizar bases de datos sobre inversión social, programas de protección social no contributiva y juventud e inclusión social</li> </ol>
Consejo Suramericano de Desarrollo Social, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2015-2017)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo con inclusión</li> <li>2. Seguridad alimentaria y lucha contra la malnutrición</li> <li>3. Economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva y generación de oportunidades</li> <li>4. Participación social</li> <li>5. Cooperación regional en políticas sociales</li> </ol>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), “Plan de acción priorizado para el desarrollo de la dimensión social del proceso de integración” (ALADI/CR/Resolución 360), 16 de diciembre de 2009; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), “Plan de Acción de Políticas Públicas en materia social de la CELAC”, 2013; Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “Plan de Acción 2015–2017”; Comunidad Andina (CAN), Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), Lima, 2011; Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), “Agenda estratégica social del sistema de integración centroamericano”, 2008; Organización de los Estados Americanos (OEA) [en línea] [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo\\_cides.asp#\\_H1k1](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo_cides.asp#_H1k1); CEPAL, “Resolución 1(l) de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe”, Lima, 2015.

A su vez, existe también una diversidad temática, ya que cada foro tiene su especificidad. Así, en los respectivos planes de acción se identifican temas que solo están presentes en la agenda de una o dos iniciativas. Entre los foros que están vinculados a organismos de integración regional, la ALADI resalta la dimensión social del proceso de integración y plantea como ejes temáticos específicos la integración productiva y la facilitación del comercio como apoyo a la inclusión social. La CELAC y la SISCA tienen entre sus principales ejes temáticos la provisión universal de servicios sociales (educación y salud), en tanto que la UNASUR plantea como ejes temáticos específicos la participación social y la economía social, con inclusión productiva y generación de oportunidades.

La CAN definió en 2011 un conjunto de Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), planteando varios temas adicionales que son claves en la construcción de la agenda regional: la superación de las asimetrías territoriales, en particular la promoción del desarrollo social en áreas deprimidas, predominantemente rurales y de frontera; la prevención de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales sobre las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad; el incremento de la inversión social, y la identidad y sentido de pertenencia (reducción de las inequidades sociales que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes).

La Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES), de la OEA, pone en la agenda dos temas que son claves en la lucha por la erradicación de la pobreza y las desigualdades: la protección social y la generación de empleo para poblaciones vulnerables<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Véase [en línea] [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo\\_cides.asp](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo_cides.asp).

Por último, en los mandatos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe hay un énfasis en la producción de información, el análisis y la asistencia técnica. En particular, se solicita a la CEPAL que organice y mantenga actualizadas las bases de datos en tres temas clave: inversión social, programas de protección social no contributiva, y juventud e inclusión social. En términos de investigación, se le insta a que profundice en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, con particular atención en las mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, el ciclo de vida y el territorio. También se la alienta a ahondar en el análisis integrado de las políticas económicas, productivas y sociales y de protección del empleo y promoción del trabajo decente, enfatizando la importancia del intercambio de experiencias entre los países y fomentando la cooperación Sur-Sur. En términos de asistencia técnica, se le solicita que apoye a los países en el fortalecimiento de sus sistemas de evaluación de políticas públicas y la promoción del intercambio de experiencias.

Es importante tener en consideración que el nivel en que existe mayor dispersión y, por tanto, más riesgo de duplicación de tareas y esfuerzos es el de los objetivos y metas específicos, pues encierra el riesgo de una dispersión de los compromisos y, eventualmente, de los indicadores que se elaboren para medir su cumplimiento.

Los temas comunes y específicos de las agendas de los foros intergubernamentales de desarrollo social son una contribución relevante para la formulación de una agenda regional de desarrollo social que debe nutrirse de los intereses e inquietudes de los países en cada escenario regional o subregional particular. También es fundamental el diálogo con el pilar social de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene fuertes vínculos con la agenda social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015). Los foros sociales de la región deberían adquirir relevancia como escalones intermedios para enfrentar el desafío de adaptar las metas de los ODS a las especificidades y necesidades de los países y subregiones de América Latina y el Caribe, avanzando en la concretización de una agenda regional de desarrollo social en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## B. Institucionalidad y desarrollo a nivel nacional: caracterización y desafíos

La institucionalidad de las políticas sociales es heterogénea entre los países, pero todos muestran avances en las últimas tres décadas, ya sea en las bases jurídico-normativas de las políticas, los modelos organizacionales y de autoridad social, las herramientas técnicas y de gestión o los montos de recursos y esquemas de financiamiento. Se observa una ampliación de los mandatos y de los mecanismos de coordinación, que —cada vez con mayor frecuencia— ya no abarcan únicamente la superación de la pobreza, sino también la construcción de sistemas de protección social más integrados y la garantía de derechos. Sin embargo, subsisten aún importantes desafíos, así como grandes oportunidades, para avanzar hacia una política social de calidad.

A la luz de las dimensiones antes indicadas, en esta sección se describen los principales rasgos, logros y desafíos que presentan los países para avanzar en la conformación de una institucionalidad que facilite una política de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente) para la consecución del desarrollo e inclusión social y la superación de la pobreza.

### 1. Marcos jurídico-normativos e institucionalidad social

El sustrato jurídico de la política social de cada país tiene distintos referentes y componentes. En un primer nivel están los mandatos y objetivos propuestos en los instrumentos y en los foros internacionales ya mencionados, que suponen un compromiso para los Estados. A ellos se suman los derechos establecidos en la constitución y en los distintos instrumentos legales y reglamentos existentes en cada país.

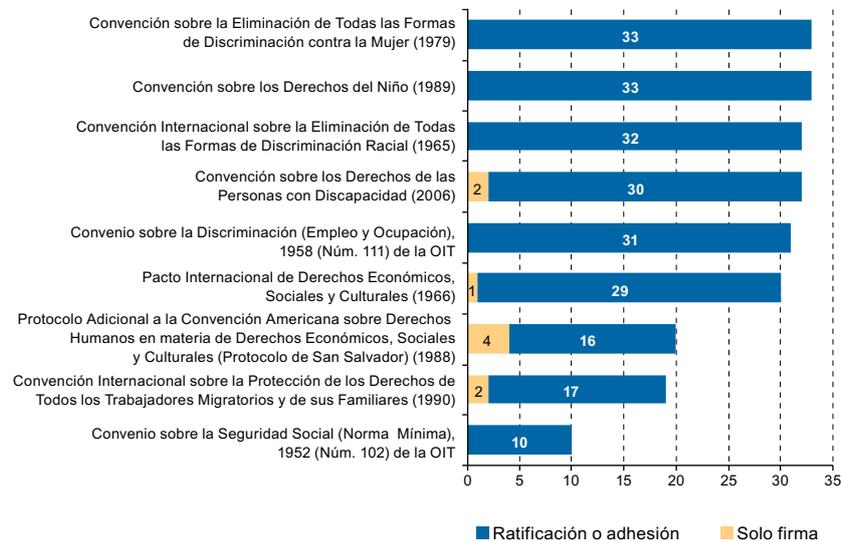
Entre los instrumentos internacionales, destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, a la que siguen los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (Núm. 100), el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102), el

Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ambos suscritos en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1969 y 1988, respectivamente. Asimismo, entre los instrumentos internacionales que han servido de referente para las legislaciones nacionales se incluyen la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), en materia de igualdad de género, suscrita por 31 países de la región, o la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001), relativos a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el plano nacional, regional e internacional, firmados por 28 países<sup>8</sup>. Además, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, aprobado en 1994, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, con la presencia de 31 países de la región, ha sido de gran valor para orientar las políticas sociales y favorecer la adopción de un enfoque de derechos.

Aunque algunos de estos instrumentos parezcan algo remotos en el tiempo, han tenido un efecto fundamental en la política social del presente siglo. Con el impulso que en su momento les imprimieron la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, de 1995, y la Declaración del Milenio, de 2000, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), han permitido asignar una importancia creciente a la lucha contra la pobreza y a la disminución de las desigualdades en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y por razones de género y raza o etnia. Estos esfuerzos adquieren hoy un renovado impulso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que impone nuevos compromisos y desafíos a los países y a la institucionalidad de las políticas sociales a nivel nacional y regional.

Como se muestra en el gráfico IV.1, de los 33 países de América Latina y el Caribe, 29 se han adherido (explícita o implícitamente) al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); sin embargo, solo en 14 de ellos este instrumento ha sido firmado y ratificado por el poder legislativo. En tanto, al Protocolo de San Salvador sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales solo se han adherido 16 países.

**Gráfico IV.1**  
**América Latina y el Caribe (33 países): firma y ratificación o adhesión de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales**  
(En número de países)



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

<sup>8</sup> Aprobados, respectivamente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001. Véase [en línea]: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> y [http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/aconf189\\_12.pdf](http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/aconf189_12.pdf).

Por su parte, las convenciones internacionales específicas con mayor adhesión por parte de los países de la región son la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que cuenta con la ratificación o adhesión de 33 países. Asimismo, 32 países han ratificado o se han adherido a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Destaca también la reciente Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, que cuenta con la ratificación o adhesión de 30 países<sup>9</sup>.

En el ámbito laboral, el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111) de la OIT ha sido ratificado por la gran mayoría de los países de la región. Este es considerado el primer instrumento internacional relativo a la discriminación y protege a todos los trabajadores ante la discriminación por raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social y otros criterios que pueda definir cada Estado. Además, al ratificarlo, los países asumen el compromiso de desarrollar políticas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en esas áreas.

Otros convenios de la OIT relacionados con la protección social han alcanzado un menor nivel de ratificación en la región; entre ellos destaca el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102), ratificado por solo 10 países, así como el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (Núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183), ambos ratificados por apenas 9 países. Con respecto a segmentos específicos de la población, 15 países de un total de 33 han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), con el que se busca, entre otras disposiciones, superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos, sobre la base de los principios fundamentales de consulta y participación. A su vez, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) ha tenido una expresiva adhesión en la región, donde cuenta con 12 de las 22 ratificaciones realizadas en todo el mundo. No obstante, 21 países de la región aún no lo han ratificado.

Con relación a las normativas nacionales y considerando las distintas funciones del área social, se constata que los textos constitucionales de la mayoría de los países de la región incluyen los derechos a la salud y a la educación, ámbitos en que a su vez se cuenta con legislación específica. La protección al trabajo y el derecho a la seguridad social están establecidos de manera explícita en las constituciones de 21 países y el derecho a la vivienda está incluido en 15 países. A su vez, 32 países disponen de normativa específica en materia de trabajo y seguridad social y 24 tienen legislación respecto al derecho a la vivienda. Por su parte, de los 38 casos analizados, la noción de desarrollo social aparece mencionada en solo 1 constitución, y únicamente 9 países cuentan con una legislación específica sobre el tema (véase el cuadro IV.3).

**Cuadro IV.3**  
**América Latina y el Caribe (33 países): existencia de normativa constitucional y específica en temas sociales sectoriales y referentes a grupos específicos de población<sup>a</sup>**  
(En número de países)

Eje	Categoría	Normativa constitucional	Normativa específica
Temas sectoriales	Vivienda	15	24
	Salud	19	28
	Educación	24	28
	Protección al trabajo/ seguridad social	21	32
	Desarrollo social	1	9
Grupos o segmentos de la población	Personas con discapacidad	15	22
	Personas mayores	16	15
	Jóvenes	8	15
	Niños, niñas y adolescentes	22	29
	Mujeres	10	15

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los textos constitucionales y una revisión de las principales legislaciones nacionales en materia social.

<sup>a</sup> Se hace referencia a los textos constitucionales en que explícitamente se evocan los derechos de cada temática o de cada segmento. Por ejemplo, con excepción de Chile y Costa Rica, las constituciones se refieren al menos en alguna dimensión a las personas con discapacidad, casi siempre en materia de no discriminación laboral y de pensiones por invalidez, pero solo en 13 casos se hace referencia explícita o se detallan los derechos y la protección de dicho segmento. En el caso de las normas legales nacionales, se examinó la existencia de leyes relativas a diversas temáticas sociales sectoriales (educación, salud, vivienda y desarrollo, asistencia y protección social), así como a grupos poblacionales específicos a lo largo del ciclo de vida (infancia, juventud y personas de edad) y transversales (género, pueblos indígenas y personas con discapacidad).

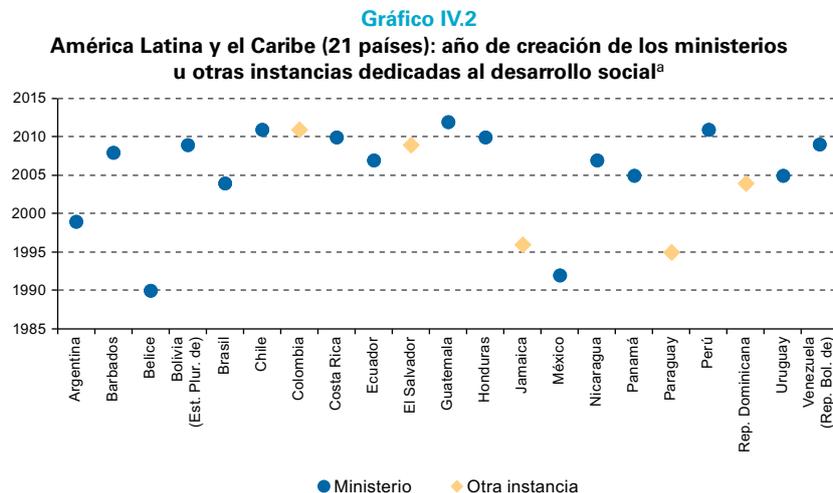
<sup>9</sup> La ratificación o adhesión suponen una aceptación del carácter jurídicamente vinculante de estos instrumentos, mientras que la firma representa solo una aceptación de principio, a la que sigue la ratificación como acto final.

En la mención de los derechos acordados para segmentos determinados de la población, destaca el caso de las personas con discapacidad, a las que se hace referencia en las constituciones de 22 países, seguidas por las personas de edad (16 países) y los niños, niñas y adolescentes (15 países). Menor frecuencia de mención a nivel constitucional presentan los derechos de las mujeres (10 países) y de los jóvenes (8 países) y la definición del racismo como crimen (1 país)<sup>10</sup>. Por su parte, 29 países cuentan con marcos normativos específicos sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y 15 con marcos normativos sobre los derechos de las mujeres.

Desde la perspectiva del grado de cumplimiento de derechos conforme a la clasificación de indicadores de cumplimiento de derechos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, América Latina y el Caribe alcanza un alto nivel en cuanto a indicadores estructurales relacionados con la promulgación de legislación y la ratificación de instrumentos internacionales. Sin embargo, su nivel de cumplimiento disminuye de manera significativa en lo referente a la implementación efectiva (proceso) y a la obtención de logros (resultados) de dichos instrumentos nacionales e internacionales. Así, más allá de los avances en la dimensión jurídico-normativa, persiste el desafío de avanzar hacia una institucionalidad de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente), particularmente en relación con las demás dimensiones con que se analiza la institucionalidad social.

## 2. Características organizacionales y autoridad social

Las instancias con rango ministerial en las áreas de educación, salud y trabajo tienen una larga trayectoria en los países de la región. En cambio, como se muestra en el gráfico IV.2, los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social surgen a finales de siglo XX y, sobre todo, durante el siglo XXI.



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

<sup>a</sup> No están incluidos en el gráfico los países de los que no se tiene la fecha de creación del Ministerio de Desarrollo Social (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití y Trinidad y Tabago).

En general, estos ministerios se generan a partir de los fondos de inversión social (FIS), creados durante la década de 1990 como entidades autónomas y transitorias para el desarrollo de programas y proyectos de lucha contra la pobreza y de inversión en infraestructura de servicios de salud, educación y agua y saneamiento. Fue justamente en dicho período cuando la discusión sobre autoridad e institucionalidad social pasó a formar parte del debate centrado, en particular, en el posicionamiento de lo social frente a la autoridad económica y en el fomento de la efectividad y eficiencia de los programas sociales a través de las dimensiones de organización y de instrumentos de evaluación, monitoreo y registro de participantes (Franco y Székely, 2010).

En la actualidad, los ministerios especializados en las políticas de desarrollo e inclusión social se han difundido de manera significativa y la mayoría de los países disponen de esta instancia o de una repartición específica adscrita

<sup>10</sup> El racismo solo se considera explícitamente como crimen en el Brasil.

a la Presidencia o Vicepresidencia, con un foco especial en el diseño, la implementación y la coordinación de dichas políticas. No obstante, cabe destacar que no todos cuentan con una ley que los ampare, sino que algunos se sustentan en un decreto administrativo de la Presidencia.

Así, se aprecia en la región un panorama institucional heterogéneo en cuanto a la estructura organizacional y la autoridad social. Además de ser diversas en cuanto al nivel que ocupan en la estructura del Estado y a su estatus jurídico, en algunos casos estas entidades han sido designadas formalmente para coordinar las políticas de desarrollo e inclusión social, en tanto que, en otros, comparten la autoridad con otras reparticiones o instancias. A su vez, en la gran mayoría de los casos su mandato incluye (o se limita a) el combate a la pobreza y algunos aspectos de la promoción y la protección social no contributiva, lo que no significa necesariamente que toda la política de asistencia social esté a su cargo (Székely, 2015).

En la región se presentan distintas modalidades de autoridad social, según el lugar que ocupan en la estructura general del Estado, el origen de su delegación y su conformación<sup>11</sup>:

- Designación desde la Presidencia o Vicepresidencia: instancia técnica especializada a nivel central del ejecutivo, cuya autoridad está formalizada normalmente por un decreto del poder ejecutivo.
- Entorno familiar del ejecutivo: la instancia recae típicamente en la figura de la primera dama, con el rol de coordinar programas de asistencia social.
- Organismos nacionales de planificación: su ubicación jerarquizada y sus funciones permiten potencialmente coordinar las relaciones intersectoriales, pero suelen carecer del requerido nivel de especialización técnica.
- Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social: ministerio o secretaría especializada en la lucha contra la pobreza y la protección social no contributiva; comúnmente tiene responsabilidades de coordinación, aun cuando la superposición de funciones, la disparidad de recursos y la historia hacen difícil su consolidación como autoridad coordinadora de toda la política social.
- Ministerio coordinador: organismo designado para mediar y coordinar el conjunto de instancias relevantes del área social, ya sean del Gobierno central o de otros niveles de gobierno; el caso más conocido es el del Ecuador, que en 2008 adoptó esta modalidad para toda la estructura de gobierno.
- Entidades colegiadas intersectoriales: gabinetes sociales o consejos económicos y sociales, compuestos normalmente por los ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, encabezados por el Presidente, un Vicepresidente o un ministro designado como coordinador, con una Secretaría Técnica colegiada o radicada en el área de planificación.

Cabe destacar que las entidades colegiadas están presentes en al menos 22 países de la región. Así, más que un modelo único o alternativo a los demás, representan una instancia complementaria por que la autoridad de la política social se comparte de alguna manera entre las distintas reparticiones del Estado involucradas en las políticas sociales (véase el cuadro IV.4). En su gran mayoría, estos consejos o gabinetes están coordinados por el Presidente o Vicepresidente; los Ministerios de Desarrollo Social (o equivalentes) solo cumplen esa función en siete casos. Esto refleja la existencia de una disociación entre la autoridad formal y la autoridad real de los ministerios que tienen la misión de coordinar la política social<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, más que adoptar un modelo específico, es necesario que la instancia con ese liderazgo posea los mandatos, recursos y capacidad de coordinación interinstitucional en materia social.

En los últimos años han surgido también entidades colegiadas dedicadas a temáticas específicas (pobreza, protección social, desnutrición y seguridad alimentaria y nutricional, cuidado, discriminación, género y otras) o a segmentos determinados de población. Estas últimas pueden ser transversales (como los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y la promoción de la igualdad racial, o las instancias de promoción de los derechos de las personas con discapacidad, entre otras) o bien centrarse en promover los derechos y el bienestar de segmentos de la población en una etapa concreta de la vida (como la infancia, la juventud o la vejez).

<sup>11</sup> Las modalidades descritas son tipos ideales, que no necesariamente se presentan de manera pura en cada país, y no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, en un mismo país puede coexistir una modalidad centrada en la Presidencia de la República o un Ministerio de Desarrollo Social con capacidades de coordinación y a la vez un gabinete social. Es más, la proliferación de mandatos que impliquen duplicidades o la creación sucesiva de nuevas instancias pueden traducirse en la coexistencia de varias modalidades.

<sup>12</sup> En el cuadro IV.A1.2 del anexo se presenta el detalle de la composición de las instancias colegiadas de coordinación intersectorial del área social de cada país.

**Cuadro IV.4**  
**América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete social**  
**o la principal entidad colegiada intersectorial del área social**

País	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Entorno familiar o conyugal del ejecutivo	Ministerio de otra cartera	Ministerio coordinador de asuntos sociales
Antigua y Barbuda	X				
Argentina		X			
Belice	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X				
Brasil		X			
Chile		X			
Colombia				X	
Costa Rica	X				
Ecuador					X
El Salvador <sup>a</sup>				X	
Guatemala	X				
Haiti <sup>b</sup>			X		
Honduras	X				
México		X			
Nicaragua <sup>c</sup>			X		
Panamá		X			
Paraguay	X				
Perú	X				
República Dominicana	X				
Trinidad y Tabago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X				
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

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

<sup>a</sup> En el caso de El Salvador, el Gabinete de Gestión Social e Inclusión, por decisión presidencial, es coordinado por el Ministerio de Salud.

<sup>b</sup> En el caso de Haití, la Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición estuvo bajo la coordinación de la Primera Dama entre 2012 y 2014 (véase el decreto en el diario oficial del 12 de enero de 2012 [en línea] [http://www.abagrangou.ht/medias/COLFAM\\_Moniteur\\_24%20janvier%202012.pdf](http://www.abagrangou.ht/medias/COLFAM_Moniteur_24%20janvier%202012.pdf)).

<sup>c</sup> En el caso de Nicaragua, el ejecutivo nombra a la persona a cargo de la entidad coordinadora de la instancia intersectorial (Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano).

Las autoridades sociales que trabajan en ámbitos temáticos poseen una variedad amplia de mandatos y misiones, pero suelen tener como rasgos distintivos el hecho de transversalizar y articular las acciones del Gobierno central, así como singularizar necesidades y carencias particulares de ciertos segmentos poblacionales o problemáticas sociales específicas, para garantizar los derechos o el acceso a servicios y atención prioritaria. Del cumplimiento de tales mandatos, en el ámbito de acción de múltiples actores gubernamentales, depende la efectividad de la coordinación intersectorial de las políticas sociales. Existe una gran variedad de modelos y alternativas de autoridades sociales en áreas temáticas (comisiones intersectoriales, ministerios, viceministerios e institutos, entre otros). En los recuadros IV.1 y IV.2 se aborda el caso específico de la institucionalidad abocada a la población afrodescendiente y a las personas con discapacidad<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En el cuadro IVA.1.3 del anexo se detallan los mecanismos institucionales que tienen el mandato de velar por el bienestar y los derechos de la población afrodescendiente.

### Recuadro IV.1

#### Institucionalidad orientada a la población afrodescendiente en América Latina

En los últimos años ha aumentado en la región la cantidad de instituciones encargadas de los derechos de la población afrodescendiente. Actualmente, más de una docena de países cuentan con alguna institución gubernamental dedicada a coordinar dichos asuntos<sup>a</sup>. Esta realidad es resultado del trabajo de incidencia realizado por los movimientos afrodescendientes, de manera conjunta con otras organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos y organismos internacionales.

La mayoría de las instituciones existentes se sustentan en leyes o decretos, cuentan con respaldo legal nacional e internacional y han surgido a partir del año 2000, con la intensificación del proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001 y, más tarde, para dar cumplimiento a compromisos asumidos en el período posterior a esa Conferencia. En este mismo sentido, se espera que el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, que se extiende entre 2015 y 2024, contribuya al fortalecimiento de marcos institucionales que promuevan la superación del racismo y la igualdad racial en la región.

El conjunto de instituciones que coordinan los temas relacionados con la población afrodescendiente a nivel gubernamental es muy heterogéneo en la región, tanto en lo que se refiere a su carácter como a su naturaleza, atribuciones y capacidad de diseñar, coordinar o implementar políticas. Las comisiones intersectoriales son la figura institucional más frecuente, seguidas de consejos y secretarías. También toman la forma de institutos, comités, direcciones, comisionados, corporaciones, departamentos, oficinas de enlace y, en algunos casos, ministerios.

La heterogeneidad de las instituciones también está marcada por la población a la que atienden. Algunas están dedicadas exclusivamente a los afrodescendientes, mientras que otras también se ocupan de otros grupos, como es el caso de la Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua.

Un factor de gran relevancia para evaluar la efectividad de esas instituciones es su rango dentro del aparato estatal, que tiene una influencia significativa en los recursos humanos y financieros con que cuentan y en su capacidad de incidir efectivamente en la definición de las políticas públicas. A diferencia de las secretarías

y ministerios, figuras institucionales como las comisiones o consejos no siempre poseen esos recursos o esa capacidad. Por ejemplo, la Secretaría Especial de Políticas para Promover la Igualdad Racial (SEPPIR) del Brasil (que entre 2003 y 2015 tuvo rango ministerial) disponía de más de 100 funcionarios, mientras que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia cuenta con 33 funcionarios, y el Comisionado de la Presidencia de la República para asuntos relacionados con la Comunidad Afrocostarricense, creado en 2015, está formado por solo 3 personas.

Destaca en la región la experiencia de la SEPPIR del Brasil, creada en 2003, que hasta mediados de 2015 desempeñó un papel importante de formulación e implementación de políticas y participación en instancias de coordinación interministerial en diversas áreas (salud, educación, trabajo, pobreza, violencia, juventud e infancia, entre otras). Además, desarrolló un diálogo relevante con la sociedad civil, en particular con las organizaciones de afrodescendientes, cuyas principales expresiones fueron el Consejo Nacional y las Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial. En octubre de 2015, en el contexto de una reforma ministerial, la SEPPIR pasó a integrar, conjuntamente con la Secretaría de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos.

Por último, es importante mencionar que actualmente existen en la región instituciones no solo de carácter nacional, sino también local. Por ejemplo, en el Brasil, el Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR) contaba hasta mayo de 2015 con 303 organismos y consejos de promoción de la igualdad racial, distribuidos en todo el territorio nacional.

Sigue pendiente la realización de un estudio más pormenorizado de los alcances y limitaciones de los organismos dedicados al combate del racismo y a la promoción de la igualdad racial en la región, con miras a su desarrollo y fortalecimiento. También es necesario profundizar en el análisis de las características y alcances de las políticas implementadas hasta ahora. Con excepción de algunos países, la escasa disponibilidad de información desagregada por condición étnica o racial en la región dificulta el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas desarrollados desde una perspectiva de resultados e impacto.

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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

### Recuadro IV.2

#### Avances en la institucionalidad orientada a las personas con discapacidad: el reto de acortar la distancia entre los principios *de jure* y su aplicación *de facto*

Las personas con discapacidad han estado cada vez más presentes tanto en las convenciones de los organismos internacionales como en las legislaciones nacionales. En el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (Núm. 159) de la OIT se establece explícitamente el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores en general. En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, de 1999, constituye un referente regional. En el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos se afirma que la educación es un derecho fundamental y una necesidad básica para todos los niños, jóvenes y adultos, incluidos aquellos con discapacidades (UNESCO, 2000). En diciembre de 2006, la Asamblea General de

las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

En todos los países de la región hay instancias del Gobierno central cuyo objetivo es proteger los derechos de las personas con discapacidad. En la mayoría de los casos esas entidades son parte del Ministerio de Desarrollo Social, de haberlo, aunque en algunos países, como El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, dependen directamente de la Presidencia de la República. En términos generales, su objetivo es proponer, ejecutar y evaluar la política pública de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias en diferentes ámbitos, como la salud, la educación, la protección social, la inclusión laboral y la accesibilidad, en un sentido amplio. En muchos casos, también existen organismos públicos de ese tipo en los niveles locales.

**Recuadro IV.2 (conclusión)**

El acceso a la salud de las personas con discapacidad es uno de los temas en que más se ha avanzado en la región, pues existe una amplia legislación al respecto. No ocurre lo mismo con el acceso a la rehabilitación, que en gran parte de los países es provista por organizaciones no gubernamentales que no logran cubrir las necesidades de toda la población con discapacidad y cuyos recursos dependen, en un porcentaje considerable, de donaciones basadas en la filantropía. Obstáculos aún mayores se presentan en la educación, tanto en términos de cobertura como de calidad, en el acceso al mercado laboral y en la accesibilidad en el sentido amplio. Si bien existen leyes u otras normas en las que se reconoce el derecho a la educación y se destaca la importancia del modelo inclusivo, y aunque varios países han establecido la obligación de incluir a las niñas y niños con discapacidad en la educación regular, todavía son muchos los que quedan fuera del sistema escolar, o bien acceden a servicios de calidad muy deficiente (BID, 2015; Padilla Muñoz, 2011; CEPAL, 2013a).

Todos los países cuentan con leyes u otras normas sobre inserción laboral de las personas con discapacidad. En los programas de inserción laboral existentes en la región se incluye

la capacitación para incrementar las competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación, así como incentivos para la contratación en el sector privado. Sin embargo, no se dispone de información que permita analizar el impacto de este tipo de acciones. Varios países de la región han definido cuotas de contratación de personas con discapacidad, en algunos casos extendidas al sector privado, como ocurre en el Brasil y el Ecuador<sup>9</sup>; no obstante, la capacidad disponible para fiscalizar el cumplimiento de dichas cuotas es muy escasa (OIT, 2012a). En 2014, el Uruguay adoptó el Decreto 79/014, en el que se establece que el 4% de los recursos presupuestarios destinados a la contratación de personal en cada establecimiento público solo puede ser destinado para ese fin (véase [en línea] [www.impo.com.uy/bases/decretos/79-2014](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/79-2014)).

El principal reto institucional vinculado a este segmento en la región es que las entidades encargadas cuenten con los mecanismos, la estructura y el personal necesarios para mejorar la coordinación y el monitoreo, con el fin de lograr la efectiva exigibilidad de los derechos y las medidas reconocidos en la legislación.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “10 Mitos sobre los estudiantes con discapacidad en América Latina”, 2015; Pedro Luis Castellanos, “Políticas sociales inclusivas, aportes desde la estrategia Quisqueya sin Miseria”, 2013; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, 2013; Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Perfil do trabalho decente no Brasil. Um olhar sobre as unidades da Federação”, 2012; Andrea Padilla Muñoz, “Inclusión educativa de personas con discapacidad”, *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 40, N° 4, Amsterdam, Elsevier, 2011; Yessenia Tapia Solórzano, “La inserción laboral de las personas con discapacidad y su incidencia socioeconómica en el Ecuador. Período 2009-2011”, 2012; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, París, 2000.

<sup>9</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

### 3. Herramientas de gestión y dimensión técnico-operativa

Además de la necesidad de disponer de un sustrato legal adecuado y una organización clara, con mandatos que confieran autoridad y capacidad de articulación, un factor clave para contar con una institucionalidad que posibilite una política social de calidad es disponer de instrumentos que permitan implementar adecuadamente los planes gubernamentales a fin de alcanzar las metas de política. Para ello, es esencial contar con sistemas de información para el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación, así como con equipos técnicos idóneos y suficientes.

Al revisar los antecedentes disponibles de los 33 países de la región, se concluye que en la actualidad solo 21 países cuentan con un plan o estrategia de desarrollo social explícito. Aun cuando su mera existencia representa un rasgo positivo, en muchos casos estos planes se circunscriben a los ciclos de gobierno y no son la expresión de políticas de Estado, lo que refleja una debilidad institucional. En las áreas de salud y educación, la implementación de estos planes es de larga data, pero en el caso de las estrategias de lucha contra la pobreza, desarrollo e inclusión social la tradición es más corta. En los fondos de inversión social (FIS) de la década de 1990 se implantaron de modo incipiente algunos sistemas de evaluación y monitoreo, con procesos de evaluación ex ante. Esto se expandió al presente siglo acompañado de los programas de transferencias condicionadas, lo que ha sumado importantes innovaciones en cuanto a capacidad técnica y administrativa, junto a una expansión de las evaluaciones de impacto.

Como se muestra más adelante, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han ido construyendo herramientas de gestión relacionadas con la articulación de los programas sociales, como padrones de registro de participantes, total o parcialmente integrados, y sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social.

En cuanto a la rendición de cuentas, resulta esencial la existencia de normas y procedimientos formales dentro del Estado para controlar y verificar el funcionamiento de las políticas y programas sociales, procesos en los que son claves los sistemas de monitoreo y evaluación, así como los registros de participantes y las reglas de operación, junto con los mecanismos (generales y sectoriales) de contraloría y auditoría de la acción pública. Esto se complementa con los instrumentos de rendición de cuentas propios de las entidades que implementan las políticas y programas de desarrollo social y el rol que ejercen una diversidad de actores no estatales, incluidos los participantes de los programas, la sociedad civil y sus organizaciones y los medios de comunicación, entre otros.

Junto a la rendición de cuentas, los mecanismos de participación tienen un rol relevante para mejorar el diseño e institucionalizar y potenciar el impacto y la sostenibilidad de las políticas. Estos abarcan una serie de modalidades, desde los ejercicios de presupuesto participativo y los foros de consulta sectoriales o temáticos hasta los mecanismos de participación de los beneficiarios en la gestión de los programas. Destacan, tanto por su extensión y magnitud como por sus resultados, las Conferencias Nacionales de Asistencia Social en el Brasil, en las que se desarrolla un extenso proceso de diálogo y consulta que se inicia en el ámbito municipal y llega hasta el nacional, e involucra la elección de delegados en cada una de esas etapas y la participación de diversos órganos gubernamentales coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, junto con las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de los programas. Las Conferencias Nacionales de Asistencia Social han tenido resultados tan importantes como la creación del sistema nacional de asistencia social.

## 4. Dimensión fiscal de la institucionalidad

La proporción de recursos públicos destinados a cada función de gobierno es un indicador básico de su prioridad política y económica. A la vez, su volatilidad ante los ciclos económicos demuestra cuán dependiente del contexto es dicha asignación. Así, el aumento de los recursos destinados a las políticas sociales en relación con el producto interno bruto (PIB) y su relativa estabilidad son factores fundamentales para la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional de dichas políticas.

El crecimiento sostenido que los recursos destinados a lo social han tenido en la región refleja una progresiva institucionalización de la política social en términos fiscales, en particular en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y a la protección social. Si bien la tasa de crecimiento de esos recursos varía, se ha mantenido positiva y ha sido un soporte central para hacer frente a la crisis internacional de fines de la década de 2000<sup>14</sup>. Sin embargo, las necesidades regionales son aún de gran magnitud y siguen quedando importantes desafíos en cuanto a la disponibilidad de recursos; todavía se está lejos de llegar a los niveles de gasto (absoluto y relativo) existentes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (que en promedio bordean el 27% del PIB) (véase el cuadro IV.5).

**Cuadro IV.5**  
**América Latina (18 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor del periodo 2010-2014**  
(En dólares de 2010 y porcentajes del PIB)

Indicador	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana
Gasto público social per cápita (dólares de 2010)	2 132	1 166	366
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) per cápita (dólares de 2010)	966	456	111
Gasto público social (porcentajes del PIB)	20,2	14,0	11,0
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) (porcentajes del PIB)	8,9	5,6	3,1
Gasto público en educación (porcentajes del PIB)	4,8	4,1	4,4
Gasto público en salud (porcentajes del PIB)	4,5	2,9	2,6
Gasto público en vivienda y otros (porcentajes del PIB)	1,5	1,3	1,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

La comparación de los recursos disponibles y su participación en el PIB entre diferentes países muestra que la institucionalidad no es homogénea en este aspecto y tampoco en lo referente a la cobertura de servicios existente en los distintos ámbitos de política. En general, los países con mayores necesidades tienen una menor cobertura de servicios y menos recursos per cápita y les asignan una menor prioridad fiscal.

<sup>14</sup> Se presenta mayor información sobre el tema en el capítulo II.

En los párrafos anteriores se ha comentado el aporte de los programas de transferencias condicionadas a la institucionalidad social, en relación con la coordinación y con las herramientas de gestión. Un elemento que contrasta con su cobertura, que bordea el 21% de la población en la región, es que los recursos de esos programas solo representaban, alrededor de 2013, un 0,39% del PIB como promedio regional (en los distintos países alcanzaban niveles de entre el 0,01% y el 1,13% del PIB), al mismo tiempo que los montos per cápita fluctuaban entre los 0,51 y 41,19 dólares mensuales (CEPAL, 2015). Esto puede ser un buen indicio de eficiencia, pero también expresa el nivel de prioridad que estos programas tienen en los países.

Un indicador sobre la prioridad que los países de la región asignan a las políticas de desarrollo e inclusión social es el presupuesto anual de los Ministerios de Desarrollo Social o la entidad equivalente en relación con el presupuesto público total, aspecto en el que se observa igualmente una alta heterogeneidad, pero con una distribución distinta a la observada en el cuadro IV.5. Dicho porcentaje va desde el 1,0% en Nicaragua y el Uruguay o el 1,1% en el Paraguay hasta el 5,2% en el Perú y el 6,0% en la Argentina (véase el cuadro IV.6). De acuerdo con esas cifras, el peso presupuestario de esas entidades es de bajo a moderado, lo que contrasta con la relevancia de sus tareas<sup>15</sup>. Si bien tales montos no reflejan la movilización de recursos de otras instancias ministeriales que actúan en coordinación, sí brindan un orden de magnitud de su peso relativo dentro del Gobierno central.

Cuadro IV.6

**América Latina y el Caribe (14 países): presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social o instancia equivalente como proporción del gasto primario presupuestado, alrededor de 2015<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

País	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Porcentaje
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	6,0
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	3,9
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	1,7
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	2,4
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	3,3
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	3,4
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	3,2
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	3,1
México	Secretaría de Desarrollo Social	3,2
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	1,0
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2,7
Paraguay	Secretaría de Acción Social	1,1
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	5,2
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	1,0
América Latina y el Caribe (promedio simple)		2,8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las leyes de presupuesto de los países.

<sup>a</sup> Los valores corresponden a montos presupuestados, no necesariamente ejecutados.

Otro elemento que se debe considerar en esta dimensión es la calidad de los procesos de recolección y difusión de información. Aun cuando se ha avanzado en la incorporación de los enfoques, categorías y procedimientos del análisis funcional del gasto, persiste una heterogeneidad en cuanto a la cobertura institucional y la clasificación de las funciones sociales, así como en lo que respecta a la consideración de los aportes privados, ya sea por cofinanciamiento de atenciones (gasto de bolsillo) o por aporte de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) u otras entidades (véase el capítulo II). Por otro lado, el enfoque analítico todavía es fundamentalmente contable y de control de presupuesto, y se ha avanzado poco hacia la apreciación del gasto como parte integral de la gestión de la política pública y la toma de decisiones<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Los valores indicados corresponden a una clasificación administrativa y no funcional del gasto social (véase el capítulo II de este *Panorama Social*).

<sup>16</sup> Para mejorar estos sistemas de medición deben articularse las propuestas metodológicas del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) con el Sistema de Cuentas Nacionales, en la línea de las cuentas satélite, e incluir la información de costos e inversión como parte integral del sistema de análisis de la gestión social, articulada con la información social, con miras a potenciar la racionalidad en la toma de decisiones hacia la maximización de los impactos y la eficiencia en el uso de los recursos (Martínez y Collinao, 2010; Martínez, 2015).

## C. Protección social e institucionalidad en los países de la región

Los sistemas de protección social de la región presentan logros, pero también desafíos institucionales considerables. La gran mayoría de los países han instaurado entidades dedicadas al desarrollo social con gran protagonismo en la implementación de políticas no contributivas, en las que se observan avances a nivel de las herramientas de gestión. Uno de los retos principales es la necesidad de mejorar la coordinación entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, así como entre las entidades gubernamentales que cuentan con mandatos generales y aquellas especializadas en alguna problemática social o segmento de la población. En ese contexto, las políticas de cuidado constituyen un componente central de la protección social en la región y su efectividad aumentará en la medida en que se avance en su institucionalización como parte de un sistema de protección social universal.

Las políticas de protección social de la región surgieron ancladas a la participación de las personas en edad laboral en el empleo formal, en el contexto de niveles limitados de inversión social. Por esa vía, y sobre la base de las regulaciones de los mercados laborales vigentes en cada momento, los trabajadores y sus familias y dependientes accedían a la previsión social (pensiones), a servicios sociales como la salud, a distintas formas de seguro frente a diversas contingencias económicas, laborales y personales y a buena parte de las políticas de promoción social y de fomento del acceso a la oferta de servicios sociales. En contextos de elevada informalidad, ese modelo tuvo claras limitaciones en términos de cobertura en la mayoría de los casos, dejando fuera a segmentos importantes de la población.

A la luz de esta evolución, la CEPAL ha planteado la idea de avanzar hacia sistemas de protección social de carácter universal, promoviendo la integración de sus distintos componentes (contributivo, no contributivo, regulación del mercado laboral y sistema de cuidado) como base para avanzar hacia una mayor inclusión social y garantía de derechos. El componente contributivo se asocia a la seguridad social, el no contributivo abarca el conjunto de acciones comúnmente asociadas a la asistencia social, y la regulación del mercado laboral busca proteger y fomentar el trabajo decente. Los sistemas de cuidado aportan la oferta de servicios para asistir y facilitar el desarrollo de quienes por edad o condición requieren apoyo de otros, así como la articulación de transferencias, prestaciones regulatorias vinculadas a los tiempos para cuidar (licencias), estándares laborales para quienes cuidan y estándares de calidad de los servicios de cuidado, entre otros instrumentos.

Entre las principales funciones de la protección social y sus componentes se incluyen asegurar y proteger los ingresos de las personas y sus núcleos familiares, identificar la demanda insatisfecha y facilitar el acceso a los servicios sociales y a las acciones de promoción social y, finalmente, fomentar y proteger el trabajo decente, asegurando una correspondencia entre empleo y protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Como se verá más adelante, el conjunto de acciones centradas en el cuidado de las personas en las diferentes etapas de la vida constituye una problemática reciente de la protección social, en parte transversal a los componentes mencionados, pero que también abarca otras áreas de la acción pública y a otros actores públicos, privados y de la sociedad civil.

La complejidad de las problemáticas sociales, así como de los objetivos de las políticas diseñadas para atenderlas, exige abordajes y diseños intersectoriales que posibiliten articular la oferta de protección social con la demanda. Del lado de las políticas y programas, se requiere una articulación sectorial (u horizontal) entre las distintas áreas del Gobierno, así como una articulación vertical entre los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, las políticas y programas deben atender de forma simultánea problemáticas generales y específicas que afectan a segmentos determinados de la población definidos según etapas de la vida (longitudinalmente) o diferencias de género, étnicas, sociales o económicas (transversalmente). Hasta cierto punto, la institucionalidad social refleja hoy esa aspiración y las dificultades para lograr que se concrete, en particular por los desafíos de coordinación que implica.

La protección social vigente en la mayoría de los países de la región presenta modelos duales en su concepción y bicéfalos en su organización, pues responden a dos autoridades distintas, dependiendo de si son contributivos o no contributivos. A su vez, la articulación dentro de cada componente también presenta limitaciones, con la participación

de varios actores en el componente contributivo, por un lado, y un conjunto de programas no contributivos, por el otro. Estos últimos, en general, están focalizados en la población en situación de pobreza o exclusión de la seguridad social formal y son financiados públicamente.

A continuación se describen algunos aspectos institucionales de esta situación y los dilemas asociados. En primer lugar, se abordan aspectos de la institucionalidad de los componentes no contributivos, con énfasis en las entidades ministeriales que tienen el mandato formal de trabajar por el desarrollo social; posteriormente, se tratan específicamente las políticas integradas de cuidado, como una nueva problemática de la protección social que está siendo objeto de respuestas institucionales novedosas en la región.

## 1. Las entidades abocadas al desarrollo social y la protección social no contributiva

La mayoría de los mecanismos gubernamentales de desarrollo social que hoy existen en la región han sido constituidos en los últimos 25 años. Si bien en muchos casos se crearon en contextos de emergencia económica y social, estas entidades se han ido consolidando como permanentes. Al mismo tiempo, su cobertura y su misión formal se han ampliado, pasando de la atención de la pobreza extrema a un objetivo más amplio de inclusión social y, en algunos casos, incorporando explícitamente la misión de garantizar niveles mínimos y universales de bienestar social.

El panorama de los mandatos, los organismos a cargo de ellos, los programas de protección social bajo su rectoría y los instrumentos de gestión a su disposición es indicador del peso relativo de estos ministerios en la institucionalidad social en general y en la protección social no contributiva en particular, así como de su capacidad relativa para generar políticas y programas intersectoriales.

### a) Mandatos y organigramas de los Ministerios de Desarrollo Social

El análisis de la misión y los mandatos de las entidades dedicadas al desarrollo social y el panorama de las instancias que dependen de estas ayudan a tener una noción sobre los desafíos relativos a la coordinación intersectorial de las políticas de protección social no contributiva.

En su gran mayoría, estas entidades poseen mandatos y misiones relacionados con la pobreza, la protección y la inclusión social y, en menor medida, con la provisión de diversas modalidades de cuidado. A la vez, todas estas entidades conviven con un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y la garantía de los derechos de segmentos determinados de la población, como los niños y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, entre otros. En este diverso panorama, es posible caracterizar algunas modalidades institucionales asociadas a sus mandatos<sup>17</sup>.

La primera modalidad corresponde a los casos en que el mandato de estos Ministerios de Desarrollo Social establece que se hagan cargo de las necesidades de los segmentos de población antes mencionados. De los 25 países de la región para los que se dispone de información, en 9 de ellos los ministerios del área de desarrollo social tienen bajo su dirección a las instancias dedicadas a las personas mayores; en 6, a los institutos de juventud, y en 8, a las instituciones centradas en la población infantil y adolescente. En los casos en que el Ministerio de Desarrollo Social concentra el mandato y la gestión de varios de estos segmentos, como en el Uruguay y Chile (donde dichos ministerios fueron creados en 2005 y 2011, respectivamente), la efectividad para atender las necesidades particulares de cada segmento está sujeta a las capacidades de diseño e implementación propia, la autoridad para la coordinación de actores y los recursos disponibles.

Una segunda modalidad, que suele ser complementaria a la anterior, consiste en la existencia de comisiones intersectoriales compuestas por diversos ministerios y otras entidades y coordinadas por la Presidencia o Vicepresidencia. Un ejemplo son las instancias encargadas del bienestar y los derechos de la población infantil (consejos de la infancia), modalidad que se observa en 12 de los 25 países. El principal desafío es que dichas instancias intersectoriales tengan autoridad para coordinar una multiplicidad de ministerios y otras entidades

<sup>17</sup> Véase el cuadro IV.A1.1 del anexo.

gubernamentales (e incluso no gubernamentales). Dado que tales instancias intersectoriales poseen mandatos extensos (en general, la promoción o garantía de un conjunto amplio de derechos), su capacidad de movilización de recursos y de coordinación de las entidades de gobierno involucradas en la implementación de acciones de protección social es fundamental.

La tercera alternativa que conlleva desafíos propios de coordinación es la existencia de ministerios específicos centrados en segmentos de población. Tal es el caso, con frecuencia, de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, que suelen consistir en un ministerio para atender las necesidades y derechos de las mujeres (modalidad que se observa en 11 de los 25 países) o bien en una persona titular del mecanismo que tiene rango ministerial<sup>18</sup>. En este caso, el desafío radica en la capacidad de coordinación de estas entidades con los demás ministerios, en especial con aquellos abocados al desarrollo social, tanto en lo referente a la implementación de políticas y programas de protección social como en cuanto a garantizar la coordinación con otras instancias del Gobierno central, con el fin de asegurar que las necesidades de cada segmento sean tomadas en cuenta por el conjunto de la acción pública gubernamental.

El desafío que estas modalidades comparten en materia de implementación de políticas de protección social consiste en asegurar que sus funciones básicas (proteger y asegurar el ingreso, identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales y a políticas de promoción, así como fomentar el trabajo decente como vía de acceso a la protección y al bienestar social) se cumplan para cada segmento de la población, ya sea mediante acciones generales o específicas.

## **b) Los desafíos de coordinación y articulación entre los actores de la protección social**

La necesidad de articulación de los sistemas de protección social ocurre en varios niveles y dimensiones. Como se ha planteado en estudios previos, el nivel de coordinación intersectorial representa un continuo que va desde la comunicación y la coordinación entre diversos actores institucionales hasta un trabajo consolidado o integral en el que los actores, ante una misma problemática, llevan a cabo el conjunto de fases del ciclo de sus políticas y programas de manera intersectorial, sobre la base de procedimientos y prácticas comunes e incluso compartiendo recursos, responsabilidades y acciones, así como el monitoreo y la evaluación conjunta (OPS/OMS, 2015). Construir altos niveles de coordinación intersectorial supone costos políticos, financieros, organizacionales y de tiempo, por lo que está justificado en caso de enfrentar problemáticas de gran complejidad y envergadura (Repetto, Cunill Grau y Bronzo, 2015; Repetto y Potenza, 2015). A continuación se esbozan algunas dimensiones y desafíos de la coordinación institucional de los sistemas de protección social.

### *i) Coordinación entre los distintos sectores de la política social*

Las inercias sectoriales se contraponen con frecuencia al diseño de políticas y programas sociales orientados a abordar y producir impactos en varias dimensiones del bienestar. La experiencia de los programas de transferencias monetarias constituyó en su momento una innovación, al conjugar acciones coordinadas e intersectoriales en materia asistencial, educativa, nutricional y sanitaria. Actualmente, la mayoría de estos programas están desarrollando mayores capacidades de vinculación y coordinación con otras acciones sectoriales relacionadas con el empleo y el desarrollo productivo, con el fin de incidir en un mejor aprovechamiento de los años de educación logrados en el marco de los propios programas mediante una inserción laboral menos precaria y que contribuya a una salida de la pobreza<sup>19</sup>. No obstante, queda aún por implantarse en la mayoría de los países la lógica del trabajo intersectorial, que incluye la planificación conjunta, el establecimiento de objetivos comunes y la racionalidad integradora en cuanto al presupuesto y los sistemas de evaluación y desempeño, entre otros elementos.

### *ii) Coordinación entre componentes contributivos y no contributivos de la protección social*

La existencia de sistemas de protección social con elevados niveles de cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal se vincula fuertemente con la posibilidad de que, a largo plazo, el acceso a ese sistema esté menos segmentado y los componentes contributivos y no contributivos respondan a una misma lógica de inclusión social y a una

<sup>18</sup> Véase al respecto el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, “Ficha técnica: nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)” [en línea] <http://www.cepal.org/oig/html/niveljerarquico2.html>.

<sup>19</sup> Ese tema es abordado en el capítulo III.

vocación de universalidad, con un análisis conjunto del riesgo y coherencia entre los incentivos y el financiamiento. Si bien en el período reciente el pilar no contributivo se ha expandido de forma autónoma en la región al alero de los vacíos de cobertura de la seguridad social tradicional, un desafío pendiente consiste en expandir esta última a sectores hasta ahora poco cubiertos, así como construir vasos comunicantes entre las políticas y programas no contributivos, la seguridad social y el mercado de trabajo formal. Aunque no hay pruebas contundentes de los incentivos adversos de la migración de los programas no contributivos hacia mecanismos contributivos y formales, una tarea pendiente es la construcción de alternativas y mecanismos institucionales que establezcan vínculos entre ambos.

### *iii) Coordinación entre entidades sociales con mandatos generales y autoridades sociales temáticas centradas en problemáticas sociales o segmentos de población (transversales o por etapas de la vida)*

La aparición de autoridades sociales temáticas es una consecuencia del enriquecimiento y la creciente complejidad de la agenda social de la región. Dichas entidades se han centrado en abordar de forma intersectorial ciertos temas o problemáticas sociales como la discriminación, la desigualdad, la pobreza o el cuidado, así como la promoción de los derechos y la atención de las necesidades de segmentos de población determinados (las mujeres, las personas con discapacidad, las poblaciones afrodescendientes o los pueblos indígenas) y aquellos relativos a las diferentes etapas de la vida (infancia, juventud y vejez). Un desafío institucional clave es lograr que el trabajo de dichas entidades, sobre la base de sus mandatos más o menos extensos, se traduzca en mayores niveles de transversalización y de coordinación intersectorial, y no en una fragmentación de la arquitectura institucional reflejada en políticas y programas dispersos y más motivados por la competencia que por la colaboración. En el caso específico de los sistemas de protección social, la misión de estas entidades resulta de relevancia para transversalizar o articular la atención de los distintos componentes y singularizar necesidades y carencias particulares. La experiencia de los sistemas de cuidado (que se describe en el punto 2 de esta sección) ilustra estos desafíos.

## **c) La adscripción institucional de los programas de transferencias monetarias y de las pensiones no contributivas**

Otro ejemplo de los desafíos institucionales de la protección social no contributiva es la adscripción institucional de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales. Como se ha indicado, la relevancia de estas iniciativas reside menos en su peso fiscal relativo y más en su cobertura y focalización hacia los estratos de menores ingresos.

En el cuadro IV.7 puede apreciarse que, de 21 países de la región que implementan al menos un programa de transferencias monetarias a nivel nacional, en 10 casos este está adscrito al Ministerio de Desarrollo Social o la entidad ministerial equivalente; en 6, a la Presidencia, y en 5, a alguna otra cartera ministerial. En el caso de los 19 países en que existe algún programa nacional de pensiones no contributivas, en 8 de ellos este está adscrito al Ministerio de Desarrollo Social o la entidad ministerial equivalente; en 2, a la Presidencia, y en 9, a alguna otra cartera ministerial.

En suma, aunque se observa la aparición de entidades ministeriales abocadas al desarrollo social como protagonistas de la protección social no contributiva y con mandatos formales en ese ámbito, la rectoría de los principales programas, al menos los de mayor alcance, no siempre está bajo su responsabilidad. En buena medida esto se relaciona con los modelos de autoridad social de cada país, el papel otorgado a las entidades ministeriales dedicadas al desarrollo social, y la existencia y adscripción institucional de las prestaciones no contributivas en los sistemas de pensiones. Esto pone de relieve la necesidad de avanzar en materia de la coherencia y articulación entre los modelos de autoridad, los mandatos y las estructuras ministeriales y programáticas existentes, así como entre estos y los múltiples actores que participan en sistemas de protección social más complejos que en el pasado, como se plantea en los siguientes apartados.

**Cuadro IV.7**  
**América Latina y el Caribe (21 países): instancias responsables de los principales programas de transferencias monetarias y de pensiones no contributivas<sup>a</sup>**

País	Programa	Tipo de programa	Entidad responsable			
			Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Otra cartera o instancia	Cartera o instancia responsable
Argentina <sup>b</sup>	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	PTC			x	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Programa de Pensiones no Contributivas	PS	x			
Belize <sup>c</sup>	Creando oportunidades para nuestra transformación social	PTC	x			
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>c</sup>	Bono Juancito Pinto	PTC			x	Ministerio de Educación
	Renta universal de vejez Renta Dignidad	PS			x	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS)
Brasil <sup>c</sup>	Bolsa Familia	PTC	x			
	Beneficio de Prestación Continuada	PS	x			
	Previdência Rural	PS			x	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Chile <sup>c</sup>	Ingreso Ético Familiar	PTC	x			
	Chile Solidario	PTC	x			
	Pensión Básica Solidaria (ex Pensión Asistencial (PASIS))	PS			x	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social	PTC	x			
	Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor Colombia Mayor	PS			x	Ministerio del Trabajo
Costa Rica <sup>d</sup>	Avancemos	PTC			x	Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
	Régimen no contributivo de Pensiones por Monto Básico	PS			x	Caja Costarricense de Seguro Social
Ecuador <sup>c</sup>	Bono de Desarrollo Humano	PTC	x			
	Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (complemento del Bono de Desarrollo Humano)	PS	x			
El Salvador	Comunidades Solidarias	PTC			x	
	Nuestros Mayores Derechos	PS			x	
Guatemala <sup>c</sup>	Mi Bono Seguro	PTC	x			
Haití <sup>c</sup>	Ti Manman Cheri	PTC			x	Ministerio de Economía y Finanzas
Honduras <sup>c</sup>	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	PTC			x	
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	PTC			x	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
México <sup>c</sup>	Programa Prospera	PTC	x			
	Pensión para Adultos Mayores (ex Programa 70 y más)	PS	x			
Panamá <sup>c</sup>	Red de Oportunidades	PTC	x			
	120 a los 65 (Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores)	PS	x			
Paraguay	Tekoporá	PTC			x	
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	PS			x	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda

País	Programa	Tipo de programa	Entidad responsable			
			Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Otra cartera o instancia	Cartera o instancia responsable
Perú <sup>e</sup>	Programa Juntos	PTC		x		
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	PS			x	Presidencia del Consejo de Ministros
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	PTC		x		
Trinidad y Tabago <sup>c</sup>	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas	PTC	x			
Uruguay <sup>e</sup>	Asignaciones Familiares	PTC	x			
	Pensión no contributiva por vejez o invalidez	PS	x			
Venezuela (República Bolivariana de)	Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones	PTC		x		
	Gran Misión Amor Mayor	PS	-	x		
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Programa de transferencias monetarias</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	
	<b>Pensión social</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	

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

<sup>a</sup> Se consideran instancias rectoras aquellas que figuran en el marco legal como organismos responsables, independientemente de si existen organismos ejecutores. Los programas se clasifican como programa de transferencias condicionadas (PTC) o pensión social (PS).

<sup>b</sup> Cuenta con una instancia ministerial abocada explícitamente al desarrollo o la inclusión social. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ha tenido un papel central en la protección social no contributiva desplegada desde 2005 y más tarde con la nacionalización del sistema de jubilaciones y pensiones (por ejemplo, las jubilaciones previsionales por moratorias o posteriormente la asignación universal por hijo para trabajadores desocupados e informales, entre otras).

<sup>c</sup> Cuenta con una instancia ministerial abocada explícitamente al desarrollo o la inclusión social.

<sup>d</sup> Cuenta con una instancia ministerial abocada explícitamente al desarrollo o la inclusión social. El programa Avancemos es interinstitucional y ha estado bajo la rectoría de diversas instancias. Desde 2014, el programa es ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cuyo titular tiene rango de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, pero bajo la responsabilidad de la rectoría del sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, coordinado conjuntamente por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el titular del IMAS, así como el Reglamento de Ejecución del Programa Avancemos en el IMAS, de 2009.

<sup>e</sup> Cuenta con una instancia ministerial abocada explícitamente al desarrollo o la inclusión social. El Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 es gestionado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, pero depende de la Presidencia del Consejo de Ministros.

## d) Las herramientas de gestión

Con respecto a la dimensión técnico-operativa, las entidades ministeriales abocadas al desarrollo social han tenido un desarrollo importante, lo que constituye un indicador de su capacidad de implementación. Como se apuntó en el apartado anterior, buena parte de los avances en materia de gestión estuvieron ligados a la implementación de los programas de transferencias condicionadas, en cuyo diseño se consideró el desarrollo de sistemas de información, registros de beneficiarios, monitoreo y evaluación, y que en muchos casos rebasaron su misión original para abarcar programas de otras reparticiones. Destacan así los avances en cuanto al diseño y el alcance de la evaluación de esos programas, que pasó del monitoreo de la ejecución presupuestaria a la evaluación de impacto de programas mediante diseños experimentales, cuasiexperimentales y preexperimentales.

Como puede observarse en el cuadro IV.8, si se toma como aproximación la existencia de sistemas de información, evaluación y transparencia, actualmente la mayoría de las entidades ministeriales dedicadas al desarrollo social cuentan con este tipo de herramientas. Del conjunto de 22 países con información disponible, 19 tienen registros de beneficiarios de los programas sociales, aunque en pocos casos se trata de sistemas integrados y actualizados periódicamente. Con respecto a los sistemas de información social, en 9 casos existe un sistema de tipo sectorial (es decir, propio de la entidad ministerial abocada al desarrollo social) y en 5 casos dichos sistemas comprenden el conjunto de las políticas sociales del Gobierno central. También se observa la existencia de al menos 15 países que cuentan con instancias dedicadas a la evaluación de los programas gubernamentales, incluidos los programas sociales, y 9 con sistemas de evaluación sectoriales.

Finalmente, en materia de transparencia, se identificaron 16 sistemas de acceso a la información pública, que dependen del Gobierno o bien son específicos de las entidades ministeriales dedicadas al desarrollo social.

No obstante los progresos que demuestra esta información, la mayoría de los países enfrentan retos técnicos para avanzar en la profundidad y alcance del análisis pasando, por ejemplo, de la evaluación de programas a la evaluación del conjunto de políticas y componentes de la protección social o incluso a la evaluación del impacto del conjunto de políticas sobre la pobreza, la desigualdad o el bienestar de las personas (Martínez, 2015).

**Cuadro IV.8**  
**América Latina y el Caribe (22 países): síntesis de algunas herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales, 2015**

País	Actor de la protección social de mayor jerarquía y presencia	Registro único de participantes	Dimensión técnico-operativa					
			Plan sectorial de desarrollo social	Sistemas de transparencia o acceso a la información pública	Sistema integrado de información social		Instancias de evaluación de los programas sociales	
					General	Sectorial	General	Sectorial
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Bélica	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	x						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	x	x	x	x	x	x	x
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	x	x	x	x	x	x	x
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	x	x	x	x	x	x	x
Ecuador	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
El Salvador	Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República	x	x	x	x	x	x	x
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	x	x	x	x	x	x	x
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	x	x	x	x	x	x	x
Jamaica	Fondo de Inversión Social de Jamaica de la Oficina del Primer Ministro	x	x	x	x	x	x	x
México	Secretaría de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Nicaragua <sup>a</sup>	n.d.	x	x	x	x	x	x	x
Panamá <sup>b</sup>	Ministerio de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Paraguay	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	x	x	x	x	x <sup>c</sup>	x	x
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	x	x	x	x	x	x	x
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	x	x	x	x	x	x	x
Trinidad y Tabago	Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Uruguay <sup>d</sup>	Ministerio de Desarrollo Social	x	x	x	x	x	x	x
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales	x	x	x	x	x	x	x
América Latina y el Caribe	Total	19	21	16	5	9	15	9

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

**Nota:** n.d. = información no disponible.

<sup>a</sup> El país cuenta con planes en áreas específicas del desarrollo social y con áreas de intervención en materia de pobreza y desigualdad, a través del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016.

<sup>b</sup> El país cuenta con planes en áreas específicas del desarrollo social y con áreas de intervención en materia de pobreza y desigualdad, a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2009-2015.

<sup>c</sup> El Sistema Integrado de Información Social de los programas sociales del Paraguay depende del Gabinete Social de la Presidencia.

<sup>d</sup> El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del Uruguay fue reemplazado en 2008 por el Plan Equidad. Sin embargo, el registro de participantes se mantuvo al aforo del PANES.

## 2. La institucionalidad de los sistemas de cuidado

### a) Las políticas de cuidado como componente de la protección social

Las políticas de cuidado comprenden acciones públicas que abordan la organización social y económica de las labores destinadas a garantizar el bienestar cotidiano, físico y emocional de las personas que no pueden ejecutar este tipo de tareas por sí mismos y que requieren apoyo en diversos planos, entre los que se incluyen la provisión de bienes esenciales para la vida (como la alimentación, el abrigo y la limpieza), el acompañamiento y la crianza.

El debate sobre la organización social del cuidado y el papel de las políticas públicas en esta materia ha ganado terreno en la agenda pública a partir del impulso inicial del movimiento de mujeres y de la economía feminista y, posteriormente, por la preocupación de diversos actores sociales, académicos y formuladores de políticas respecto a sus repercusiones en la dinámica social y económica de los países (Marco y Rico, 2013).

Diversos factores confluyen en esta preocupación. En primer lugar, se ha demostrado que el trabajo de cuidado no remunerado se distribuye desigualmente entre los sexos —concentrándose en las mujeres—, en un contexto caracterizado por la creciente inserción laboral de la mujer, la resistencia de los varones a desempeñar el trabajo de cuidado y el déficit de políticas públicas en esta materia. La actual organización social de los cuidados muestra un marcado e injusto desequilibrio en cuanto a la participación y responsabilidad de los cuatro actores que proporcionan el cuidado: el Estado, el mercado, la comunidad y la familia; las mujeres son las principales proveedoras cotidianas de cuidado, lo que limita su tiempo, su bienestar y sus oportunidades de obtener ingresos en el mercado laboral, y esto constituye un factor reproductor de la pobreza en muchos hogares (CEPAL, 2010a).

De acuerdo con la última ronda disponible de las encuestas sobre uso del tiempo de los nueve países de América Latina para los que se tiene información, el tiempo total de trabajo de las mujeres es superior al de los hombres en ocho de estos países<sup>20</sup>. En el caso de México en 2009, el tiempo total de trabajo de las mujeres llegaba a representar hasta 80 horas semanales, en contraste con las 69 horas semanales de trabajo de los varones; de este total de horas trabajadas, las mujeres destinaban 60 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras que los hombres destinaban solo 24 horas semanales a este tipo de trabajo. Las limitaciones de tiempo que pesan sobre las mujeres suponen una gran barrera para su incorporación al mercado del trabajo y, por ende, para su autonomía económica. En 2013, un 30,8% de ellas no tenían ingresos propios, frente al 11,3% de los varones<sup>21</sup>, y su participación laboral seguía siendo considerablemente menor que la de los hombres (CEPAL, 2014b).

En ausencia de respuestas públicas suficientes y adecuadas para hacer frente a las demandas de cuidado y ante la escasa y segmentada oferta de servicios de cuidado provistos por el mercado o la sociedad civil, las estrategias económicas y socioculturales se asientan sobre la división sexual del trabajo y, por tanto, sobre graves desigualdades entre la disponibilidad de tiempo, recursos y responsabilidades (en cuanto a las personas dependientes) de hombres y mujeres.

La gravedad de la situación depende de la situación socioeconómica de los hogares: mientras que los hogares de mayores ingresos pueden resolver sus necesidades de cuidado contratando los servicios de forma externa (siempre que exista este tipo de servicio en el mercado), esto supone una gran barrera para los hogares en situación de pobreza dada su menor disponibilidad de recursos, al tiempo que, al presentar una mayor fecundidad, estos hogares tienen mayores necesidades de cuidado. Hacia 2013, cerca de un tercio (el 27,3%) de las mujeres de América Latina declararon encontrarse fuera de la fuerza de trabajo remunerado y tener como actividad principal el trabajo doméstico<sup>22</sup>; esto variaba de manera significativa según los quintiles de ingresos: por ejemplo, en El Salvador, el 53% de las mujeres del quintil de menores ingresos se hallaban en esta situación, frente al 17% de las mujeres del quintil de mayores ingresos<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Según datos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre uso del tiempo disponibles de los siguientes años: Argentina (2013), Brasil (2012), Colombia (2012), Costa Rica (2011), el Ecuador (2012), México (2009), Panamá (2011), el Perú (2010) y el Uruguay (2013); el tiempo total de trabajo incluye el tiempo de trabajo doméstico no remunerado y el tiempo de trabajo remunerado.

<sup>21</sup> Según datos de la CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 17 países (véase el capítulo III, gráfico III.10); para mayores antecedentes, véase el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea]: <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=12&language=spanish>.

<sup>22</sup> Según datos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL de 16 países de América Latina, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>23</sup> Según datos de la CEPAL de 10 países de América Latina, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

A la creciente atención que han recibido el derecho y la necesidad de cuidado han contribuido también las proyecciones vinculadas a la transición demográfica que atraviesan los países de la región. Mientras la mortalidad y la fecundidad bajan —aunque de manera segmentada—, la población envejece: se estima que en 2030 se habrá duplicado la cantidad de personas mayores en América Latina y el Caribe, llegando a representar el 16,7% de la población total, como se plantea en el capítulo V<sup>24</sup>. Con ello, aumentará la demanda de cuidado de la población en situación de dependencia moderada y crónica<sup>25</sup>.

Por otro lado, existe en la región una preocupación cada vez mayor por las personas que requieren cuidados y sus derechos, así como por la importancia de disponer de servicios de calidad. Esto adquiere especial relevancia en relación con el cuidado de los niños y niñas, dado el efecto que tienen los cuidados de calidad en el desarrollo integral de la primera infancia y sus repercusiones sobre la desigualdad presente y futura de esta población y de la sociedad en su conjunto.

En este escenario, el cuidado, en su triple dimensión referida a la garantía de ingreso, el seguro frente a riesgos y el acceso a servicios y políticas de promoción social, representa una problemática central para la protección social (Cecchini y otros, 2015). Desde el punto de vista de las personas que asumen la provisión de cuidados, el hecho de que una proporción importante de mujeres se dedique de manera exclusiva al trabajo de cuidado no remunerado a expensas de su autonomía económica imprime a este trabajo rasgos de precariedad importante, sobre todo en ausencia de políticas que den una respuesta a las necesidades sociales de cuidado y regulen su provisión. Estas mujeres se enfrentan a riesgos asociados a su escasa disponibilidad de ingresos y a su limitada cobertura de la seguridad social y, en su vejez, sufrirán una gran vulnerabilidad derivada de su menor participación en los sistemas de pensiones de índole contributiva. Si a esto se suman los gastos de contratar servicios de cuidado en el mercado cuando no pueden ser provistos por la familia, esta situación afecta al conjunto del hogar (CEPAL, 2013a).

En cuanto a las personas que proveen cuidados de forma remunerada, hacia 2010 el 94,2% de este sector estaba constituido por mujeres. Estas personas tienen un escaso acceso a la protección social —en 2010 el 63,2% de los profesionales del cuidado no estaban afiliados a la seguridad social, comparado con un 56,4% en el caso de otras personas ocupadas—, empleos precarios y menores ingresos que otros trabajadores<sup>26</sup> (CEPAL, 2013a). Además, la incidencia de la pobreza es mayor en el sector del cuidado que en otros sectores ocupacionales (un 24,1%, frente al 20,2% de otros sectores, en 2010). Tres cuartas partes de las personas que trabajan en el sector del cuidado se dedican al servicio doméstico en los hogares, y solo una cuarta parte está vinculada a áreas como la educación y la salud. Finalmente, cabe destacar que un porcentaje importante de las mujeres que se dedican al cuidado doméstico remunerado son migrantes (en un gran número de países, indígenas o afrodescendientes), por lo que experimentan dimensiones adicionales de vulnerabilidad.

Por otra parte, en el caso de la población receptora de cuidados, diversos escenarios piden un papel claro de la protección social en lo que concierne a su atención. El hecho de que, en un caso extremo, una persona no reciba cuidados o los reciba de manera inadecuada tiene un profundo impacto sobre sus posibilidades para ejercer plenamente sus derechos y desarrollarse íntegramente. Esto agrava la desigualdad y puede conllevar un amplio abanico de riesgos que impidan disfrutar de un nivel de vida adecuado (precisamente lo que la protección social busca resguardar), por ejemplo, al forzar la elección entre cubrir las necesidades de cuidado o invertir en bienes sociales fundamentales para el bienestar de todos los miembros del hogar.

En este escenario, las políticas de cuidado cumplen un rol ineludible como componente de la protección social en la ecuación del bienestar de los hogares de la región y se transforman en uno de sus pilares para asegurar y garantizar los derechos de forma transversal y permanente, lo que requiere una respuesta sistemática e integrada por parte de la política pública. Esta orientación supera así el enfoque sectorial y de atención específica a determinados grupos de población con necesidades particulares para posicionar los cuidados como una problemática común de toda la protección social, que afecta a las diversas poblaciones que participan en ella (tanto las personas en situación de dependencia como las encargadas del cuidado), de modo que se consoliden garantías para el cuidado bajo los principios de universalidad, igualdad y solidaridad y en el marco de un enfoque de derechos y de género.

<sup>24</sup> Según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas. Véase [en línea] <http://www.cepal.org/celade/envejecimiento/>.

<sup>25</sup> Se estima que entre 2000 y 2050 las personas con dependencia moderada se duplicarán, pasando de 23 millones a 50 millones de personas, según estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL a partir de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (CEPAL, 2010a, pág. 217).

<sup>26</sup> El ejercicio realizado por la CEPAL en 14 países sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países mostró que, en promedio, las personas que trabajan en el sector del cuidado pueden llegar a ganar entre un 89,6% (en Costa Rica) y un 13,8% (en el Perú) menos que otros trabajadores.

## b) La institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina<sup>27</sup>

La naturaleza de las políticas de cuidado es eminentemente intersectorial y multidimensional: responde a necesidades muy diversas tanto de las personas que prestan cuidados como de las que los requieren, incluidos los niños y niñas durante la primera infancia o bien las personas mayores o con discapacidad que se encuentran en situación de dependencia y requieren apoyo para conservar su autonomía. Por lo tanto, como es previsible, la implementación de sus políticas implica la participación de distintas instituciones públicas, desde aquellas dedicadas específicamente a la atención de estas poblaciones o problemáticas (los institutos de la niñez, las instituciones enfocadas en las personas con discapacidad o las personas mayores y los mecanismos para el adelanto de las mujeres) hasta las que cubren prestaciones sectoriales relacionadas con el cuidado (como la salud o la educación) y los respectivos ministerios sociales que a menudo se encargan de su coordinación. Por este motivo, resulta fundamental promover el funcionamiento de estas políticas en el marco de una institucionalidad intersectorial coordinada y sólida.

Frente a este desafío comienza a instalarse la noción de “políticas integradas de cuidado”, que remite al conjunto de acciones públicas y privadas intersectoriales que se desarrollan de forma articulada para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar (Salvador, 2011) y que se inscriben dentro de los sistemas de protección social de los países.

El análisis de la institucionalidad de estas políticas se realiza, sobre la base de la información regional disponible, a partir de los siguientes elementos: i) el marco jurídico-normativo que ampara estas políticas en el ámbito internacional y nacional, ii) los programas y prestaciones que las componen, iii) las entidades encargadas de su articulación y iv) los mecanismos que existen para formar acuerdos sociales y fiscales orientados a implementar estas políticas, utilizando instrumentos técnicos y operativos nuevos y existentes (Rico y Robles, 2016)<sup>28</sup>.

### i) Marco normativo para el diseño de políticas integradas de cuidado

El marco normativo de las políticas de cuidado de la región se desenvuelve en el contexto de una creciente atención a esta temática en los instrumentos internacionales de derechos humanos en que se consagra el derecho a la protección social y se reconoce el valor del trabajo de cuidado, ya sea remunerado o no remunerado, así como en aquellos que se refieren a la situación de grupos que requieren cuidados en diferentes etapas de la vida y en los que se valora el trabajo de cuidado que realiza la mujer en el interior de la familia. Los cuidados figuran en la normativa reciente sobre protección social y quedan recogidos en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012b) como uno de los aspectos fundamentales que deben garantizarse como parte de la seguridad de ingresos básicos de niños y niñas. Como indica esta Recomendación, la garantía de ingresos adecuados debería asegurar el acceso a los cuidados, incluidos los servicios necesarios.

Asimismo, destaca la reciente aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores por parte de la Asamblea General de los Estados Americanos en junio de 2015 (OEA, 2015). Se trata de un instrumento vinculante en el que se define la obligación de los Estados de implementar medidas dirigidas a crear un sistema integral de cuidados para las personas mayores bajo una perspectiva de género. La formulación de políticas destinadas a promover la corresponsabilidad del cuidado y valorar el trabajo de cuidado no remunerado también ha sido incorporada en los últimos cinco consensos emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 2000; México, 2004; Quito, 2007; Brasilia, 2010, y Santo Domingo, 2013) (véanse CEPAL, 2000, 2004, 2007, 2010b y 2013b). Por último, en esta misma línea, en octubre de 2013 se aprobó la Ley Marco sobre Economía del Cuidado en la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano. En esta Ley se incorpora la obligación de los Estados de impulsar políticas, planes y programas para las personas que requieren cuidados y para quienes los proveen, prestando atención a sus diferencias y promoviendo la implementación de sistemas integrales de cuidados.

Todos los países de América Latina cuentan con leyes que aluden al cuidado infantil y a la situación de las personas trabajadoras que también se dedican al cuidado, especialmente a través de la protección de la maternidad (y, recientemente, de la paternidad) y del trabajo doméstico remunerado. A este respecto, en todos los países se ha

<sup>27</sup> Esta sección se basa en Rico y Robles (2015), a partir de la revisión de la institucionalidad de las políticas de cuidado a nivel del Gobierno central en 18 países de América Latina.

<sup>28</sup> Para mayor información sobre el financiamiento de las políticas de cuidado, véase Rico y Robles (2016).

legislado sobre el tiempo de trabajo de dicha ocupación, tomando como referencia el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) (OIT, 2011a) y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (Núm. 201) (OIT, 2011b) de la Organización Internacional del Trabajo. Además, en todos los países de América Latina la legislación promueve, garantiza o regula la existencia de centros de desarrollo infantil para la primera infancia como prestación asociada a su cuidado.

La inclusión del derecho y el trabajo de cuidado en las constituciones de los países es menos frecuente. La protección de la licencia posnatal en el contexto de los dispositivos de protección de la maternidad de las trabajadoras solo figura explícitamente en la carta magna de cuatro países (Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México) y solo en el Brasil se incluyen los derechos de los trabajadores domésticos. Por otro lado, solo se alude específicamente al trabajo de cuidado (y, en particular, al no remunerado) y su aporte al desarrollo del país en dos casos: Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de).

En el caso de las personas de edad, la normativa relativa a los cuidados se concentra en la regulación de los servicios que se brindan fuera del hogar, las residencias de larga estadía y, en general, las instituciones que prestan servicios de atención a las personas mayores, aspectos para los que se encuentra legislación en 10 países de América Latina<sup>29</sup>; la provisión de servicios dentro del hogar sigue careciendo de visibilidad y permanece casi ausente en la normativa vigente<sup>30</sup>.

Con respecto a la inclusión de las personas con discapacidad en situación de dependencia en las leyes vigentes de los países, esta es menos frecuente que en el caso de otras poblaciones receptoras de cuidados (en especial para las personas con discapacidad que se encuentran, además, en situación de pobreza): solo se menciona explícitamente el papel del Estado en la provisión de acceso a servicios de cuidado en seis países de América Latina (Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)).

La regulación sobre el cuidado de personas con enfermedades terminales está también prácticamente ausente de la normativa regional. En Costa Rica, la Ley 7756 define prestaciones para las personas responsables del cuidado de pacientes en fase terminal, entre las que se incluyen una licencia de cuidado y un subsidio para trabajadores que hayan cotizado seis cuotas o más al seguro social.

Por último, la legislación en torno al trabajo de cuidado no remunerado muestra todavía un limitado desarrollo en la región. El reconocimiento de las personas que lo realizan se centra fundamentalmente en la extensión de la seguridad social para brindarles cobertura y prestaciones. En la Constitución aprobada en 2008 en el Ecuador se reconoce el trabajo no remunerado como una labor productiva para el autosustento y el cuidado humano que tiene lugar en los hogares; el Estado se compromete a promover un régimen laboral que opere en armonía con las necesidades de cuidado, facilitando el acceso a servicios de cuidado infantil y de atención a personas con discapacidad y otras, para posibilitar la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, así como a extender el derecho a la seguridad social para quienes ejerzan este trabajo. Esta disposición se ha materializado recientemente en la aprobación de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar de 2015. El reconocimiento del derecho a la seguridad social o la introducción de medidas para incrementar las pensiones asociadas de las personas que ejercen el cuidado de forma no remunerada también está presente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en legislaciones específicas de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Perú y el Uruguay<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay.

<sup>30</sup> Una excepción en este sentido es la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social en la República Bolivariana de Venezuela: dentro del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se incluyen servicios de atención domiciliaria de apoyo para las personas mayores que los requieran. La Ley 17796 de Promoción Integral de los Adultos Mayores de 2004 del Uruguay hace mención a los cuidados progresivos de salud, brindados de preferencia en el hogar. En la Argentina, en el marco de las prestaciones otorgadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) creado por la Ley 19032, se otorga un subsidio para el pago de un cuidador domiciliario en función del nivel de autonomía funcional de la persona destinataria. Asimismo, un Proyecto de Ley de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de 2012 de este país prevé, como parte de los deberes del Estado respecto a la población de edad, la creación de un sistema de cuidados progresivos para quienes los requieran, con prestaciones dentro y fuera del domicilio (véase [en línea]: <http://www1.hcdn.gov.ar/proxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2741-D-2012>).

<sup>31</sup> En el Brasil, la Enmienda Constitucional 72/2013 aprobada por el Senado en 2013 regula el trabajo doméstico remunerado a nivel constitucional, protegiendo el salario y la duración de las jornadas laborales, principalmente.

La existencia de normativas de cuidados con una perspectiva integral, es decir, con un enfoque que aluda simultáneamente a todas las poblaciones destinatarias de cuidados y a sus proveedoras, así como a sus prestaciones, solo se ha identificado en el caso de la Ley 19353 del Uruguay por la que en 2015 se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que contempla prestaciones articuladas y mecanismos de regulación vinculados al cuidado de personas en situación de dependencia (los niños y niñas de hasta 12 años, las personas con discapacidad no autónomas y los mayores de 65 años con necesidad de cuidados) y a las personas a cargo del cuidado (Cámara de Representantes del Uruguay, 2015). En esta línea destaca la legislación pionera de Costa Rica por la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley 9220), si bien se encuentra abocada específicamente a la infancia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2014).

### ii) *Los programas y políticas de cuidado*

Una segunda dimensión de la institucionalidad corresponde a los programas y políticas que forman parte de la respuesta pública en materia de cuidados. Estas comprenden políticas que contemplan el tiempo, los servicios y los recursos vinculados al cuidado e incluyen: licencias por maternidad, paternidad o parentales y para el cuidado de miembros de la familia ante situaciones de enfermedad ocasional o crónica; servicios públicos dentro y fuera del hogar para el cuidado de los diversos grupos de población que los precisan y acciones dirigidas a las personas encargadas del cuidado, tales como programas de formación, servicios de descanso o acompañamiento psicológico; transferencias asociadas al cuidado, tanto para compensar los gastos incurridos por los hogares al contratar servicios de cuidado como para reconocer el trabajo de cuidado no remunerado ejercido por miembros de la familia, en especial por las mujeres, y mecanismos de regulación de los mercados laborales mediante la protección de la maternidad y la paternidad y la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de cuidados, tanto en el sector privado como en el público. En el marco de las políticas integradas de cuidado, se busca que estos componentes estén articulados entre sí, de forma que ofrezcan respuestas integrales para garantizar el bienestar y la protección social de quienes necesitan y proporcionan cuidados (Rico y Robles, 2016).

El contexto regional muestra un déficit de políticas integradas en este ámbito. Un análisis de las políticas existentes muestra que, a excepción del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay (véase el recuadro IV.3), no se dispone aún de otras iniciativas destinadas a articular las prestaciones de cuidados para el conjunto de la población que los requiere y los provee.

#### Recuadro IV.3

##### El Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay

Como indica la Ley 19353 aprobada en 2015, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados tiene como finalidad promocionar el desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y su asistencia. Los titulares de los derechos consagrados por esta ley son, por una parte, las personas en situación de dependencia (incluidos los niños y niñas hasta los 12 años de edad, las personas con discapacidad y los mayores de 65 años que carecen de autonomía para desarrollar actividades básicas de la vida diaria) y, por otra, las personas que se dedican al cuidado, ya sea de manera remunerada o no.

El sistema busca cambiar la orientación de las políticas públicas en materia de cuidados, pasando de una lógica de servicios a una lógica centrada en las personas. Se enmarca en un modelo que reparte la responsabilidad entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad y pretende contribuir a superar la división sexual del trabajo, promoviendo la corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre las distintas generaciones.

El sistema está diseñado de forma que incluye la articulación de la prestación de cuidados dentro y fuera del hogar, además de la mejora de la oferta existente en materia de cuidados, de su acceso y de su calidad.

Las prestaciones que se contemplan dentro del hogar son las siguientes: i) extensión de la licencia de maternidad a 14 semanas y de la de paternidad a 10 días continuos y licencia de cuidado (media jornada laboral hasta que el bebé cumpla los

seis meses), lo que incentiva la permanencia en el hogar del bebé y promueve una cultura de corresponsabilidad del cuidado dentro de las familias; ii) cuidados domiciliarios para personas en situación de dependencia severa, para los que se otorga un subsidio destinado a contratar asistentes personales, y iii) un programa de teleasistencia para las personas con discapacidad o personas mayores. A su vez, las prestaciones para el cuidado fuera del hogar son las siguientes: i) casas de cuidado comunitarias para niños hasta los 12 meses y expansión de la cobertura de los centros de atención a la infancia y a la familia, de los centros diurnos y de la educación inicial para niños de hasta 3 años; ii) centros de atención a la primera infancia en las empresas o sindicatos; iii) becas de asistencia a centros de educación privados para niños de hasta 3 años; iv) bonos para el acceso de las personas mayores a residencias privadas de larga estadía; v) centros diurnos para personas mayores o con discapacidad en situación de dependencia, y vi) residencias de larga estadía.

En virtud de la Ley 19353, para la implementación de este sistema se crean tres instituciones con competencias propias. Una de ellas es la Junta Nacional de Cuidados, la entidad encargada de proponer al Gobierno los lineamientos, objetivos y políticas del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y de definir sus prioridades. Es presidida por el Ministro de Desarrollo Social y está integrada por los Ministros de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública y de Economía y

**Recuadro IV.3 (conclusión)**

Finanzas, así como por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, el Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social, el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, un representante del Congreso de Intendentes y una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres. Otra de las instituciones es la Secretaría Nacional de Cuidados, el órgano encargado de la coordinación y articulación interinstitucional del

sistema. La Secretaría implementa los programas, instrumentos y actividades del Plan Nacional de Cuidados, operando en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Finalmente, la tercera institución es el Comité Consultivo de Cuidados, asesor de la Secretaría Nacional de Cuidados en materia de buenas prácticas para cumplir los objetivos, políticas y estrategias del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Está integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico, los trabajadores y el sector privado.

**Fuente:** Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, "Ley N° 19.353, por la cual se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados", Montevideo, 2015; Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, "Proyecto de Ley Sustitutivo aprobado por la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadores", Carpeta N° 138, 2015; Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*, Montevideo, 2014; Sistema de Cuidados, *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*, Montevideo, 2015.

En la región, las políticas de cuidado orientadas a la primera infancia han experimentado un mayor grado de desarrollo que las orientadas a las personas mayores. Salvo en el caso de Costa Rica, donde existe la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, las políticas de este ámbito no están centradas de manera exclusiva en el cuidado, sino que están orientadas al desarrollo integral de la primera infancia o insertas en el marco de políticas nacionales para las personas mayores (véase el cuadro IV.9).

**Cuadro IV.9**  
**América Latina (13 países): políticas de cuidado, alrededor de 2015**

Sistema integrado de cuidados		
País	Política	Entidad coordinadora
Uruguay	Sistema Nacional Integrado de Cuidados	Secretaría Nacional de Cuidados (Ministerio de Desarrollo Social)
Primera infancia		
Argentina	Anteproyecto de ley sobre política federal de cuidados para la primera infancia	Aún no definida
Chile	Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"	Ministerio de Desarrollo Social
Costa Rica	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	Instituto Mixto de Ayuda Social
Colombia	Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre"	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Presidencia de la República)
Cuba	Política de Círculos Infantiles	Ministerio de Educación
Ecuador	Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
El Salvador	Política Nacional de Educación y Atención Integral de la Primera Infancia	Ministerio de Educación
México	Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil 2014-2018	Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo (Secretaría de Gobernación)
Nicaragua	Política Nacional de Primera Infancia "Amor para los más Chiquitos y Chiquitas"	Presidencia de la República
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020	Comisión Nacional de Primera Infancia (Presidencia de la República)
República Dominicana	Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia "Quisqueya Empieza Contigo"	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (Ministerio de la Presidencia)
Personas mayores		
Brasil	Política Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre <sup>a</sup>
Costa Rica	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Presidencia de la República)
Cuba	Programa de Atención Integral al Adulto Mayor	Dirección Nacional de Atención al Adulto Mayor y Asistencia Social (Ministerio de Salud Pública)

**Fuente:** M.N. Rico y C. Robles, "Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización", *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa.

<sup>a</sup> La Ley núm. 8842 de 1994 define que la coordinación general de esta política será competencia del órgano ministerial responsable de la asistencia y promoción social.

Si se revisa la oferta de programas específicos de cuidados de los países, se observa la coexistencia de prestaciones sectoriales diversas acotadas en dimensiones específicas y segmentadas por población. Todos los países de América Latina cuentan con algún tipo de política relacionada con el cuidado, en especial en lo que respecta al tiempo, como las licencias maternas, los servicios de cuidado infantil o los centros diurnos o establecimientos de larga estadía

para las personas mayores. La oferta pública de servicios de cuidado a domicilio es más escasa, como también lo son las transferencias monetarias en reconocimiento del trabajo de cuidados o para financiar la contratación de servicios con ese fin (Rico y Robles, 2015). Este panorama muestra la todavía limitada capacidad de las políticas de cuidado de la región para responder de manera integral a los riesgos derivados de las necesidades de cuidado y evitar así que estas agudicen la vulnerabilidad de los hogares.

### *iii) Las entidades que coordinan las políticas de cuidado*

La mayoría de las políticas y programas de cuidado se coordinan e implementan desde entidades específicamente dedicadas a las poblaciones destinatarias o proveedoras de los cuidados (institutos o comisiones para la niñez, para las personas mayores o para las personas con discapacidad o mecanismos para el adelanto de las mujeres<sup>32</sup>) que en su mayoría operan insertas en la institucionalidad social de los países, ya sea en ministerios del área de desarrollo social o asociadas a la Presidencia. En otros casos, las políticas se llevan a cabo desde los ministerios sectoriales de educación o salud.

La región muestra una alta multiplicidad y un bajo nivel de coordinación entre las entidades que se encargan de implementar las diferentes prestaciones de cuidados en cada país en función de la población destinataria. Asimismo, se identifica un involucramiento dispar en las políticas de cuidados por parte de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de los distintos países, a pesar de haber posicionado la problemática de los cuidados en la agenda pública y de que esta problemática se halle ahora transversalmente asentada en los planes de igualdad de género vigentes.

### *iv) Mecanismos de diálogo y construcción de acuerdos para la implementación de políticas de cuidado*

En la génesis de las políticas de cuidado con perspectiva integral existen espacios de diálogo y concertación de actores para su formulación. Se trata de instancias de naturaleza intersectorial e interinstitucional que permiten erigir acuerdos transversales sobre la orientación de estas políticas y nutrir pactos sociales y fiscales para su implementación con arreglos institucionales sostenibles. Estos espacios pueden contribuir también a fortalecer los instrumentos de gestión de estas políticas, por ejemplo, en el marco de planes operativos para su implementación diseñados desde una lógica de participación social.

El caso de la experiencia más consolidada en esta materia, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay, tiene su origen en la creación, por medio de la Resolución Presidencial 863/010, del Grupo de Trabajo para la construcción del Sistema de Cuidados en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), en mayo de 2010. El objetivo de este Grupo de Trabajo era elaborar la propuesta y el diseño del sistema, así como definir un concepto de cuidados y la población a la que atendería. El Grupo era convocado desde el Ministerio de Desarrollo Social y contaba con una amplia representación de todos los sectores: la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En el marco del trabajo del Grupo, se realizaron diálogos con la sociedad civil que reafirmaron la legitimidad de la propuesta (Aguirre y Ferrari, 2014). Este trabajo permitió sentar las bases para el diseño del actual Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

En el Ecuador, El Salvador y México existen varias iniciativas destacadas en curso para la formulación de políticas integradas de cuidado. En marzo de 2014, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México instalaron y conformaron la Comisión para el Impulso de la Economía del Cuidado y una Política de Igualdad Laboral al Interior del Gobierno de la Ciudad de México. El objeto de la Comisión es promover estrategias y mecanismos de evaluación y seguimiento de la política laboral y de la economía del cuidado dentro de la administración pública de la Ciudad de México, desde una perspectiva de no discriminación y de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Está integrada por varias instituciones del Gobierno de la Ciudad de México: la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Contraloría General del Distrito Federal, el Instituto para la Atención de Adultos Mayores del Distrito Federal, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal,

<sup>32</sup> Para mayor información sobre los mecanismos para el adelanto de las mujeres en la región, véase la información disponible en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/34018/P34018.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom.xsl>.

la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Movilidad, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Entre las medidas que se están evaluando se incluye un programa de salario ciudadano para mujeres dedicadas al cuidado en la Ciudad de México y la implementación de cooperativas comunitarias de mujeres dedicadas al cuidado (Gobierno de la Ciudad de México, 2014).

En el Ecuador se ha puesto en marcha una mesa de coordinación interinstitucional técnico-política para acompañar el proceso de diseño e implementación de un sistema nacional de cuidados como política de estado intersectorial, desde un enfoque de género y derechos. Inicialmente, la mesa está integrada por cinco instituciones: la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Secretaría Nacional de Planificación (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, s/f).

Por último, en El Salvador se constituyó en 2014 la Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política de Cuidados. Se trata de una instancia interinstitucional creada para analizar los componentes que formarán parte de esta política (Salvador, 2015). Esta Comisión está integrada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio de Educación, la Unidad para la Equidad entre los Géneros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, la Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Inclusión Social y la Dirección de Programas Estratégicos y la Unidad de Derechos Humanos y Género de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia, entidad coordinadora de la iniciativa.

Los desafíos de una política integrada de cuidados que contemple tanto a sus proveedores como a sus receptores y responda a las nuevas demandas de institucionalidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social brindan la oportunidad de replantear la política pública y su arquitectura, así como los vínculos, las competencias y la asignación de recursos, de modo que se eliminen las superposiciones, las luchas de poder y las miradas segmentadas y se adopte un formato institucional que contribuya de manera flexible y articulada al objetivo de la igualdad y considere el cuidado como un bien público.

## D. Comentarios finales

Tanto a nivel regional como nacional, la institucionalidad social ha obtenido grandes avances en la región y su calidad ha mejorado de forma sustantiva en comparación con las décadas anteriores. La gran heterogeneidad que se observa entre los países apunta a que no existe un único modelo institucional al que aspirar, sino desafíos comunes. Entre estos desafíos destaca la necesidad de consolidar una base jurídico-normativa; fortalecer la capacidad de articulación y coordinación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas de protección social y con otras áreas de la política pública; mejorar la capacidad de articulación y cooperación entre el gobierno local, regional y central; incrementar la calidad de la gestión pública en todos sus procedimientos, desde la definición de planes hasta la evaluación de sus resultados, así como la disponibilidad de información confiable, y disponer de recursos fiscales suficientes.

Tal y como se ha afirmado anteriormente, el análisis de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de inversión y financiamiento es crucial para el estudio de la institucionalidad social. Este análisis debe considerar las distintas realidades nacionales, pero también el panorama regional e internacional. En años recientes, la agenda sobre desarrollo social de América Latina y el Caribe ha incluido múltiples expresiones de institucionalidad en todos los ámbitos mencionados de la mano de varios procesos de integración, diálogo e intercambio entre los países. Existe un amplio grado de convergencia y complementariedad en el contenido de las agendas de esta multiplicidad de foros, en especial en su perspectiva común orientada a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales desde un enfoque de derechos. Además, predomina la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional que debe abordarse a través de políticas sociales integrales, lo que implica compartir elementos conceptuales para definir una agenda social regional coherente. Asimismo, en tales foros existe la idea más o menos explícita de que los procesos de integración regional pueden contribuir a una mayor igualdad e inclusión social.

Dichas temáticas son compatibles con las principales orientaciones que ha incorporado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo que facilitará la coordinación de su seguimiento regional. Por otro lado, algunas instancias destacan sus propios temas específicos, lo que amplía la diversidad de la institucionalidad social regional.

Con respecto a la institucionalidad social de cada país, sigue siendo necesaria una mejor coordinación y articulación intersectorial para promover la gestión sistémica e integrada de las políticas sociales en la región, dadas la multidimensionalidad de los fenómenos sociales, la especialización temática de los sectores (en ministerios enfocados en la salud, la educación, el desarrollo social, el trabajo o la vivienda, por ejemplo) y la especificidad de los diversos segmentos poblacionales atendidos (según una determinada etapa de la vida o el género, la raza, la etnia o la condición de discapacidad).

Otro desafío organizacional es la articulación vertical entre los distintos niveles de gobierno (local, subnacional y central) y la consolidación y ampliación de los mecanismos de consulta y participación.

Por otra parte, los países de la región han mostrado grandes progresos en cuanto a modelos e instrumentos de gestión, lo que ha quedado reflejado en la expansión de reglamentos de programación y sistemas de registro de participantes y la incorporación de procesos de diseño y de evaluación ex ante, monitoreo y evaluación de impacto de programas. Este es un avance auspicioso en lo que se refiere a la efectividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad de las políticas sociales. Sin embargo, aún persisten desafíos importantes, entre los que se incluyen la evaluación global de las políticas y no solo de los programas, la expansión de técnicas y conocimientos entre los responsables de las políticas o el diseño de un mayor número de mecanismos de rendición de cuentas que resulten más claros y que incluyan la participación de distintos actores.

Asimismo, es necesario tomar medidas que garanticen la disponibilidad de recursos suficientes y constantes para hacer frente a los desafíos de la política social, en particular en cuanto a la protección social dirigida a la población en situación de pobreza e indigencia. Para ello, existen dos posibles vías de acción: identificar alternativas asociadas a reglas fiscales que favorezcan la política social o asociar la política social a iniciativas de reforma fiscal verde.

La institucionalidad de la protección social no contributiva muestra un panorama diverso, pero con desafíos comunes. En general, se hace patente una necesidad de coherencia y articulación entre los distintos modelos de institucionalidad y las estructuras ministeriales y programáticas existentes, así como entre estas y los múltiples actores que participan en los actuales sistemas de protección social, hoy más complejos que en el pasado. Por ejemplo, la gestión de los programas de transferencias monetarias y de las pensiones sociales no siempre radica en las entidades formalmente encargadas de combatir la pobreza o promover la protección social: esto implica necesariamente una mayor coordinación. Otro desafío es hallar el equilibrio entre el objetivo de promover la protección social de todas las personas y el de visibilizar y atender las necesidades particulares de distintos segmentos de población, en lo que confluyen diversas entidades gubernamentales. El principal desafío en materia institucional es, por lo tanto, la coordinación intersectorial entre las diferentes áreas de la política social, entre los componentes contributivos y no contributivos y entre las entidades que presentan mandatos generales y aquellas con mandatos específicos.

El desafío de lograr la coordinación intersectorial y de atender las necesidades y derechos que corresponden a las diferentes etapas de la vida es aún más evidente si se consideran las políticas integradas de cuidados como un componente fundamental de la protección social. Pese a su relevancia, la visibilidad de las políticas integradas de cuidados en la agenda pública regional es apenas reciente. Se han producido avances importantes en la reflexión y el debate interno acerca de estas políticas en América Latina, si bien todavía persiste el desafío de articularlas en torno a una visión integrada que combine y coordine las prestaciones de las diversas poblaciones que requieren y proveen cuidados en el marco de los sistemas de protección social. Su institucionalización tiene visos de prosperar, siempre que se cuente con una autoridad social encargada de su coordinación, sinergias explícitas entre estas políticas y los distintos componentes de los sistemas de protección social, un marco que defina claramente la responsabilidad de las entidades que las diseñan e implementan y un papel preponderante de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en su formulación. De esta forma será posible avanzar hacia una visión del cuidado como bien público y derecho universal, lo que constituye un requisito indispensable para alcanzar un desarrollo sostenible con igualdad en América Latina.

En síntesis, los países de la región han logrado avances significativos en materia de institucionalidad social, lo que augura mejoras sustantivas en términos de calidad, efectividad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad.

No existe un modelo único deseable en este ámbito, sino desafíos importantes que deben acometerse, entre los que se cuentan:

- Consolidar una base jurídico-normativa que dé sostenibilidad a la política social como política de Estado y posibilite avanzar hacia objetivos más estructurales y de largo plazo que sobrepasen el alcance de los períodos de gobierno.
- Fortalecer la capacidad de articulación y coordinación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas de protección social entendidas de forma integral y con otras áreas de la política social (educación, salud, trabajo y vivienda) y del ámbito de la economía, de las infraestructuras y del desarrollo productivo. Esta prioridad responde a la multidimensionalidad de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social, a la especialización temática de los sectores y a la necesidad de atender a segmentos de la población con características particulares según su etapa de vida, sexo, raza, etnia o discapacidad.
- Mejorar la capacidad de articulación y cooperación entre el gobierno local, regional y central, en especial en aquellos casos en los que los Gobiernos sean particularmente débiles y estén emplazados en las zonas más pobres, y crear instancias para la participación de la población pertinente y de sus organizaciones, así como de los actores privados relevantes. La heterogeneidad de la capacidad técnica y de los recursos físicos, financieros y humanos con los que cuentan los niveles subnacionales también supone un reto relevante, dado que en las zonas que más distan del Gobierno central tienden a ser más débiles y a presentar mayores niveles de pobreza.
- Incrementar la capacidad de la gestión pública en materia social, a través de la formalización de procedimientos que abarquen desde la definición de planes hasta la evaluación de sus resultados y de la disponibilidad de información confiable y oportuna que guíe la toma de decisiones para maximizar el impacto y la eficiencia.
- Disponer de recursos suficientes para atender las necesidades de una política social de calidad, transformando el concepto de gasto corriente en el de inversión social y mejorando su registro y divulgación, tanto en lo referente al financiamiento como a la ejecución.

Por último, deben promoverse espacios de acuerdo y pactos sociales y políticos amplios orientados hacia la concreción de objetivos superiores, como los establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2014a). Estos acuerdos son un sustrato clave para institucionalizar las nuevas políticas de protección social y legitimarlas en el tiempo. Además del acuerdo social y político, es necesario avanzar en un pacto fiscal que asegure unos recursos estables y suficientes para cumplir los objetivos de erradicación de la pobreza, garantía de derechos y disminución sustantiva de la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

## Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2014), “Ley N° 9220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, San José.
- Bensusán, G. (2013), “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 143 (LC/L.3624), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (2009), “La inspección del trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, N° 81, Ciudad de México [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/598/59820678010.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), “10 Mitos sobre los estudiantes con discapacidad en América Latina” [en línea] <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/10-mitos-sobre-los-estudiantes-con-discapacidad-en-america-latina,7494.html>.
- Cámara de Representantes del Uruguay (2015), “Ley N° 19.353, por la cual se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados”, Montevideo.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y otros (eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, 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) (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/LJ4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SE.35/3)), Santiago, abril.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2013b), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- (2013c), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2010a), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2010b), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.
- (2007), “Consenso de Quito”, *Informe de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)), Santiago.
- (2004), “Consenso de México”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)), Santiago.
- (2000), “Consenso de Lima”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2087(CRM.8/6)), Santiago.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (s/f), “Instalación de la mesa técnico-política para el diseño e implementación del sistema nacional de cuidados”, Quito.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones 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).
- Dabène, O. (2012), “Explaining Latin America’s fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind”, documento presentado en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Francisco, mayo.
- Frailé, L. (2009), “La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3.
- Franco, R. y M. Székely (2010), “Institucionalidad social en América Latina”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.312), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Freeman, R.B. (2005), “Labor market institutions without blinders: The debate over flexibility and labor market performance”, *NBER Working Paper Series*, N° 11286.
- Gobierno de la Ciudad de México (2014), “Manual específico de operación de la Comisión para el impulso de la economía del cuidado y de una política de igualdad laboral al interior del gobierno de la ciudad de México. Versión preliminar” [en línea] <http://www.om.df.gob.mx/impulsoeconomia/ciecpilgcmdmx/normatividad/MANUAL%20ESPECIFICO%20DE%20OPERACION%20CIECPILGCDMX%20VERSION%20PRELIMINAR.pdf>.
- Loyo, M.G. y M. Velásquez (2015), “Inspección laboral en América Latina: mejores prácticas y lecciones”, Documento de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Maldonado Valera, C.F. y R. Martínez (2016), “Panorama de la institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe”, en prensa.
- Marco Navarro, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de la situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, ELA- Ed. Biblios.
- Martínez, R. (2015), “Monitoreo y evaluación de las políticas y programas 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).
- Martínez, R. y M.P. Collinao (2010), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social) (2015), “Valores / Misión / Visión” [en línea] <http://www.desarrollosocial.gob.ec/valores-mision-vision/>.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2014), *Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*, Montevideo.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) (2015), “¿Quiénes somos?” [en línea] <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Washington, D.C, 9 de junio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012a), “Perfil do trabalho decente no Brasil. Um olhar sobre as unidades da Federação” [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_206109.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_206109.pdf).
- (2012b) “Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)” [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524,es](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es).
- (2011a), “Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189)”, Ginebra [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460).
- (2011b), “Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (Núm. 201)”, Ginebra [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:REC,es,R201,/Document](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R201,/Document).
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2015), *Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: una aproximación analítica*, Washington, D.C.
- Padilla Muñoz, A. (2011), “Inclusión educativa de personas con discapacidad”, *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 40, N° 4, Ámsterdam, Elsevier.
- Pautassi, L. y M. N. Rico (2011), “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Repetto, F. y F. Potenza (2015), “Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la políticas social y de la protección social”, Santiago, inédito.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidados en América Latina: edificando igualdad”, *serie Asuntos de Género*, inédito.
- Rossell, C. (2013), “Políticas para las familias en América Latina. Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia” [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf>.
- Salvador, S. (2015), “Políticas de cuidado en El Salvador. Opciones, metas y desafíos”, *serie Asuntos de Género*, N° 129 (LC/L.4086), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”, *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, M.N. Rico, serie Seminarios y Conferencias, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay (2015), *Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Creación*, Carpeta, N° 138 [en línea] [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/57078/1/15.08.10---snic-proy.-ley-\[senado\].pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/57078/1/15.08.10---snic-proy.-ley-[senado].pdf).
- Sistema de Cuidados (2015), *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*, Montevideo.
- Székely, M. (2015), “Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos”, *Nota Técnica*, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2000), *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, París.
- Vega, M.L. (2009), “Administración del trabajo: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo”, *Documento de trabajo*, N° 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril.
- Velásquez Pinto, M. D. (2016), “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 218, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Weller, J. (2009), “Costa Rica: una breve revisión de la evolución reciente del mercado de trabajo y las características de los nuevos puestos de trabajo”, *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*, J. Weller (comp.) Documento de Proyecto (LC/W.226) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

**América Latina y el Caribe (26 países): instancias de gobierno dedicadas al desarrollo social, 2015**

### A. Países que cuentan con un Ministerio de Desarrollo Social o equivalente

País	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Año de creación de la primera instancia específica	Misión
Antigua y Barbuda	Ministerio de Transformación Social y Desarrollo de los Recursos Humanos	n.d.	Ser responsable de los servicios comunitarios y sociales, con énfasis en la lucha contra la pobreza, promoviendo la igualdad y mejorando la calidad de vida de las personas.
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	1999	Planificar e implementar acciones orientadas al fomento de la integración social y el desarrollo humano, la atención y reducción de la vulnerabilidad social, el desarrollo de la igualdad de oportunidades y la protección de la familia.
Bahamas	Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad del Gabinete Ministerial	n.d.	Ser responsable del desarrollo social y de diversos servicios orientados a prestar asistencia a niños, niñas, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas indigentes y personas con discapacidad.
Barbados	Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento Constituyente y Desarrollo Comunitario	2008	n.d.
Belice	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	1990	Facilitar la política de desarrollo e implementar programas que promuevan la justicia social y la equidad, favoreciendo la autosuficiencia, la responsabilidad y la productividad de las personas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2009	Formular políticas para el desarrollo de la economía plural, la promoción de la eficiencia, la eficacia y la equidad en la inversión pública y el desarrollo económico y social.
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	2004	Promover la inclusión social, la seguridad alimentaria, la asistencia integral y un ingreso mínimo de ciudadanía para las familias que viven en situación de pobreza.
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	2011	Contribuir al diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo social, en especial aquellos destinados a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas vulnerables, promoviendo la movilidad y la inclusión social.
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	2010	Promover condiciones de vida digna y el desarrollo social de las personas en situación de pobreza y riesgo social, proporcionándoles oportunidades, servicios y recursos.
Dominica	Ministerio de Servicios Sociales, Familia y Asuntos de Género	n.d.	Facilitar el desarrollo del capital humano y social mediante la provisión de apoyos a los segmentos más vulnerables de la sociedad y la reducción de las desigualdades, así como mejorar el acceso a oportunidades.
Ecuador	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social	2007	Proponer políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación y monitoreo permanente de la política, los planes y los programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social.
	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2007	Ejercer la rectoría y ejecutar las políticas, regulaciones, programas y servicios para la inclusión social y la atención de las personas durante el ciclo de vida, incluidos quienes están en situación de pobreza y las personas con discapacidad.
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	2012	Gestionar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables que sufren exclusión y que viven en situación de pobreza o pobreza extrema.
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	n.d.	Definir y ejecutar la política social del Gobierno; garantizar la protección de los trabajadores en los sectores formal e informal de la economía y mejorar las condiciones de vida y de trabajo; establecer, sobre la base de la solidaridad nacional, un régimen de seguridad social adecuado contra los riesgos físicos, económicos, sociales y otros; liderar la lucha contra el hambre, la desnutrición, el desempleo y la indigencia; crear, autorizar, fomentar y supervisar las obras de asistencia social tanto públicas como privadas.
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010	Generar ingresos y desarrollar capacidades personales y sociales en la población desempleada de bajos recursos económicos, mediante el financiamiento de proyectos intensivos en el uso de mano de obra y talleres de capacitación.

Cuadro IV.A.1.1 (conclusión)

País	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Año de creación de la primera instancia específica	Misión
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla de forma corresponsable con la sociedad; lograr, asimismo, la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente.
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	2007	Facilitar la ejecución de acciones integrales en beneficio de grupos de población vulnerable, niños desvalidos y abandonados, personas mayores y personas con capacidades diferentes, buscando ofrecer soluciones de autosustento.
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Realizar una gestión institucional orientada por políticas sociales concertadas que impulsen la organización social, la equidad y el bienestar común.
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	2011	Promover el desarrollo y la inclusión social, garantizando que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y a las oportunidades que abre el crecimiento económico.
Trinidad y Tabago	Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social	n.d.	Mejorar la calidad de vida de las personas, con énfasis en los más vulnerables, por medio de una red de servicios integrados, efectivos, accesibles y sociales.
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes de las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, personas con discapacidad y desarrollo social en general.
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales	2009	Implementar políticas sociales propias del ejercicio democrático y vitales del Estado venezolano en materia de promoción, asistencia y desarrollo social integral y participativo, a través de comités, planes, programas y proyectos del sistema de protección social, fundamentado en la integralidad no solo de la atención inmediata y directa al afectado o grupo social vulnerado en situación de pobreza extrema o máxima exclusión social, sino también al contexto social que rodea a la población afectada o vulnerable en posible riesgo.

#### B. Países que cuentan con otras instancias dedicadas explícitamente al desarrollo social

País	Otras instancias dedicadas explícitamente al desarrollo social	Año de creación	Misión
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	2011	Crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional.
El Salvador	Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República	2009	Velar por la generación de condiciones que permitan la inclusión social, el desarrollo y protección de la persona y la familia, la eliminación de distintas formas de discriminación y el desarrollo de capacidades de acción y participación ciudadana, desde un enfoque de derechos humanos.
Jamaica	Fondo de Inversión Social de Jamaica de la Oficina del Primer Ministro	1996	Mobilizar recursos y canalizarlos hacia la infraestructura socioeconómica en beneficio de la comunidad y de los proyectos de servicios sociales.
Paraguay	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	1995	Liderar y coordinar las acciones de protección y promoción social del Estado por medio de la implementación de programas y proyectos sociales, enfocados en la población en situación de pobreza y pobreza extrema.
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	2004	Garantizar la efectividad y la eficacia de la estrategia y de las políticas sociales del Gobierno, articulando los programas y las acciones que formulan las instituciones que integran el gabinete en materia de demanda social.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los ministerios y secretarías dedicados al desarrollo social.  
**Nota:** n.d. = información no disponible.

**Cuadro IV.A1.2**  
**América Latina y el Caribe (21 países): composición de las instancias colegiadas**  
**de coordinación intersectorial de políticas sociales, 2015**

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Figura que coordina	Instituciones y otros participantes
Antigua y Barbuda	Consejo Nacional Económico y Social	2004	Delegado del Primer Ministro	Congreso de Sindicatos; Cámara de Comercio e Industria de Antigua; Federación de Empleadores de Antigua y Barbuda; Asociación de Hoteles y Turismo de Antigua; Organización Profesional de la Mujer en Antigua y Barbuda; Asociación Médica de Antigua y Barbuda; Grupo de Conocimiento del Medio; Consejo Cristiano de Antigua; Asociación Evangélica de Antigua y Barbuda; Asociación de Abogados de Antigua y Barbuda; Asociación de Jubilados de Antigua y Barbuda; Liga de Cooperativas de Antigua y Barbuda; Asociación de la Industria y la Pequeña Empresa de Antigua y Barbuda; Instituto de Contadores Públicos de Antigua y Barbuda; Consejo Nacional de la Juventud de Antigua y Barbuda; Asociación de Personas con Discapacidad de Antigua y Barbuda; industria de la construcción, y sector financiero.
Argentina	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	2002	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Consejo Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad; Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ahí); Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales; Primeros Años (Programa Nacional de Desarrollo Infantil); Red Nacional de Actividad Física y Desarrollo Humano; Observatorio Nacional del Deporte y la Actividad Física; Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, y Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social.
Belice	Caucus of Chief Executive Officers	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES)	2003	Presidente de la República	Ministerio de Planificación del Desarrollo; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Producción y Microempresa; Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda; Ministerio de Minería y Metalurgia; Ministerio de Hidrocarburos y Energía; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, y Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
Brasil <sup>a</sup>	Grupo Interministerial de Acompañamiento del Plan Brasil sin Miseria	2011	Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Casa Civil de la Presidencia; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Secretaría General de la Presidencia de la República; Ministerio de las Ciudades; Ministerio del Trabajo y el Empleo; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación, y Ministerio de Integración Nacional.
Chile	Comité Interministerial de Desarrollo Social	2011	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Hacienda; Ministerio de Salud; Ministerio del Deporte; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Servicio Nacional de la Mujer; Subsecretaría de Evaluación Social; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Educación.
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social	1958	Departamento Nacional de Planeación	Vicepresidencia, todos los Ministros, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).
Costa Rica	Consejo Presidencial Social	2014	Segundo Vicepresidente de la República	Ministros de la Presidencia, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y los Presidentes Ejecutivos del Instituto Nacional de las Mujeres, del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.
Ecuador	Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social	2008	Ministro de Coordinación de Desarrollo Social	Vicepresidencia; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Relaciones Laborales; Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional; Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas; Secretaría Técnica del Plan Ecuador; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; empresas públicas; Secretaría Nacional del Migrante; Programa Nacional de Micro Finanzas; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio del Deporte, y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
El Salvador	Gabinete de Gestión Social e Inclusión	2014	Ministro de Salud	Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Secretaría de Inclusión Social; Secretaría Técnica y de Planificación; Secretaría de Cultura; Presidencia de la Junta Directiva del Instituto Nacional de la Juventud; Presidencia del Consejo de Administración del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; Dirección de la Presidencia de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Vivienda Popular; Dirección de la Presidencia de la Junta Directiva y Dirección Ejecutiva del Fondo Social para la Vivienda.

Cuadro IV.A1.2 (continuación)

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Figura que coordina	Instituciones y otros participantes
Guatemala	Gabinete Específico de Desarrollo Social	2012	Vicepresidente de la República	Vicepresidencia de la República; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia; Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia; Secretaría Presidencial de la Mujer; Gerencia del Instituto Nacional de Estadística; Dirección del Consejo Nacional de la Juventud; Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala; Coordinación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo; Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, y Dirección del Fondo de Desarrollo Social.
Haití	Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición	2012	Primera Dama de la República	Ministerio de Planificación y de la Cooperación Externa; Ministerio del Interior y de los Colectivos Territoriales; Ministerio de Asuntos Extranjeros y de las Culturas; Ministerio de Cultura; Ministerio de los Haitianos Residentes en el Extranjero; Ministro delegado ante el Primer Ministro encargado de los asuntos electorales; Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo; Ministerio de Salud Pública y Población; Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Defensa; Ministerio de Comercio e Industria; Ministerio de la Condición y los Derechos de la Mujer; Ministerio de Educación y Formación Profesional; Ministerio de Deportes; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Turismo e Industrias Creativas, y Ministro delegado ante el Primer Ministro a cargo de los programas y proyectos sociales del Gobierno.
Honduras <sup>b</sup>	Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social	2014	Delegado Presidencial	Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento; Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social; Instituto Nacional de la Mujer; Patronato Nacional de la Infancia, y Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
México <sup>c</sup>	Gabinete Especializado de México Incluyente	2013	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Gobernación; Instituto Mexicano del Seguro Social; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y Comisión Nacional del Agua.
Nicaragua	Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano	2007	Delegado Presidencial	Secretaría de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social; Policía Nacional; Ejército de Nicaragua; Instituto Nicaragüense de la Mujer; Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; Instituto Nicaragüense de la Juventud; Ministerio de la Familia; Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Transporte e Infraestructura; Ministerio Agropecuario y Forestal; Instituto de Desarrollo Rural; Instituto Nicaragüense de Cultura; Instituto Nicaragüense de Deportes; Alcaldía Municipal; Concejo Municipal; Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; Fondo de Inversión Social de Emergencia, y Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos.
Panamá	Gabinete Social	1992	Presidente de la República	Secretaría Técnica adscrita al Ministerio de Desarrollo Social; Comisión Multisectorial del Gabinete Social; Comité Técnico de Población; Directores de Planificación de los Ministerios que integran el Gabinete Social, y Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.
Paraguay	Gabinete Social	2003	Director Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social	Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Industria y Comercio; Ministerio de Justicia; Ministerio de la Mujer; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Secretarías Ejecutivas de la Presidencia; instituciones de la administración central; dirección de las entidades binacionales, y titulares de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados.

Cuadro IV.A1.2 (conclusión)

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Año de creación	Figura que coordina	Instituciones y otros participantes
Perú	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales	2011	Presidente del Consejo de Ministros	Viceministerio de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de la Producción; Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Cultura; Ministerio de Economía y Finanzas, y Presidencia del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	2004	Vicepresidente de la República	Ministerio de Hacienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Seguro Nacional de Salud; Programa Solidaridad; Dirección Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales; Administradora de Subsidios Sociales, y Sistema Único de Beneficiarios.
Uruguay	Gabinete Social	2014	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Turismo y Deportes; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Congreso de Intendentes.
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>d</sup>	Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones	2009	Segundo Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano para el Área Social	Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo; Ministerio del Poder Popular para la Salud; Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; Ministerio del Poder Popular para la Juventud y Deporte; Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario, y Ministerio del Poder Popular para la Mujer e Igualdad de Género.

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

<sup>a</sup> Otra instancia importante de coordinación intersectorial es el Consejo Nacional de Asistencia Social, creado en 1993, presidido por un delegado presidencial y compuesto por nueve representantes gubernamentales, incluidos un representante de los estados y uno de los municipios y nueve representantes de la sociedad civil (de los usuarios de las organizaciones de asistencia social de los trabajadores del sector), escogidos bajo la supervisión del Ministerio Público Federal. El Consejo es también presidido por uno de sus integrantes, que es elegido democráticamente por los miembros de este para asumir el mandato durante un año, con solo una renovación permitida por un período similar. También cuenta con una secretaría ejecutiva, además de una serie de comisiones temáticas dedicadas tanto a la gestión como al financiamiento de las competencias necesarias para cumplir con los requerimientos de la Ley Orgánica de Asistencia Social: la Comisión de Política de Asistencia Social, la Comisión de Acompañamiento a los Consejos de Asistencia Social, la Comisión de Financiamiento, la Comisión de Normas, la Comisión de Seguimiento de Beneficios y Transferencias de Renta y la Comisión de Monitoreo de las Deliberaciones de las Conferencias Nacionales de Asistencia Social.

<sup>b</sup> En el caso de Honduras, existe otra instancia importante de coordinación intersectorial, el Comité Técnico de Protección Social, que cuenta con la participación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, el Instituto Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Asociación de Municipios de Honduras, el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Grupo Sociedad Civil, la Coordinadora de Instituciones y Asociaciones de Rehabilitación de Honduras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, la Red de Mujeres, la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras, la Fundación Hondureña de Rehabilitación e Integración del Limitado, la Red Regional de Justicia y Paz, la Asociación Kukulcán, el Colectivo Violeta, la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez, Ayuda en Acción, Casa Alianza, Christian Children's Fund, Plan Honduras, la Asociación Nacional de Molineros de Honduras, la Asociación Compartir, la Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana, la Asociación Gaviota, la Asociación Cristiana de Jóvenes, el Foro Nacional de Juventud, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada y la Secretaría de Industria y Comercio.

<sup>c</sup> En 2000 se estableció por primera vez en México la figura de un Gabinete de Desarrollo Social y Humano conformado por las principales dependencias sociales federales y coordinado por una junta directiva compuesta de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. En 2004, la Ley General de Desarrollo Social creó la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) como instancia de coordinación a nivel federal para la implementación de la política nacional de desarrollo social. Esta incluía a las principales instancias sociales y económicas del Gobierno federal, bajo la presidencia de la Secretaría de Desarrollo Social. En 2013 se creó el Gabinete Especializado de México Incluyente como instancia de mayor rango para la coordinación a nivel federal, seguida por la propia CIDS, que sumó la misión formal de coordinar la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

<sup>d</sup> Otra instancia importante de coordinación es el Viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo, presidido por un delegado nombrado por el Ejecutivo y compuesto por la Dirección General de Asistencia Social, la Dirección General de Redes Sociales, el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Instituto Nacional de Servicios Sociales, el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela y el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, así como la Fundación Nacional El Niño Simón, la Misión Niño Jesús, la Misión Negra Hipólita, la Fundación José Félix Ribas, la Misión José Gregorio Hernández y la Misión Cultura.

Cuadro IV.A1.3

## América Latina (13 países): institucionalidad a cargo de temas vinculados con la población afrodescendiente

País	Autoridad o entidad a cargo	Dependencia institucional	Instrumento legal	Año
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ley núm. 24515	1995
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación	Ministerio de Culturas y Turismo	Decreto Supremo núm. 29894	2009
Brasil	Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos <sup>a</sup>	(Ministerio autónomo)	Medida provisoria núm. 696	2015
Colombia	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ministerio del Interior y de Justicia	Ley núm. 70	1993
	Dirección de Poblaciones (para todas las poblaciones, incluida la población afrodescendiente)	Ministerio de Cultura	Decreto núm. 4827	2008
Costa Rica	Comisión Nacional Afrocostarricense	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto Ejecutivo núm. 36465	2011
	Comisionado de la Presidencia de la República para asuntos relacionados con la Comunidad Afrocostarricense	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo núm. 38835	2015
Ecuador	Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (CONDAE)	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo núm. 279	2007
	Consejos Nacionales para la Igualdad (incluido el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE))	n.d.	Registro Oficial núm. 283	2014
Honduras	Comisión Nacional contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	Secretaría de Gobernación y Justicia	Decreto Ejecutivo núm. 002	2004
	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños <sup>b</sup>	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Decreto Ejecutivo núm. PCM-03-2014	2014
México	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Secretaría de la Gobernación	Ley Federal del 11 de junio de 2003	2003
Nicaragua	Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial	Ministerio de Relaciones Exteriores	n.d.	2001
	Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (SAIA)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto Presidencial núm. 21	2008
Panamá	Comisión Coordinadora de la Etnia Negra Panameña	Presidencia de la República	Ley núm. 16	2002
	Comisión Especial para el establecimiento de una política gubernamental para la inclusión plena de la etnia negra panameña	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo núm. 124	2005
	Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN)	Ministerio de la Presidencia	Decreto Ejecutivo núm. 116	2007
	Secretaría de la Etnia Negra	Ministerio de la Presidencia	Anteproyecto de Ley núm. 214	Presentado a la Asamblea Nacional en 2015
Perú	Dirección de Políticas para Población Afroperuana	Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura <sup>c</sup>	Ley núm. 29565	2010
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura	Ley núm. 17817	2004
	Departamento de Mujeres Afrodescendientes	Ministerio de las Mujeres	n.d.	2005
Venezuela (República Bolivariana de)	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)	Ministerio del Poder Popular para la Cultura	Ley Orgánica contra la Discriminación Racial	2011
	Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano	Ministerio del Poder Popular para la Educación	Decreto núm. 3645	2005

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

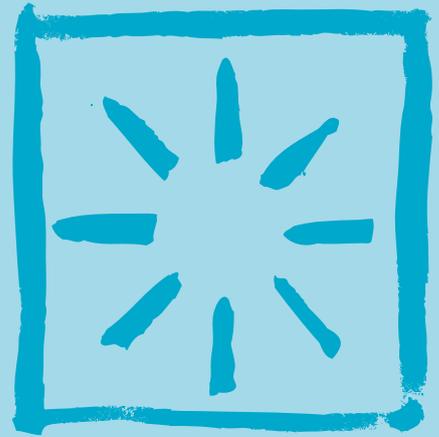
**Nota:** n.d. = información no disponible.

<sup>a</sup> Anteriormente, los temas relacionados con la población afrodescendiente estaban a cargo de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).

<sup>b</sup> Originalmente la Secretaría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños y Promoción de Políticas de Igualdad Racial (SEDINAFROPIR), que desaparece en 2014 y cuyas funciones absorbe la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social.

<sup>c</sup> Hereda las funciones del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), desactivado en 2010 durante el Gobierno de Alan García (2006 a 2011).





## Los impactos de las tendencias demográficas

### Introducción

#### A. Las grandes tendencias

1. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo
2. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo
3. Aumenta la esperanza de vida
4. Se expande la migración intrarregional
5. Persisten las desigualdades reproductivas
6. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes

#### B. Los efectos de la transformación

1. Disminuye la población joven y aumenta la potencialmente activa
2. Menores recursos del bono demográfico
3. El bono durará más en educación que en salud y pensiones
4. Hacia sociedades y economías envejecidas

#### C. Políticas en la transición demográfica

1. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad
2. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral
3. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento
4. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes
5. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes
6. Adecuar los sistemas de pensiones
7. Crear un sistema público de cuidado

### Bibliografía



# Introducción

Desde finales de la década de 1960, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado cambios profundos en su dinámica demográfica, con efectos en el crecimiento, la estructura etaria y la distribución territorial de la población. Estos cambios tienen significativas consecuencias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, que deben tenerse en cuenta en las estrategias, políticas y programas de desarrollo, de acuerdo con los principios del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

La heterogeneidad de la región tiene también una dimensión demográfica, con las consiguientes diferencias entre países y entre territorios y grupos poblacionales de su interior. La comprensión de las causas y consecuencias de esas diferencias es necesaria para avanzar en la igualdad, generalizar el ejercicio de derechos, reconocer la diversidad de grupos e identidades, y adoptar una perspectiva de género.

## A. Las grandes tendencias

### 1. Cae rápidamente la fecundidad hacia el nivel de reemplazo

El descenso de la fecundidad fue la principal característica de la transformación demográfica regional en la segunda mitad del siglo XX. La región pasó de tasas de fecundidad muy altas (5,5 hijos por mujer) en comparación con el contexto mundial entre 1965 y 1970 a tasas apenas superiores (2,2 hijos) al nivel de reemplazo en la actualidad (véase el cuadro V.1)<sup>1</sup>. Además de la velocidad e intensidad de esta caída, destaca su rápida generalización a la mayoría de los países. El descenso de la fecundidad implicó una considerable reducción del crecimiento poblacional, efecto que se ha venido atenuando. Por el contrario, los efectos del descenso de la fecundidad sobre la estructura de edad de la población siguen presentes y se prolongarán varios años.

El descenso de la fecundidad se ha producido con grandes diferencias en cuanto a sus fechas de inicio, los períodos de mayor velocidad del cambio y los momentos en los que se alcanza el nivel de reemplazo. Estas diferencias de trayectoria se transmiten hacia el futuro a través de efectos diferentes en el tamaño y el peso relativo de las distintas generaciones en la población total y, por lo tanto, en la aparición, vigencia y duración del bono demográfico<sup>2</sup> y del envejecimiento.

El inicio de la caída de la fecundidad fue relativamente más temprano en el Caribe y en América del Sur, donde, en la mayoría de los países, ya había comenzado a fines de la década de 1960 (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.1)<sup>3</sup>. En cambio, en algunos países centroamericanos como Belice y Guatemala, no comenzó hasta la década de 1980. En las tres subregiones hubo algunos países en los que la fecundidad cayó rápidamente: Cuba y Barbados ya tenían una fecundidad inferior al nivel de reemplazo al finalizar la década de 1970, fenómeno que luego se extendió a Antigua y Barbuda, Chile, Colombia, Costa Rica, el Brasil, El Salvador, México, Panamá y Trinidad y Tabago.

<sup>1</sup> El nivel de reemplazo corresponde aproximadamente a una tasa global de fecundidad (TGF) de 2,1 hijos por mujer. El nivel de reemplazo se da cuando la tasa neta de reproducción (TNR) es igual a 1, es decir, cuando cada mujer está en capacidad de tener una hija, lo que garantizaría la reproducción de su generación. La TNR es igual a la tasa total de fecundidad limitada a nacimientos femeninos, descontando el efecto de la mortalidad.

<sup>2</sup> El bono demográfico se refiere al período económicamente favorable en que la población potencialmente activa crece más rápidamente que la población total (CEPAL, 2009).

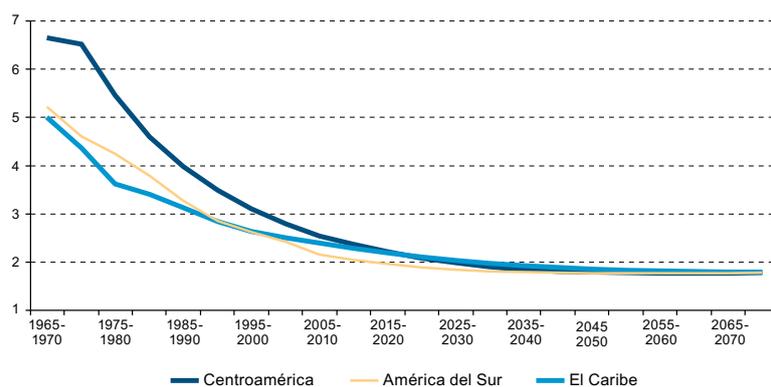
<sup>3</sup> Antigua y Barbuda, la Argentina, las Bahamas, Barbados, Cuba, Trinidad y Tabago y el Uruguay iniciaron esa década con niveles de entre cuatro y cinco hijos por mujer, bajos para la época.

**Cuadro V.1**  
**América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad**  
**por países y subregiones, 1965-2075**  
*(Número de hijos por mujer)*

País	1965-1970	1980-1985	1995-2000	2010-2015	2025-2030	2040-2045	2055-2060	2070-2075
América Latina y el Caribe	5,53	3,95	2,75	2,15	1,90	1,79	1,77	1,78
<b>El Caribe</b>	<b>5,01</b>	<b>3,41</b>	<b>2,64</b>	<b>2,29</b>	<b>2,03</b>	<b>1,89</b>	<b>1,81</b>	<b>1,79</b>
Antigua y Barbuda	4,00	2,14	2,31	2,10	1,94	1,86	1,83	1,82
Bahamas	3,58	3,05	2,33	1,89	1,77	1,75	1,76	1,78
Barbados	3,53	1,92	1,74	1,79	1,82	1,84	1,85	1,86
Cuba	4,30	1,85	1,64	1,63	1,59	1,65	1,70	1,75
Granada	4,80	4,23	2,81	2,18	1,90	1,78	1,75	1,77
Haití	6,00	6,21	4,62	3,13	2,46	2,11	1,91	1,82
Jamaica	5,78	3,55	2,70	2,08	1,86	1,78	1,77	1,79
República Dominicana	6,65	4,15	2,98	2,53	2,13	1,89	1,79	1,77
Santa Lucía	6,48	4,20	2,60	1,92	1,69	1,65	1,68	1,73
San Vicente y las Granadinas	6,41	3,64	2,55	2,01	1,75	1,69	1,71	1,75
Trinidad y Tabago	3,81	3,28	1,82	1,80	1,68	1,69	1,73	1,77
<b>Centroamérica</b>	<b>6,65</b>	<b>4,60</b>	<b>3,11</b>	<b>2,37</b>	<b>1,98</b>	<b>1,81</b>	<b>1,77</b>	<b>1,78</b>
Belice	6,35	5,40	3,85	2,64	2,19	1,95	1,82	1,78
Costa Rica	5,26	3,50	2,61	1,85	1,67	1,68	1,72	1,75
El Salvador	6,36	4,75	3,20	1,97	1,73	1,66	1,68	1,72
Guatemala	6,30	6,10	4,70	3,30	2,64	2,28	2,05	1,92
Honduras	7,42	6,00	4,34	2,47	1,99	1,79	1,73	1,73
México	6,75	4,37	2,89	2,29	1,90	1,73	1,72	1,75
Nicaragua	6,95	5,85	3,40	2,32	1,93	1,76	1,72	1,74
Panamá	5,41	3,63	2,81	2,48	2,16	1,97	1,87	1,83
<b>América del Sur</b>	<b>5,22</b>	<b>3,78</b>	<b>2,62</b>	<b>2,05</b>	<b>1,84</b>	<b>1,78</b>	<b>1,77</b>	<b>1,78</b>
Argentina	3,05	3,15	2,63	2,35	2,13	1,98	1,89	1,85
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,41	5,51	4,29	3,04	2,51	2,20	2,00	1,89
Brasil	5,38	3,80	2,45	1,82	1,66	1,66	1,70	1,74
Chile	4,46	2,66	2,16	1,78	1,70	1,72	1,75	1,78
Colombia	6,18	3,70	2,50	1,93	1,69	1,66	1,70	1,74
Ecuador	6,40	4,45	3,20	2,59	2,21	1,97	1,85	1,80
Guyana	5,28	4,11	3,12	2,60	2,27	2,05	1,92	1,86
Paraguay	6,15	5,12	3,88	2,60	2,22	1,99	1,86	1,81
Perú	6,70	4,65	3,10	2,50	2,12	1,89	1,79	1,77
Suriname	5,95	3,70	2,92	2,40	2,08	1,89	1,82	1,80
Uruguay	2,80	2,57	2,30	2,04	1,90	1,84	1,82	1,82
Venezuela (República Bolivariana de)	5,90	3,96	2,94	2,40	2,08	1,89	1,81	1,79

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

**Gráfico V.1**  
**América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad**  
**por subregiones, 1965-2075**  
*(Número de hijos por mujer)*



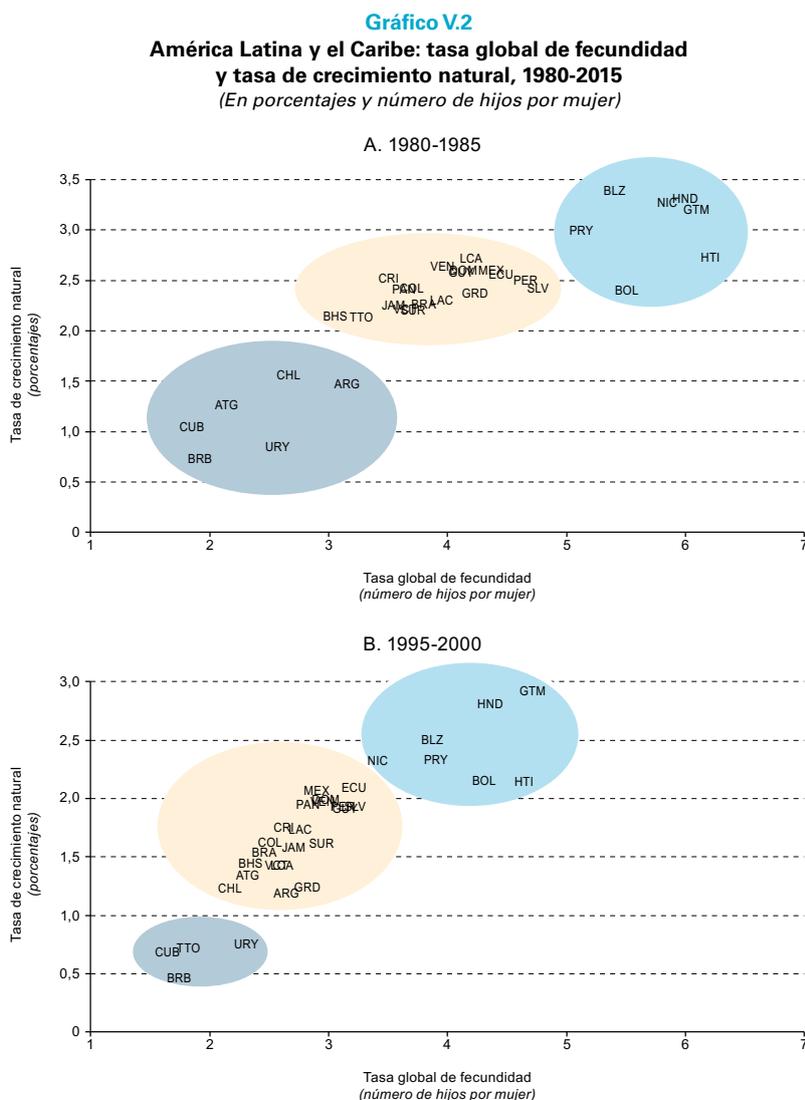
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Se prevé que el cambio de la fecundidad será cada vez menos intenso, como se indica en las proyecciones de población de las Naciones Unidas (2015b) e incluso es probable que baje a niveles inferiores al de reemplazo y se mantenga en ellos durante largo tiempo. La rápida convergencia implica que ese nivel sería alcanzado antes de 2050

por casi todos los países de la región. Sin embargo, las diferentes tendencias nacionales dan lugar a significativos desfases temporales en cuanto a su estabilización. Así, dos países rezagados en la transición demográfica como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala llegarían a ese nivel en el período entre 2050 y 2055 y en el período entre 2055 y 2060, respectivamente, es decir 70 o 75 años más tarde que Cuba y Barbados. Al igual que el promedio regional, la fecundidad de todos los países continuaría disminuyendo más allá del nivel de reemplazo durante entre tres y seis quinquenios más, antes de que se revierta la tendencia.

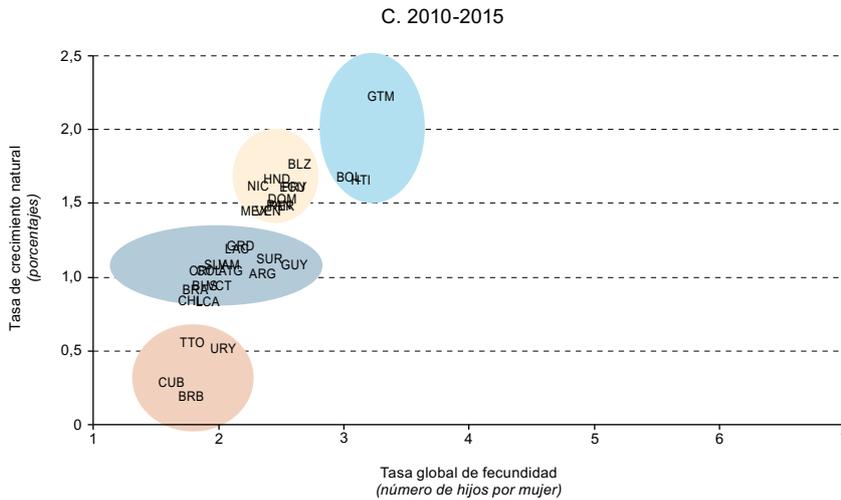
La secuencia que se presenta en el gráfico V.2 muestra el avance de la transición demográfica, marcado por el descenso de la fecundidad y de la tasa de crecimiento de la población. Aunque la transición estaba ya muy avanzada en Cuba, Barbados, Trinidad y Tabago y el Uruguay en 2010-2015, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití seguían mostrando un atraso importante y manteniendo tasas de crecimiento de la población superiores al 1,5% y tasas de fecundidad por encima de los tres hijos por mujer.

Pese al acentuado descenso de la fecundidad, persisten tasas relativamente altas en las poblaciones indígenas, los estratos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educativo y las adolescentes<sup>4</sup>. Estos altos niveles de fecundidad, sobre todo de la no planificada, reflejan las limitaciones que enfrentan esas mujeres y sus parejas para acceder a la información y los servicios de salud sexual y reproductiva.



<sup>4</sup> En el caso de las adolescentes de pueblos indígenas, la maternidad a edades muy jóvenes se relaciona con prácticas culturales tradicionales, que fomentan la unión y la reproducción tempranas. Esto no implica que sean beneficiosas para las personas o tengan una jerarquía superior a los derechos individuales. En caso de conflicto entre estas prácticas y los derechos individuales, estos últimos deberían prevalecer.

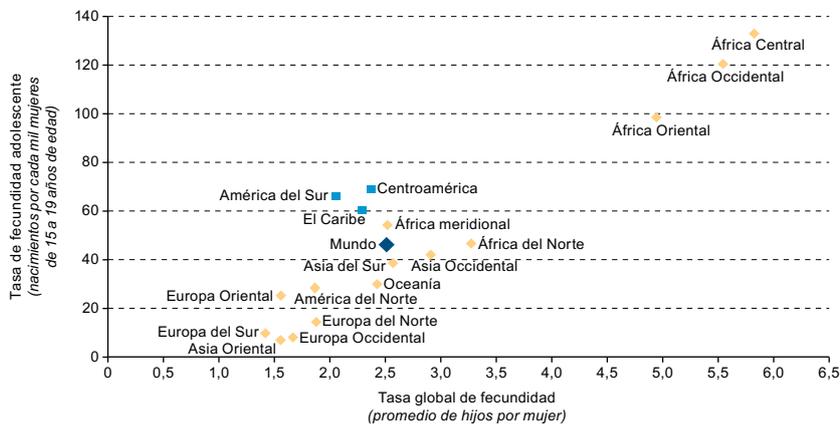
Gráfico V.2 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La fecundidad adolescente en la región (66,5 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes entre 2010 y 2015) es la segunda mayor del mundo después de la de África y se ha reducido mucho menos que la fecundidad total, situación que es común a las tres subregiones pese a sus diferencias socioeconómicas (véase el gráfico V.3). Su nivel es más alto que el que se esperaría dada la fecundidad total y otros indicadores sociales, como los niveles educativos, los grados de urbanización, la esperanza de vida y los niveles de ingreso. Si bien la tendencia de la fecundidad adolescente es preocupante, la de la maternidad adolescente lo es aún más, porque aumentó en la década de 1990 (véase el gráfico V.4)<sup>5</sup>. Posteriormente, el promedio regional retornó a la trayectoria descendente (Rodríguez, 2014), aunque aumentó en 5 de los 12 países considerados en los gráficos V.4 y V.5.

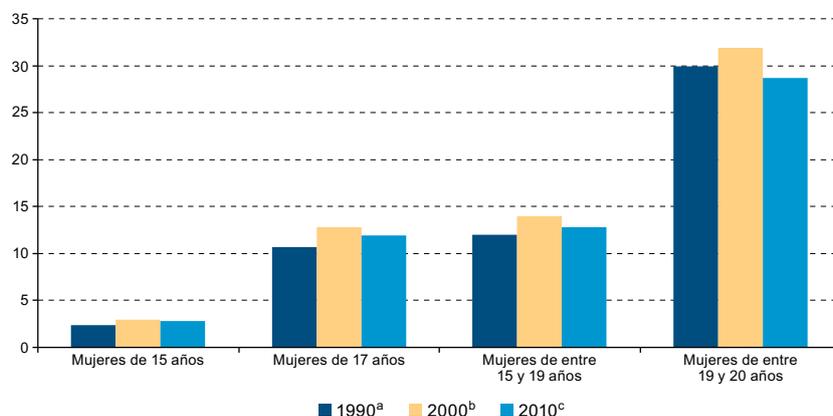
**Gráfico V.3**  
**Mundo: tasa global de fecundidad y tasa de fecundidad adolescente**  
**por subregiones, 2010-2015**  
*(Promedio de hijos por mujer y nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años de edad)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

<sup>5</sup> La diferencia entre las trayectorias de la fecundidad y de la maternidad adolescente se debe a que la primera considera todos los nacimientos tenidos por las adolescentes, mientras que la segunda solo considera los nacimientos de orden uno, que son los que provocan la transición desde la nuliparidad (no haber tenido hijos) a la maternidad. Como esto último es lo que cambia la vida de las adolescentes, en términos analíticos y de política los indicadores de maternidad resultan más relevantes que los de fecundidad. La fecundidad adolescente puede descender sin que eso se traduzca en una reducción de la maternidad adolescente, cuando tal descenso se debe a una caída de la paridez (promedio de hijos tenidos) en la adolescencia.

**Gráfico V.4**  
**América Latina (19 países): mujeres que son madres por edades,**  
**censos de las rondas de 1990, 2000, y 2010**  
*(En porcentajes)*



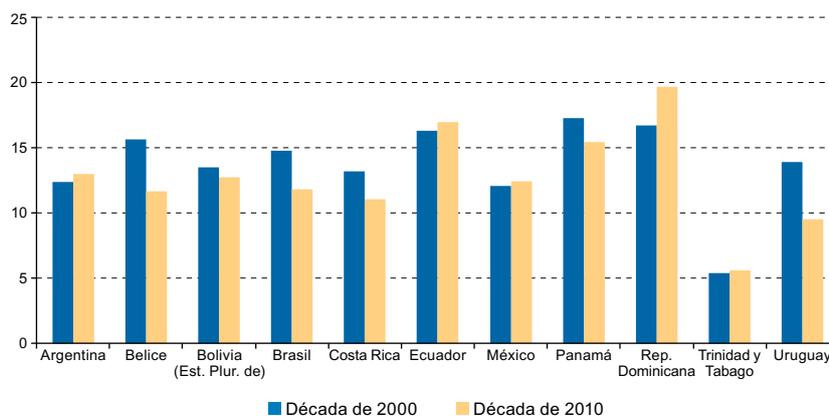
**Fuente:** J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); base de datos regional Maternidad en América Latina y el Caribe (MATERNILAC) y procesamiento especial de bases de datos de la Argentina, 2010 y Honduras, 2013.

<sup>a</sup> Ronda de 1990: Argentina 1991, Bolivia (Estado Plurinacional de) 1992, Brasil 1992, Chile 1992, Colombia 1993, Ecuador 1990, El Salvador 1992, Guatemala 1994, México 1990, Panamá 1990, Paraguay 1992, Perú 1993, Uruguay 1996 y Venezuela (República Bolivariana de) 1990.

<sup>b</sup> Ronda de 2000: Argentina 2001, Bolivia (Estado Plurinacional de) 2001, Brasil 2000, Chile 2002, Colombia 2004-2005, Costa Rica 2000, Ecuador 2001, El Salvador 2007, Guatemala 2002, Honduras 2001, México 2000, Nicaragua 2005, Panamá 2000, Paraguay 2002, Perú 2007; República Dominicana 2002 y Venezuela (República Bolivariana de) 2001.

<sup>c</sup> Ronda de 2010: Argentina 2010, Bolivia (Estado Plurinacional de) 2012, Brasil 2010, Costa Rica 2011, Ecuador 2010, Honduras 2013, México 2010, Panamá 2010, República Dominicana 2010, Uruguay 2011 y Venezuela (República Bolivariana de) 2011.

**Gráfico V.5**  
**América Latina (países seleccionados): mujeres de entre 15 y 19 años**  
**que son madres, décadas de 2000 y 2010**  
*(En porcentajes)*

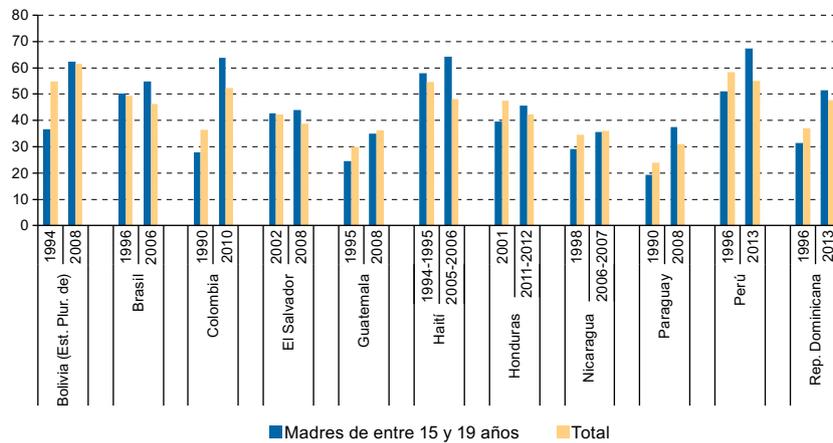


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos regional Maternidad en América Latina y el Caribe (MATERNILAC) y Base de datos CEPALSTAT [en línea] [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

Una parte significativa (y mayoritaria en casi todos los países) de las madres adolescentes no planifican su embarazo (véase el gráfico V.6), lo que vulnera su derecho reproductivo de elegir cuándo tener hijos. Si bien los datos de las décadas de 1980 y 1990 mostraban resultados compatibles con una mayor planificación de los hijos por parte de las madres adolescentes, en comparación con el promedio de planificación en todas las edades, las encuestas de la primera década del siglo XXI revelan una caída sistemática de esa variable. Más de la mitad de los nacimientos durante la adolescencia son no planificados. La reproducción en la adolescencia entraña problemas para la madre, el bebé y la familia de la madre adolescente, que absorbe gran parte de los costos y de la carga de la crianza. Además, la alta concentración de la maternidad adolescente entre los más pobres contribuye a la reproducción intergeneracional de esta condición.

Gráfico V.6

**América Latina (países seleccionados): nacimientos no planificados en los cinco años que precedieron a la encuesta de referencia, según la edad de la madre en el momento del nacimiento, alrededor de 1990 y 2010**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de J. Rodríguez, "High adolescent fertility in the context of declining fertility in Latin America", 2011 [en línea] [http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01\\_rodriguez.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01_rodriguez.pdf).

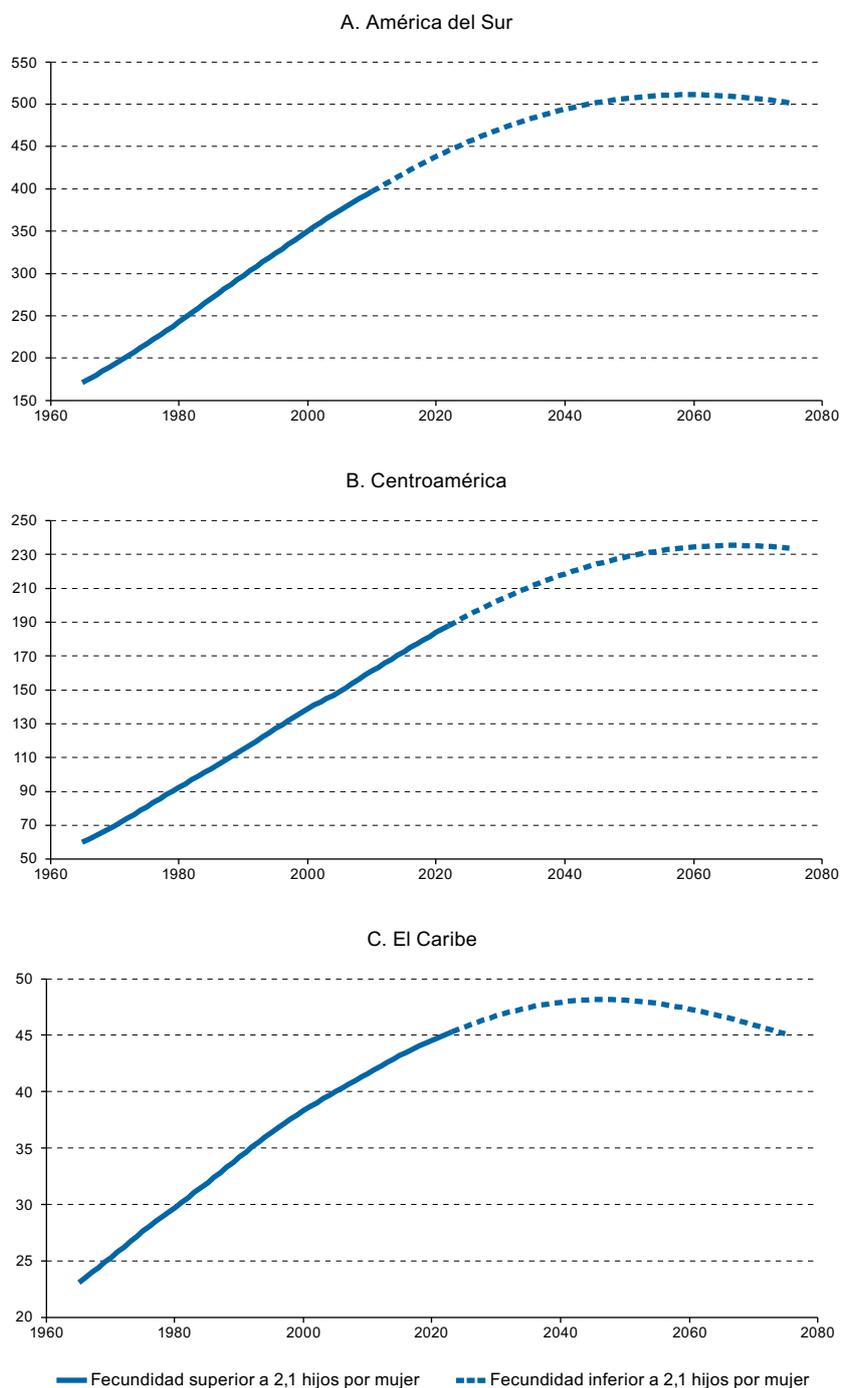
Algunos estudios de la región han sugerido que numerosas adolescentes, en especial entre las pobres, quieren tener hijos y que, en particular, quieren hacerlo más que en otras edades (Stern, 1997; Guzmán y otros, 2001; Binstock y Pantelides, 2006; Oliveira y Melo, 2010). Los argumentos que sustentan estas hipótesis provienen de la demografía (los nacimientos de primer orden son más deseados y la mayoría de los nacimientos de las madres adolescentes son precisamente de primer orden), la antropología (normas culturales que promueven la reproducción temprana) y la sociología (la maternidad temprana es vista como una opción que proporciona significado y un proyecto de vida, sobre todo en contextos en los que hay pocas opciones). Estos argumentos se apoyan en la evidencia disponible a fines del siglo pasado y llaman la atención sobre la necesidad de elevar los incentivos para postergar la iniciación reproductiva. Con todo, los datos presentados en este documento apuntan, más bien, a las barreras que dificultan el ejercicio de los derechos reproductivos de las adolescentes, específicamente las que limitan el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la anticoncepción desde el inicio de la vida sexual.

## 2. La población seguirá creciendo hasta mediados de siglo

La población total regional continuará creciendo hasta alcanzar un máximo de 793 millones de habitantes en 2061 (Naciones Unidas, 2015b). Debido a los distintos grados de avance en la transición demográfica, las diferencias entre países continuarán siendo significativas (véase el gráfico V.7), desde las tasas de crecimiento inferiores al 0,5% en los más avanzados en la transición demográfica, como Barbados, hasta casi el 3% en Guatemala, tasa típica de las etapas incipientes de esa transición.

Ese crecimiento no estará relacionado directamente con la tasa de fecundidad, sino con la inercia demográfica, es decir la capacidad de las poblaciones de seguir creciendo más allá del período en que la tasa de fecundidad llega al nivel de reemplazo debido al cambio en la estructura por edades, al producirse una concentración de población en las edades reproductivas (CEPAL, 2008).

**Gráfico V.7**  
**América Latina y el Caribe: crecimiento de la población**  
**por subregiones, 1965-2075**  
*(En millones de habitantes)*



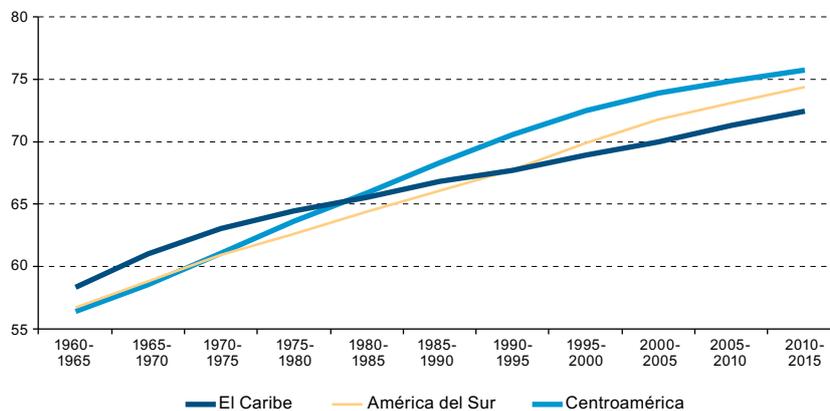
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

### 3. Aumenta la esperanza de vida

Al igual que en los países desarrollados, el inicio de la transición demográfica en la región estuvo ligado al descenso de la mortalidad. Ese cambio se debió principalmente a las transformaciones socioeconómicas y culturales, el mejoramiento de las condiciones de vida, el aumento de la población urbana, el mayor nivel educativo, la disponibilidad de tecnología sanitaria y las políticas exitosas<sup>6</sup>. El resultado fue un avance sin precedentes en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las afecciones maternas, perinatales y nutricionales (Di Cesare, 2011; CEPAL, 2008; CEPAL, 2015a). El cambio epidemiológico benefició principalmente a la población más joven, las mujeres y los niños, lo que implicó significativos cambios demográficos, en particular el gran aumento de la esperanza de vida al nacer, explicado inicialmente por el descenso de la mortalidad infantil y posteriormente por la caída de la mortalidad en otras edades.

El aumento de la esperanza de vida ha sido un proceso consistente y continuado durante todo el siglo pasado y se extiende hasta el presente. De un promedio aproximado de 59 años entre 1965 y 1970, se pasó a casi 75 años en el presente quinquenio. La población ha ganado 16 años de vida en promedio en los últimos 45 años, es decir, 2 años por quinquenio. Sin embargo, ese promedio regional solo equivale al que tenían los países desarrollados hace 25 años (CEPAL, 2008). Los avances de la esperanza de vida se dieron en todos los países, pero persisten diferencias muy significativas entre ellos y entre subregiones, que no se justifican dado el avance epidemiológico y socioeconómico (véanse el gráfico V.8 y el cuadro V.2).

**Gráfico V.8**  
**América Latina y el Caribe: esperanza de vida al nacer**  
**por subregión, 1960-2015**  
(En años)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Persisten diferencias de 8, 10 y 15 años de esperanza de vida entre los países más y menos avanzados en Centroamérica, el Caribe y América del Sur, respectivamente, que revelan diferencias sustanciales de las condiciones de salud. Chile y Haití presentan los valores extremos (81 y 62 años, respectivamente). Teniendo en cuenta que el aumento de la esperanza de vida suele ser de 2,5 años por quinquenio, la diferencia entre ambos países equivale a unos 40 años de desfase.

En el Caribe, la dispersión no se ha modificado sustancialmente desde finales de la década de 1960, pero, si se excluye a Haití y la República Dominicana, la dispersión del resto de los países ha aumentado: la diferencia entre los extremos pasó de 5 años a casi 10 años. Algo similar ocurrió en América del Sur: si se excluye al Estado Plurinacional de Bolivia, la dispersión se reduce solo 2 años, de 17 a 15. En Centroamérica, la dispersión disminuye, al reducirse la diferencia entre los extremos de más de 15 años a menos de 10.

<sup>6</sup> En las décadas de 1950 y 1960, varios países de la región implementaron políticas exitosas de atención básica y saneamiento ambiental, que incluían programas de salud materna e infantil, vacunación masiva, rehidratación oral, desparasitación y nutrición, y expansión de servicios sanitarios, en particular agua potable y alcantarillado.

**Cuadro V.2**  
**América Latina y el Caribe (31 países): esperanza de vida al nacer**  
**por subregiones y países, 1965-2015**  
*(En años)*

<b>País</b>	<b>1965-1970</b>	<b>1980-1985</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2010-2015</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	58,9	64,9	70,4	74,5
<b>El Caribe</b>	61,0	65,5	68,9	72,4
Antigua y Barbuda	65,0	69,5	73,0	75,8
Bahamas	65,2	69,1	71,7	75,1
Barbados	64,6	69,5	73,0	75,4
Cuba	68,5	74,2	76,2	79,2
República Dominicana	56,9	64,0	70,0	73,2
Granada	63,0	67,1	69,8	73,2
Haití	46,2	51,6	57,1	62,3
Jamaica	67,6	72,0	72,1	75,4
Santa Lucía	61,6	70,0	71,2	74,8
San Vicente y las Granadinas	64,0	68,4	70,6	72,7
Trinidad y Tabago	64,8	67,3	68,4	70,2
<b>Centroamérica</b>	58,6	65,9	72,5	75,7
Belice	64,3	70,4	68,6	69,8
Costa Rica	65,2	73,4	77,0	79,2
El Salvador	53,9	57,1	68,0	72,6
Guatemala	50,1	58,3	66,4	71,5
Honduras	51,0	61,6	69,8	72,8
México	60,3	67,7	73,7	76,5
Nicaragua	52,0	59,5	68,5	74,5
Panamá	64,4	71,0	74,6	77,3
<b>América del Sur</b>	58,8	64,4	69,9	74,4
Argentina	65,8	70,2	73,3	76,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	44,7	51,2	59,3	67,7
Brasil	58,0	62,7	68,9	74,1
Chile	61,5	69,2	75,9	81,2
Colombia	60,1	66,9	70,3	73,7
Ecuador	56,8	64,6	72,1	75,5
Guyana	61,6	62,8	64,6	66,3
Paraguay	65,0	67,1	69,4	72,7
Perú	51,5	61,5	69,3	74,2
Suriname	62,4	66,5	67,8	70,9
Uruguay	68,6	71,0	74,2	77,0
Venezuela (República Bolivariana de)	63,3	68,7	71,6	73,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

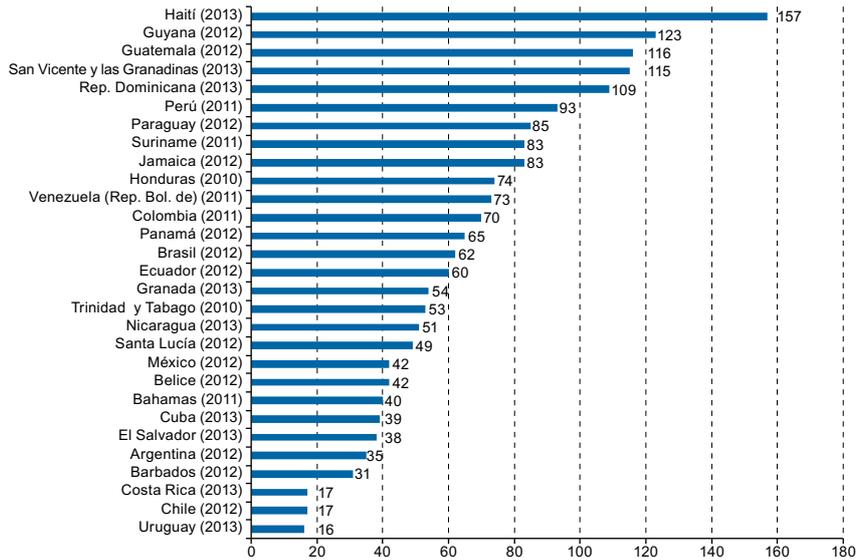
En el promedio de la región, la esperanza de vida de las mujeres es casi 7 años superior a la de los hombres, un valor cercano al predominante en los países más desarrollados (Naciones Unidas, 2015b). En Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), esa diferencia es mayor y fluctúa entre 7 años y más de 9 años, lo que tendría relación con la sobremortalidad masculina por causa de la violencia. Se espera que esta diferencia disminuya en la medida en que algunos riesgos epidemiológicos tiendan a equipararse entre hombres y mujeres, aunque persistirán circunstancias biológicas como son los riesgos en el embarazo y el parto.

Pese al descenso general de la mortalidad, responsable de los aumentos significativos de la esperanza de vida, la mortalidad materna permanece en niveles elevados en gran parte de los países de la región (véase el gráfico V.9). Las situaciones más graves se dan en Haití, Guyana, Guatemala, San Vicente y las Granadinas y la República Dominicana, que registran razones iguales o superiores a 100 muertes por 100.000 nacidos vivos, mientras que, en el extremo opuesto, el Uruguay, Costa Rica y Chile han bajado ese indicador a 17 o menos.

La mortalidad materna depende de las condiciones de acceso y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, en especial la atención obstétrica y los cuidados de emergencia en el embarazo y el parto. En el promedio regional, la atención de los partos por personal especializado llega al 92%, aunque varios países presentan déficits, en especial Guatemala y Haití, cuyas coberturas son inferiores al 70%. Pese a que la proporción de mujeres embarazadas sin una consulta prenatal está por debajo del 5% en la mayoría de los países (véase el gráfico V.10), al usar el indicador de al menos cuatro consultas prenatales, recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), es evidente la persistencia de déficits. Las mujeres más expuestas al riesgo de mortalidad materna

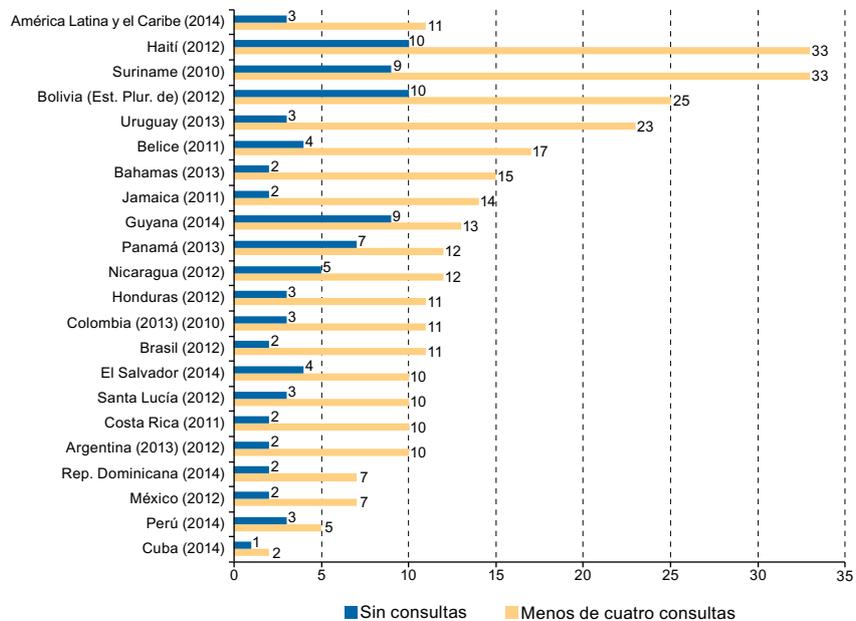
son las indígenas y las residentes en áreas rurales, donde la oferta de servicios de atención prenatal y asistencia profesional en el parto es muy escasa. El contraste entre los limitados logros en cuanto a la mortalidad materna y los altos índices de atención profesional en el parto y el período prenatal plantean dudas sobre la calidad de estos servicios, cuya eficacia debe aumentar (CEPAL, 2013a; CEPAL, 2010a; CEPAL, 2015a).

**Gráfico V.9**  
**América Latina y el Caribe (29 países): razón de mortalidad materna reportada, último año disponible**  
 (Número de defunciones por 100.000 nacidos vivos)



**Fuente:** Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre de 2015.

**Gráfico V.10**  
**América Latina y el Caribe (21 países): falta de atención prenatal, alrededor de 2014**  
 (En porcentajes)



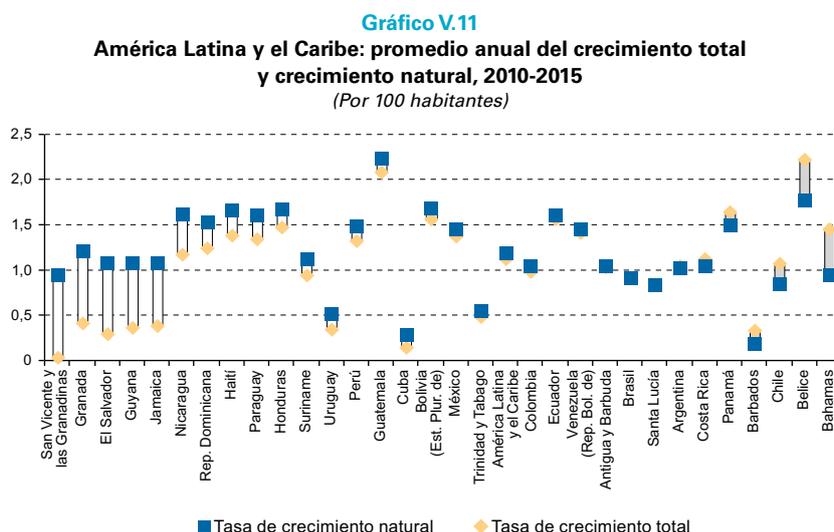
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre de 2015.

## 4. Se expande la migración intrarregional

La emigración de la población de la región ha alcanzado cifras muy significativas en el pasado reciente. Antes de la década de 1990, la principal corriente emigratoria se daba desde los países del Caribe, México y Centroamérica hacia los Estados Unidos. A partir de entonces, la emigración aumentó marcadamente y España ganó gran importancia como país de destino, al tiempo que otros países desarrollados comenzaron a destacar en el mismo sentido (Europa Occidental y Oriental, Australia, Canadá y Japón).

Como efecto de la crisis en muchas economías desarrolladas desde finales de 2007, disminuyeron los migrantes latinoamericanos a los países correspondientes. Asimismo, se puede observar una creciente tendencia al retorno que, en el caso notable de México, ha provocado un saldo neto negativo de la migración a Estados Unidos (Pew Hispanic Center, 2015). Una parte de los flujos migratorios se reorientó hacia destinos internos de la región, lo que amortiguó el efecto de la crisis.

El impacto total de la migración puede calcularse como la diferencia entre las tasas de crecimiento total y natural (véase el gráfico V.11). Los países con emigración más alta son centroamericanos o caribeños, en particular San Vicente y las Granadinas, Granada, El Salvador y Jamaica. En América del Sur, destacan Guyana, el Paraguay, el Uruguay y el Perú, así como naciones en las que la emigración ha crecido recientemente (Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)). Los principales receptores netos (a la derecha en el gráfico V.11) son Barbados y las Bahamas en el Caribe, Belice, Panamá y Costa Rica en Centroamérica y Chile y la Argentina en América del Sur. Estos cuatro últimos son los destinos intrarregionales que más han aumentando su importancia.

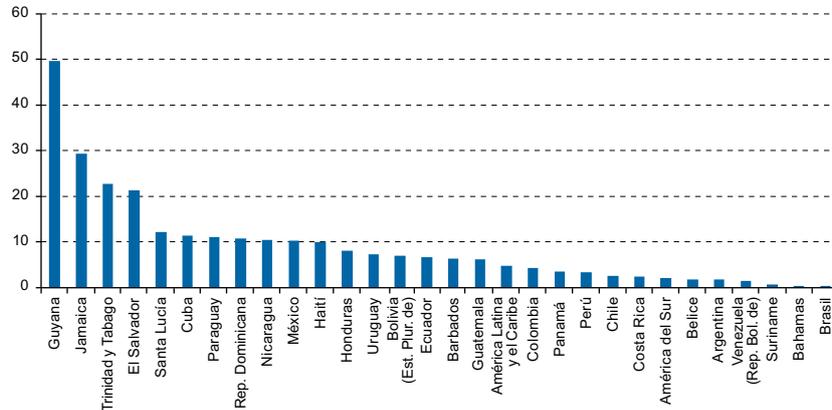


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

El número de latinoamericanos que viven en los Estados Unidos y Europa y en países de la propia región distintos de los de su nacimiento continúa siendo muy grande, como se aprecia en la proporción de población emigrada de un país respecto de la población residente en el mismo. En buena parte de los países, esa proporción es muy elevada (véase el gráfico V.12): casi un 50% en Guyana y entre el 20% y el 30% en Jamaica, Trinidad y Tabago y El Salvador.

La emigración de grandes volúmenes de población tiene impactos demográficos significativos: modifica el tamaño de las poblaciones de origen y destino y, dada su selectividad, afecta la estructura por edad y la composición por sexo, generalmente a través del descenso de la población económicamente activa y de la duración del bono demográfico de los países que pierden población. Asimismo, tiene efectos económicos y sociales sobre la oferta de trabajo, la demanda de bienes y servicios, los niveles de pobreza, el nivel educativo y el entorno social y cultural en los países de origen y de recepción. Entre los efectos económicos, destacan el aporte de las remesas de los emigrantes a las comunidades de origen, el papel de los emigrados y retornados en la incorporación de capacidades empresariales y tecnologías, y la contribución a la reproducción social y económica de las sociedades de los países de recepción.

**Gráfico V.12**  
**América Latina y el Caribe (29 países): emigrados con relación**  
**a la población total, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y División de Población de las Naciones Unidas.

## 5. Persisten las desigualdades reproductivas

La desigualdad en la región tiene múltiples dimensiones, algunas de las cuales interactúan de manera más directa que otras con diferentes aspectos de la dinámica y la distribución de la población. Destacan las desigualdades de género, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones que enfrentan las mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos y su participación igualitaria en la actividad productiva. Asimismo, conviene mencionar las desigualdades territoriales, que se traducen en aislamiento, discriminación, atraso y vulnerabilidad, y la pertenencia a grupos poblacionales que experimentan situaciones de privación o discriminación, particularmente por su origen étnico o racial.

Las desigualdades reproductivas se manifiestan en la intensidad reproductiva, que se cuantifica con medidas de desigualdad de la tasa global de fecundidad entre grupos socioeconómicos; en el calendario reproductivo, en particular en la iniciación reproductiva temprana, que se captura a través de la fecundidad o la maternidad adolescente, y en la distribución social de la reproducción, que se mide por la proporción de la reproducción total que corresponde a cada grupo socioeconómico.

Estas desigualdades siguen un patrón sistemático que se retroalimenta, ya que tienden a deteriorar la situación de los grupos de menor nivel socioeconómico, lo que agudiza las desigualdades iniciales. Asimismo, muestran un ejercicio desigual de los derechos humanos, en particular del derecho reproductivo básico de lograr coincidencia entre las aspiraciones y la realidad en términos del número de hijos y del momento en que se tienen. Esto se corrobora con indicadores como las preferencias en materia del número de hijos —en general, más homogéneas que la cantidad de hijos que efectivamente se tienen— y de fecundidad no deseada —generalmente, más frecuente entre las mujeres pobres y las adolescentes (Rodríguez 2014)—. Reducir las desigualdades reproductivas contribuiría a desactivar un círculo vicioso que retroalimenta la pobreza y la desigualdad social y favorecería el cumplimiento de los derechos.

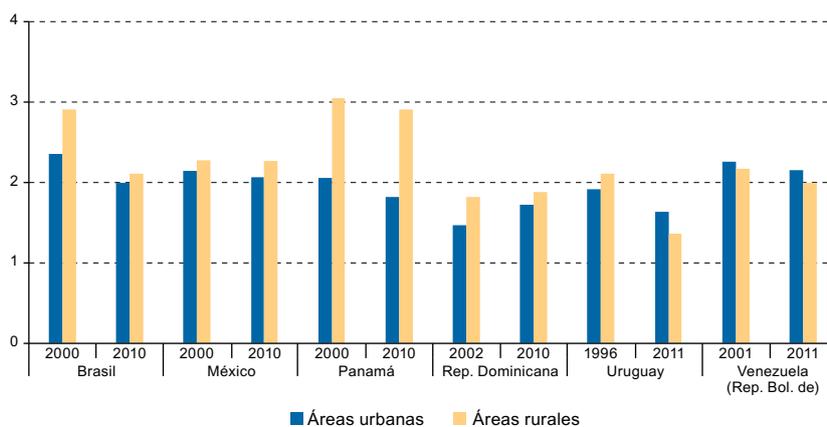
Existe un debate conceptual acerca de las tendencias y posibilidades de las políticas frente a las desigualdades reproductivas (CEPAL, 2006). Una visión considera que las desigualdades reproductivas son resultado de desigualdades sociales más profundas, asociadas a la posición de las personas en el ámbito de la producción, y de otras relativas a ingresos, activos y bienestar. Según esta hipótesis, mientras persistan estos fundamentos, las desigualdades reproductivas también se mantendrán. Otra visión estima que las desigualdades demográficas se sustentan principalmente en limitaciones para el ejercicio de derechos que pueden superarse mediante políticas públicas, en factores culturales susceptibles de modificación y en desigualdades sociales y barreras de acceso a servicios que es posible eliminar mediante políticas y programas específicos y focalizados. De esta visión se deduce que es factible un proceso de convergencia de patrones demográficos relativamente autónomo de las desigualdades socioeconómicas estructurales vinculadas al acceso a los recursos productivos.

La experiencia de países desarrollados muestra que, si bien los gradientes sociales de intensidad de la fecundidad pueden reducirse significativamente, los del calendario de la fecundidad tienden a disminuir más lentamente (Rendall y otros, 2009). La experiencia regional ratifica que la intensidad de la fecundidad puede descender transversalmente en términos socioeconómicos y étnicos y que ese descenso puede incluso ser más marcado en los grupos desaventajados, sobre todo si los niveles de fecundidad de los grupos aventajados son muy bajos.

En el gráfico V.13, se presenta la evolución de la desigualdad socioeconómica de la tasa global de fecundidad (TGF) entre los censos de la ronda de 2000 y los de la ronda de 2010. La desigualdad se mide como la relación entre los valores de la TGF de los quintiles de menor y de mayor nivel socioeconómico. Los resultados ratifican que la desigualdad de la fecundidad total cae de forma generalizada y de manera más marcada en las zonas rurales. En el gráfico V.14, se presentan datos de encuestas que permiten examinar la desigualdad de la intensidad reproductiva, según quintiles socioeconómicos, y su evolución en un conjunto adicional de países. Los resultados muestran que predomina la reducción de la desigualdad de la TGF (disminuye en cinco países y aumenta en dos), lo que concuerda con los resultados basados en datos censales.

Gráfico V.13

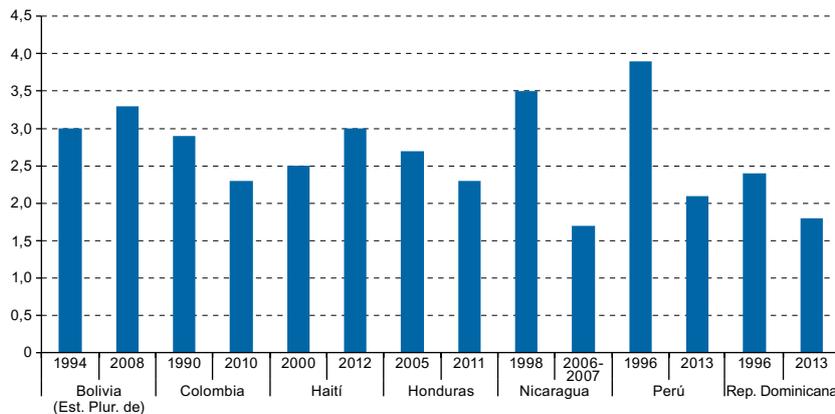
**América Latina (6 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF) en áreas urbanas y rurales como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, alrededor de 2000 y 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas urbanas sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento (véase el anexo metodológico para conocer más detalles).

Gráfico V.14

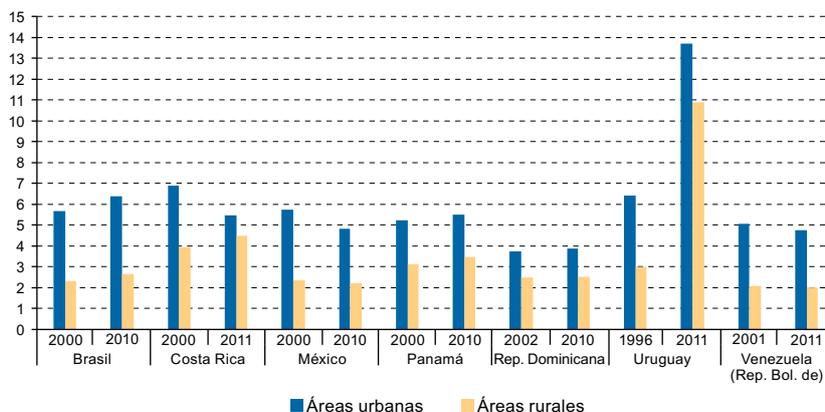
**América Latina (7 países): desigualdad de la tasa global de fecundidad (TGF) como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, alrededor de 2000 y 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/>.

Aunque persiste la desigualdad reproductiva, en la mayoría de los países se estaría reduciendo en el contexto de la caída masiva y generalizada de la fecundidad total. Sin embargo, la iniciación reproductiva, que registra mayor desigualdad, no disminuye, de manera que se constituye en foco de atención para las políticas de población y combate contra la pobreza. Los datos del gráfico V.15 indican que la desigualdad social de la maternidad adolescente podría haber aumentado en la década de 2000 en la mayoría de los países de la región, aunque tal tendencia depende de los procedimientos usados en la estimación (Rodríguez, 2014).

**Gráfico V.15**  
**América Latina (7 países): desigualdad del porcentaje de madres de 19 y 20 años de edad como relación entre el quintil socioeconómico más alto y el más bajo, según zona de residencia, censos de las ronda de 2000 y 2010**



**Fuente:** J. Rodríguez, "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto (LC/VV.605)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Un aspecto clave de la desigualdad reproductiva es la distribución socioeconómica del número anual de nacimientos en los países. En CEPAL (2010b), se alertó acerca de la sobrerrepresentación de la población menor de 15 años en la pobreza (la infantilización de la pobreza). Los mayores niveles de pobreza entre esa población tienen efectos graves en la desigualdad social. Son desigualdades iniciales, es decir desde la cuna e incluso durante la gestación, que son inaceptables desde el punto de vista ético y negativas social y económicamente. Se concatenan con otras durante la infancia y adolescencia, lo cual impide un ejercicio igual de los derechos y acumula desventajas que marcan profundamente el futuro de las personas. La mayor presencia de las nuevas generaciones en los grupos pobres implica problemas adicionales en la lucha contra la pobreza, debido a que la pobreza y la fractura social tienden a reproducirse en generaciones sucesivas.

Las desigualdades reproductivas, resultado de los mayores niveles de fecundidad de los grupos pobres, son la principal causa de los niveles más altos de pobreza en la niñez. En todas las edades, el quintil de mayor nivel socioeconómico está subrepresentado en los nacimientos, mientras que el quintil inferior tiene una amplia sobrerrepresentación, que es mucho mayor en los nacimientos en etapas tempranas de la vida, en particular durante la adolescencia. Dado que casi el 20% de los nacimientos proviene de madres adolescentes, su concentración en el quintil más pobre tiene implicaciones para la reproducción intergeneracional. La persistencia del calendario temprano de la fecundidad reduce los beneficios del descenso sostenido de la fecundidad entre las mujeres pobres.

En un escenario extremo, podrían igualarse los pesos relativos de todos los quintiles socioeconómicos en la cantidad de nacimientos, pero con los quintiles pobres teniendo sus hijos en edades más tempranas y los ricos en edades más avanzadas, una vez cumplidas las fases clave de la formación y la acumulación de experiencia e iniciada la inserción laboral formal. En ese escenario, bajo una aparente igualdad socioeconómica de la reproducción biológica, se escondería una desigualdad profunda de las condiciones sociales y demográficas en que se produce esa reproducción.

## 6. Continúa la exclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes

En los países de América Latina, existían más de 800 pueblos indígenas en 2010, con una población estimada de 45 millones de personas y gran diversidad demográfica, social, territorial y política. Algunos pueblos viven en aislamiento voluntario, otros mayoritariamente en zonas rurales o en grandes asentamientos urbanos. Asimismo, existe una población afrodescendiente de más de 120 millones, también con elevada heterogeneidad demográfica y sociopolítica en los distintos países y en el interior de los mismos. Además de compartir orígenes, cultura e identidad, las personas afrodescendientes afrontan problemas derivados de la esclavitud, la colonización, la discriminación y la exclusión, como se reconoció en la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada por las Naciones Unidas en Durban (Sudáfrica) en 2001. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente sufren profundas desigualdades a las que se añade, especialmente en los primeros, la discriminación estructural basada en la negación de sus derechos colectivos, muchos de ellos de base territorial.

Estos dos grupos han tenido siempre niveles de bienestar inferiores a los del resto de la población y han disfrutado de un menor ejercicio (cuando no de una privación total) de sus derechos. Los ingresos de los pueblos indígenas y afrodescendientes son inferiores al promedio, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema los afecta de manera más intensa, padecen mayores grados de desnutrición y tienen, en general, una menor expectativa de vida. Otra muestra de la discriminación es que la información sobre las poblaciones afrodescendientes sigue siendo fragmentaria y escasa.

La ronda de censos de 2010 permite constatar que, si bien las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas se redujeron en la última década, siguen siendo más elevadas que las de las mujeres no indígenas, especialmente en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras al menos duplica la de las segundas. Mientras que en la mayoría de los países el promedio fluctúa entre 2,4 y 3,9 hijos por mujer, en Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) se mantiene en 4 hijos por mujer, y en Guatemala y Panamá, en 5 (CEPAL, 2014b).

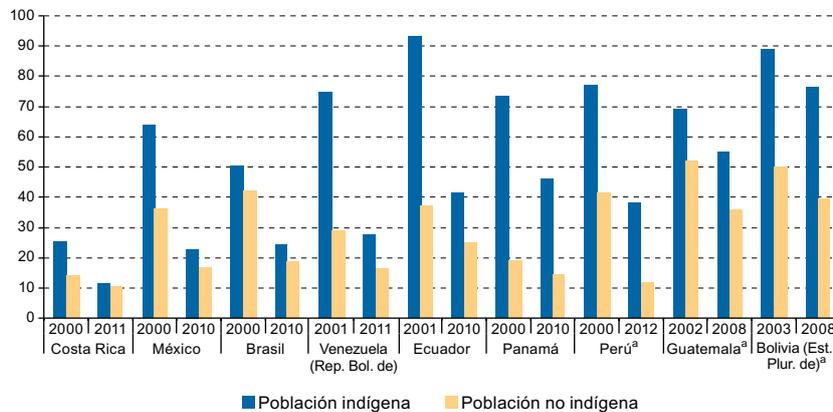
La ronda de censos de 2000 mostraba que el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que habían sido madres era más elevado entre las adolescentes indígenas que entre las no indígenas (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009). Los censos de la ronda de 2010 indican una disminución de esa variable en casi todos los países, excepto el Ecuador. Los mayores descensos se dieron en Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, en 15 países con datos, el porcentaje de jóvenes madres es mayor entre las indígenas, en un rango que oscila desde el 12% de jóvenes indígenas que han sido madres en el Uruguay hasta un 31% en Panamá. Las mayores diferencias étnicas se registran, en orden de importancia, en Panamá, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil y el Paraguay, países donde la maternidad adolescente indígena duplica con creces a la no indígena. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú, estas diferencias son menos acentuadas. Si bien el inicio de la maternidad a edades más tempranas no implica una prole más numerosa, los pueblos y mujeres indígenas tienen un promedio de hijos mayor que el resto de la población.

En el perfil epidemiológico de los pueblos indígenas, destaca la superposición de enfermedades propias de distintas etapas de la transición epidemiológica, en la medida en que persisten altas tasas de incidencia y mortalidad como consecuencia de enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, junto a enfermedades no transmisibles, como la diabetes asociada a la malnutrición y la obesidad. Hay mayores tasas de tuberculosis en indígenas que en el resto de la sociedad en el Brasil, Colombia, Chile, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2014b).

En los últimos diez años, disminuyó significativamente la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez en los pueblos indígenas, en particular en México y Venezuela (República Bolivariana de), donde se redujo un 64% entre 2000 y 2010, y en Costa Rica, el Brasil, el Ecuador y el Perú, cuyos indicadores bajaron a algo más de la mitad. No obstante, la mortalidad infantil indígena continúa siendo más elevada que la no indígena, con la excepción de Costa Rica. Las mayores desigualdades se dan en Panamá y el Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la no indígena, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la primera es más del doble que la segunda. Estas desigualdades se dan en los ámbitos urbanos y rurales, pero son mayores en los segundos, independientemente del nivel de mortalidad (CEPAL, 2014b).

La dinámica de la mortalidad en la niñez es similar y también se observan brechas muy marcadas entre indígenas y no indígenas, excepto en Costa Rica (véase el gráfico V.16). En este país y en el Uruguay se dan las cifras más bajas, con 11,5 y 15,8 fallecimientos por 1.000 nacidos vivos, respectivamente. En el otro extremo, se sitúan Panamá y Guatemala, con 46,4 y 55 fallecimientos por 1.000 nacidos vivos, respectivamente. La situación más dramática es la del Estado Plurinacional de Bolivia, donde 77 niños indígenas de cada 1.000 que nacen fallecen antes de cumplir los 5 años de edad (cifra que baja a 38 por cada 1.000 entre los niños no indígenas). La situación en las ciudades es algo mejor que en las áreas rurales, aunque las desigualdades étnicas son persistentes y, con la excepción del Brasil, mayores en el campo (CEPAL, 2014b).

**Gráfico V.16**  
**América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica,**  
**alrededor de 2000 y 2010**  
 (En número de fallecimientos por 1.000 nacidos vivos)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago de 2014.

<sup>a</sup> Para estos países, las estimaciones se derivaron de las encuestas de demografía y salud, mientras que para el resto de los países se utilizaron los censos de población y vivienda.

En los últimos años, los pueblos indígenas han ido posicionando sus derechos en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados y, en la última década, se han producido avances en la promulgación de leyes y decretos, en diferentes ámbitos y con diversos alcances en cada uno de los países de la región. Sin embargo, este proceso de inclusión no está exento de contradicciones e incluso retrocesos y las brechas en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, plasmados en las constituciones y legislación internas, continúan siendo críticas. En el caso de la población afrodescendiente, el avance es más heterogéneo en los distintos países en lo que se refiere a la creación de normas legales y organismos para la promoción de la igualdad racial y la implementación de políticas de discriminación positiva<sup>7</sup>.

## B. Los efectos de la transformación

Los efectos de la transformación demográfica pueden apreciarse desde dos perspectivas, según impacten a las personas o a las poblaciones. Ejemplos de los primeros son la mayor sobrevivencia derivada de la reducción de la mortalidad, que implica costos más altos para sostener la salud y el bienestar en una vida más prolongada, o el descenso de la fecundidad, que libera parte del tiempo que las mujeres dedicaban a la crianza, lo que permitiría su mayor participación en la vida económica, aumentando su autonomía y el bienestar en los hogares.

Las principales consecuencias para las poblaciones son la reducción del crecimiento poblacional y, quizás la más importante en la actualidad y en la trayectoria a mediano y largo plazo, la transformación de la estructura por edad, que da origen al bono demográfico y posteriormente al envejecimiento de la población por el paso paulatino de sociedades jóvenes a sociedades maduras y de estas a sociedades envejecidas.

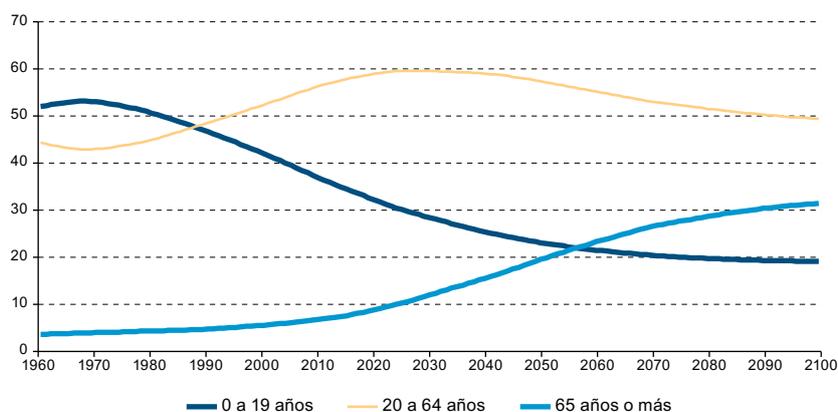
<sup>7</sup> En el capítulo IV, se presenta un recuadro sobre la institucionalidad relacionada con la población afrodescendiente en América Latina.

## 1. Disminuye la población joven y aumenta la potencialmente activa

A medida que la región avanza en la transición demográfica y que la mortalidad y la fecundidad llegan a niveles bajos o muy bajos, el impacto directo de estas últimas en el crecimiento natural de la población se va haciendo cada vez más pequeño. Por el contrario, el efecto de estos cambios en la estructura por edad de la población es de gran magnitud y se prolonga en el tiempo a medida que generaciones representativas de diferentes etapas del cambio demográfico avanzan en su trayectoria vital.

Desde la década de 1960, la estructura por edad de la población de los países de América Latina y el Caribe ha experimentado grandes transformaciones, que han implicado el paso de una población relativamente joven al inicio del período a una población que comienza un proceso acelerado de envejecimiento (véase el gráfico V.17). El peso de la población menor de 20 años (aproximación de la población en edad escolar) empezó a disminuir desde fines de la década de 1960. En la medida que las grandes cohortes de población nacidas antes de esa década fueron llegando a la edad de trabajar, el peso de la población potencialmente activa (20 a 64 años) empezó a aumentar, lo que dio origen al período del bono demográfico. Este cambio fue crucial desde el punto de vista del vínculo entre la dinámica demográfica y el crecimiento económico.

**Gráfico V.17**  
**América Latina y el Caribe: evolución y proyección de la población**  
**por tres grandes grupos de edad, 1960-2100**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Por otra parte, la prolongación de la vida por el descenso de la mortalidad aumentó la proporción de adultos mayores (65 años y más), que subió del 4% entre 1960 y 1965 al 8% en la actualidad. Aunque esta proporción pueda parecer pequeña, muestra que ya se ha iniciado la fase de mayor aceleración de su crecimiento (envejecimiento acelerado). Este ritmo llevará rápidamente a la región a alcanzar un hito importante en 2057, cuando la proporción de personas de edad igual a la proporción de los menores de 20 años (22,1%).

En valores absolutos, la población joven es la única que disminuye, de acuerdo con una tendencia presente desde 2004, cuando esta población alcanzó los 223 millones de personas. La población en edades activas pasó a ser la más numerosa desde que, en 1988, alcanzó los 206 millones de personas y sobrepasó la población menor de 20 años, con lo que comenzó la etapa de predominio relativo de la población activa. Esta seguirá creciendo hasta más que duplicarse en 2045, cuando llegue a un máximo de 452 millones. La población mayor de 64 años, formada por unos 50 millones de personas, tendrá un período de fuerte incremento que la llevará a igualar en 2057 a la población joven con 173 millones de personas y a alcanzar los 277 millones al final del siglo.

Si bien América Latina y el Caribe está entrando en una etapa de envejecimiento acelerado, en la mitad de los países de la región ese proceso es aún incipiente. La concentración en edades activas es la característica predominante de la transformación etaria y lo será por lo menos hasta la década de 2030. En los países más rezagados en la transición demográfica, esta situación económicamente favorable estará vigente hasta la quinta década del siglo o incluso más allá.

## 2. Menores recursos del bono demográfico

La población de los distintos grupos de edad tiene requerimientos y hace aportes diferentes a la economía y la sociedad desde el punto de vista productivo y reproductivo. Una etapa de especial importancia es el bono demográfico, es decir el lapso en que se produce una concentración de la población en los adultos de edades activas, que resulta particularmente favorable para el crecimiento económico, pues la fuerza laboral potencial crece más rápidamente que la población dependiente (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Wong y Carvalho, 2006; CEPAL, 2008; CEPAL, 2009).

La definición del bono demográfico se basa en la relación de dependencia. Este indicador establece la relación entre la población en edades potencialmente inactivas (compuesta en este estudio por los menores de 20 años y mayores de 64 años), en el numerador, y la población en edades potencialmente activas (considerada en este estudio como las personas entre 20 y 64 años de edad), en el denominador. La relación de dependencia es útil para evaluar cómo las condiciones demográficas se relacionan con otros aspectos del desarrollo socioeconómico.

Los eventos más significativos de la evolución de la relación de dependencia son los momentos en que alcanza sus valores máximo y mínimo, la extensión del período durante el que disminuye y la intensidad de esa reducción. El bono demográfico corresponde al período en el que la relación de dependencia disminuye y su magnitud equivale a la reducción porcentual de la relación de dependencia.

En el cuadro V.3, se muestra la heterogeneidad con que ocurren los eventos relevantes de la relación de dependencia en los diversos países de la región. El año en que la relación de dependencia alcanza su valor máximo y empieza a descender tiene una estrecha relación con el año de inicio del descenso de la fecundidad. Para la mayoría de los países, ese valor máximo se produjo en el segundo quinquenio de la década de 1960, pero en Belice, Guatemala y Haití se dio en las décadas de 1970, 1980 y 1990, respectivamente, debido al inicio tardío del descenso de la fecundidad<sup>8</sup>. Tres países ya alcanzaron el valor mínimo de la relación de dependencia: Barbados en 2008, Trinidad y Tabago en 2012 y Cuba en 2014. En su caso, el bono demográfico ha finalizado, mientras que en las Bahamas y Chile finalizará en 2017 y 2018, respectivamente. En todos los países, salvo la Argentina y el Uruguay, al terminar el período de bono demográfico la relación de dependencia se habrá reducido un 50% o más, con una intensidad anual cercana al 1%.

En el gráfico V.18, se muestra la situación del bono demográfico según países, los cuales se ordenan según la fecha de finalización del período de descenso de la relación de dependencia (los países con finalización más temprana se ubican en la parte superior). La longitud de las barras equivale al período de descenso de la relación de dependencia y, por lo tanto, a la duración del bono demográfico. Su extensión varía desde un mínimo de 30 años en el Uruguay hasta un máximo de 85 años en Guyana. Hay cierta asociación de esa duración con el grado de transición demográfica. Por ejemplo, el Uruguay, Cuba y Barbados, con transiciones demográficas avanzadas o muy avanzadas, están entre los países con menor duración del bono demográfico, mientras que en países con menor avance en la transición (Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Belice y Guyana) el bono tendrá mayor duración.

El tema de mayor interés es el momento de finalización del bono demográfico. Salvo en Cuba, Barbados y Trinidad y Tabago, donde ya ha terminado, y en las Bahamas y Chile, donde está muy próximo a terminar, el bono demográfico sigue vigente en la gran mayoría de los países de la región. En diez países, finalizará en la década de 2020; en cuatro más, en la de 2030, y en otros nueve, en la de 2040. Finalmente, tres países (Guatemala, Estado Plurinacional de Bolivia y Guyana) mantendrán el bono demográfico después de la mitad del siglo.

La relación de dependencia es una medida imprecisa del bono demográfico, porque la edad no es un criterio suficiente para clasificar a una persona como activa o dependiente. Para calcular el número efectivo de trabajadores, por ejemplo, deben tenerse en cuenta las tasas de participación y las tasas de desempleo específicas por edad. Una manera directa de obtener la relación efectiva entre activos y dependientes es el cálculo de la relación de soporte económico, es decir, la razón entre el número de productores efectivos y el número de consumidores efectivos en cada edad (Naciones Unidas, 2013)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> En el caso especial de la Argentina y el Uruguay, donde la relación de dependencia también alcanzó su valor máximo más recientemente, el descenso de la fecundidad se inició en época más temprana y ha sido más gradual que en los demás países de la región.

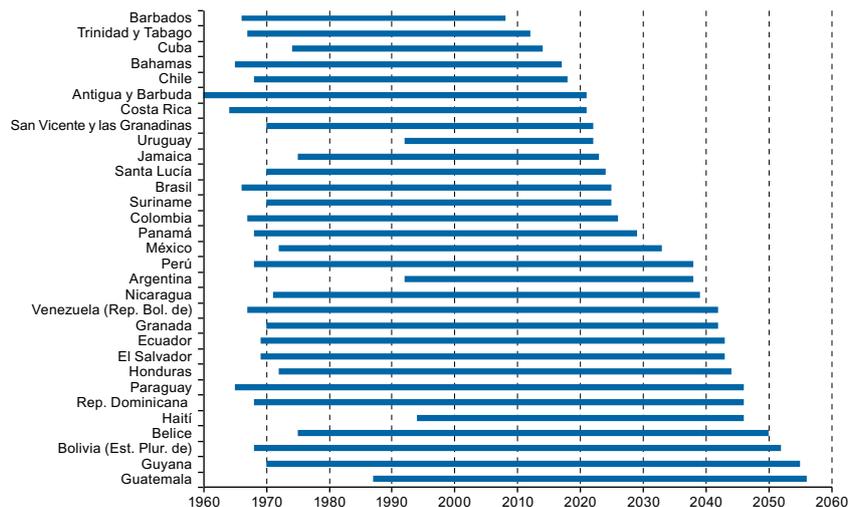
<sup>9</sup> El número de consumidores efectivos se calcula ponderando la población por el consumo medio por edad. De manera similar, el número de productores efectivos se calcula ponderando la población por el ingreso laboral medio por edad. La formulación de la relación de soporte económico es:  $RSE = P(t,i) / C(t,i) = \sum \{l(x) \cdot n(x,t,i)\} / \sum \{c(x) \cdot n(x,t,i)\}$ ; siendo  $C(t,i)$  = Número de consumidores efectivos en el año  $t$  y el país  $i$ ;  $P(t,i)$  = Número de productores efectivos en el año  $t$  y el país  $i$ ;  $c(x)$  = Consumo medio en la edad  $x$  (del perfil estándar);  $l(x)$  = Ingresos medios del trabajo en la edad  $x$  (del perfil estándar), y  $n(x,t,i)$  = Población total de edad  $x$ , en el año  $t$  y el país  $i$ .

**Cuadro V.3**  
**América Latina y el Caribe (31 países): aspectos relativos**  
**a la evolución de la relación de dependencia**

País	Período de reducción de la relación de dependencia					Variación total de la intensidad (en porcentajes)	Intensidad desde 2015 (en porcentajes)
	Valor máximo	Año del valor máximo	Valor mínimo	Año del valor mínimo	Duración del bono demográfico (años)		
Antigua y Barbuda	137	1960	64	2021	61	53	5
Argentina	94	1992	73	2038	46	22	7
Bahamas	127	1965	58	2017	52	54	1
Barbados	130	1966	64	2008	42	51	N/A
Belice	180	1975	62	2050	75	65	30
Bolivia (Estado Plurinacional de)	134	1968	73	2052	84	45	24
Brasil	134	1966	60	2025	59	55	7
Chile	118	1968	62	2018	50	47	0
Colombia	155	1967	63	2026	59	60	5
Costa Rica	140	1964	63	2021	57	55	4
Cuba	113	1974	57	2014	40	49	N/A
Ecuador	145	1969	74	2043	74	49	10
El Salvador	146	1969	67	2043	74	54	20
Granada	186	1970	62	2042	72	66	17
Guatemala	147	1987	73	2056	69	51	34
Guyana	161	1970	60	2055	85	63	30
Haití	133	1994	68	2046	52	49	29
Honduras	160	1972	62	2044	72	61	32
Jamaica	169	1975	68	2023	48	59	7
México	157	1972	67	2033	61	58	13
Nicaragua	163	1971	64	2039	68	61	22
Panamá	140	1968	74	2029	61	47	5
Paraguay	159	1965	67	2046	81	58	23
Perú	140	1968	70	2038	70	50	9
República Dominicana	159	1968	73	2046	78	54	14
Santa Lucía	181	1970	63	2024	54	65	8
San Vicente y las Granadinas	193	1970	65	2022	52	66	6
Suriname	170	1970	70	2025	55	59	6
Trinidad y Tabago	133	1967	57	2012	45	57	N/A
Uruguay	86	1992	74	2022	30	13	3
Venezuela (República Bolivariana de)	147	1967	71	2042	75	52	8
América Latina y el Caribe	133	1968	68	2027	59	49	7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

**Gráfico V.18**  
**América Latina y el Caribe (31 países): periodo entre los valores máximo**  
**y mínimo de la relación de dependencia**

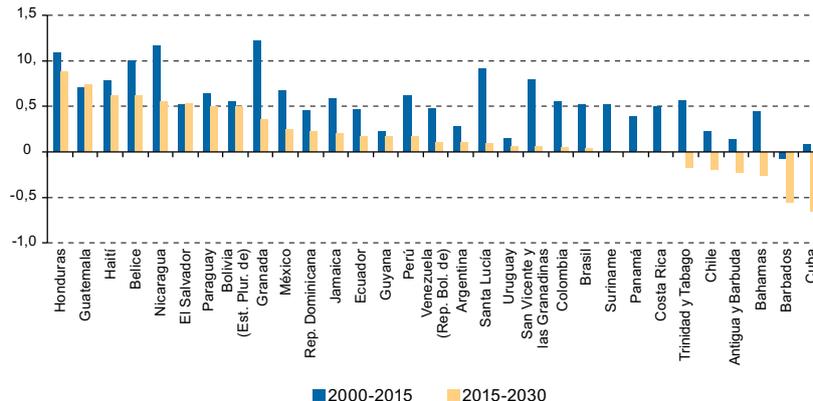


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La relación de soporte económico cuantifica el impacto económico del cambio demográfico y permite comparaciones con variables macroeconómicas como el PIB. En el período de bono demográfico, disminuye el número de consumidores efectivos respecto del número de productores efectivos lo que, en igualdad de condiciones, aumenta los ingresos laborales respecto del consumo. Esta liberación de recursos es una aproximación al valor económico del bono demográfico. A medida que se entra en la etapa de envejecimiento acelerado de la población, el número de consumidores efectivos crece respecto del número de productores efectivos (la relación de soporte económico disminuye), dando paso a un período de desventaja o impuesto demográfico. Esta situación lleva a una caída del bienestar si no se compensa con un aumento en la productividad.

En el gráfico V.19, se muestra, para los períodos entre 2000 y 2015 y entre 2015 y 2030, la valoración económica del bono demográfico, medida por la variación porcentual anual de la relación de soporte económico debida al cambio de la estructura por edad. La ventaja económica está y seguirá estando vigente en un buen número de países de la región y disminuirá en la medida en que avancen en la transición demográfica y se acerquen al envejecimiento. La magnitud de la contribución económica del bono demográfico se representa por la longitud de las barras y puede interpretarse como el ahorro de recursos por consumidor, la disminución de impuestos que podría realizarse o el aumento de inversión que podría llevarse a cabo, dada la liberación de recursos causada por la transformación demográfica. Su magnitud no es despreciable, aunque ha disminuido sustancialmente. Entre 2000 y 2015, si se hubiera mantenido constante la inversión en educación por estudiante, Honduras, Belice, Nicaragua y Granada habrían ahorrado un 1% o más anualmente de los recursos invertidos en educación. En los próximos quince años (de 2015 a 2030), ocho países seguirán obteniendo ahorros potenciales de entre un 0,5% y un 0,8% por año. En el otro extremo, Barbados y Cuba tendrán que invertir más de un 0,5% de recursos adicionales anualmente entre 2015 y 2030 para compensar las condiciones desfavorables derivadas del fin de su bono demográfico.

**Gráfico V.19**  
**América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico, 2000-2015 y 2015-2030**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

### 3. El bono durará más en educación que en salud y pensiones

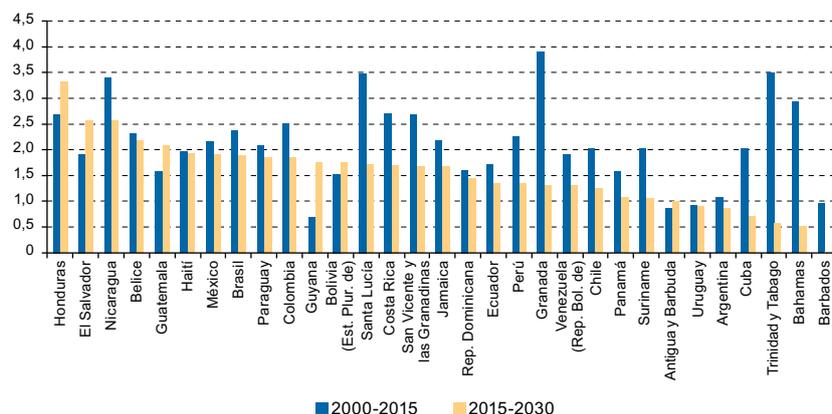
El método de cálculo del beneficio económico general del bono demográfico también puede aplicarse a nivel sectorial. Para ello, se estiman relaciones de soporte económico de cada sector, definidas como la relación entre el número de productores efectivos de la economía y el número de consumidores efectivos de los servicios del sector<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La fórmula general de la relación de soporte económico de un sector es:  $RSES = P(t,i) / B(t,i) = \sum \{l(x) * n(x,t,i)\} / \sum \{b(x) * n(x,t,i)\}$ ; donde:  $B(t,i)$  = Número de consumidores efectivos de los servicios del sector S en el año t y el país i;  $P(t,i)$  = Número de productores efectivos en el año t y el país i;  $b(x)$  = Beneficios medios del sector S en la edad x (del perfil estándar);  $l(x)$  = Ingresos medios del trabajo en la edad x (del perfil estándar), y  $n(x,t,i)$  = Población total de edad x, en el año t y el país i.

La relación de soporte económico sectorial representa el porcentaje de ingresos laborales que han de transferirse (o los impuestos que han de aplicarse) para financiar los beneficios del sector. El aumento de la relación de soporte económico de un sector supone una liberación de recursos que es el valor económico de su bono demográfico.

El sector educativo podría obtener beneficios de la transformación de la estructura por edad en todos los países de la región, pero el beneficio real dependerá de la decisión política sobre el uso de los recursos liberados. En la mayoría de los países, este bono seguirá vigente hasta al menos la mitad del presente siglo, aunque en los países caribeños finalizará relativamente pronto. Esto se ilustra en el gráfico V.20, donde las barras representan la valoración económica del bono demográfico educativo, es decir, el porcentaje anual que potencialmente ahorra la sociedad en el sector educativo como consecuencia de un menor consumo educativo en relación con los ingresos de la economía.

**Gráfico V.20**  
**América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la educación, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Entre 2000 y 2015, más de la mitad de los países tuvieron ahorros anuales del 2% o más en el sector educativo. Entre 2015 y 2030, solo cinco países tendrán ahorros de esa magnitud, aunque más de la mitad mantendrá ahorros anuales del 1,5% o más.

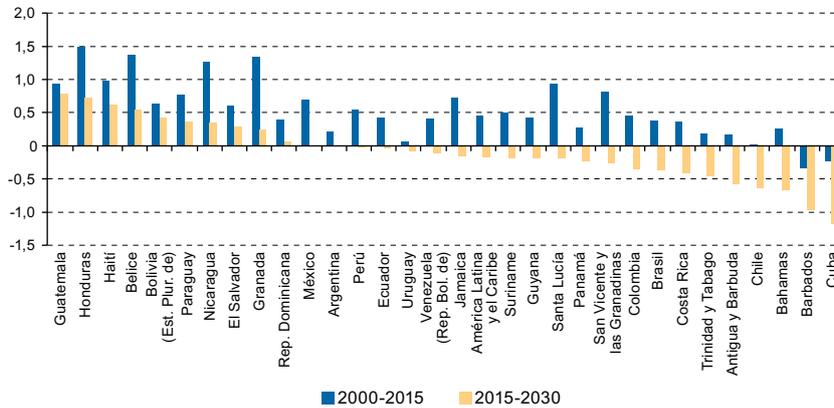
Debido al envejecimiento, las ventajas demográficas con que contaban los países de la región en el sector de la salud han finalizado o están a punto de finalizar. En el gráfico V.21, se muestra que, entre 2000 y 2015, el impacto económico en el sector ha sido favorable en casi la totalidad de los países, excepto Barbados y Cuba. En más de dos tercios de los países, la situación favorable finalizará entre 2015 y 2030, aunque diez países mantendrán el bono en el período. En Guatemala, Honduras, Haití y Belice, el ahorro potencial de recursos será superior al 0,5% anual. En el lado opuesto, la carga adicional de recursos a invertir en el sector salud como consecuencia de la evolución demográfica estará alrededor de un 1% anual en Barbados y Cuba y de más de un 0,5% en las Bahamas, Chile y Antigua y Barbuda.

Debido al envejecimiento de la población, las relaciones de soporte económico del sector de las pensiones disminuyen en todos los países de la región (véase el gráfico V.22). Entre 2000 y 2015, los únicos países con impacto demográfico positivo en las pensiones fueron Granada, Belice y Haití. Entre 2015 y 2030, para mantener los beneficios actuales, todos tendrán que crear cargas o impuestos adicionales, que variarán del 0,5% anual en Guatemala al 2,5% en Cuba.

**Gráfico V.21**

**América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de la salud, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030**

(En porcentajes)

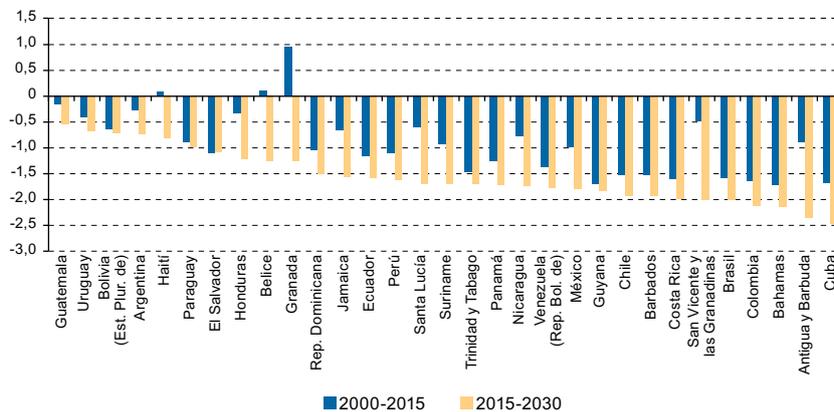


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

**Gráfico V.22**

**América Latina y el Caribe (31 países): impacto económico de los cambios de la estructura etaria en el sector de las pensiones, expresado como variación anual estimada de la relación de soporte económico del sector, 2000-2015 y 2015-2030**

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

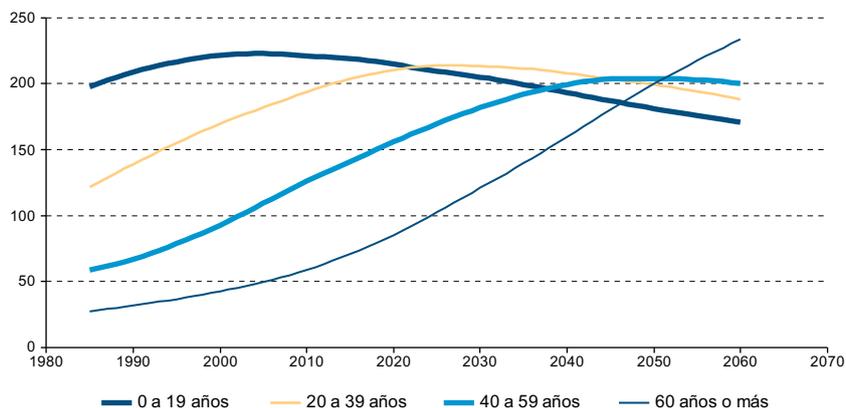
## 4. Hacia sociedades y economías envejecidas

A medida que desaparezca el bono demográfico, el envejecimiento acelerado de la población pasará a ser la tendencia demográfica más relevante en la región. A partir de ese momento, los cambios de la estructura de edades estarán dominados por la dinámica de las generaciones de personas mayores, de manera que el envejecimiento y su incidencia sobre las demandas sociales serán los fenómenos demográficos más significativos.

La transición de la estructura etaria sigue una secuencia particular. Para ilustrarla, se analiza la evolución de la población en cuatro grandes grupos de edad: 0 a 19 años (población juvenil), 20 a 39 años (adultos jóvenes), 40 a 59 años (adultos) y 60 años o más (personas de edad). Históricamente, el grupo poblacional predominante ha sido el de niños y jóvenes de 0 a 19 años. Sin embargo, se proyecta que el fin de la sociedad juvenil en la región se produzca en 2023, cuando el grupo de 20 a 39 años pase a ser el más numeroso. En 2045, se espera que la

población de 40 a 59 años supere a la de 20 a 39 años y se origine así la sociedad adulta. Siete años más tarde, en 2052, la población de 60 años o más pasará a ser predominante, lo que dará inicio al período de la sociedad envejecida (véase el gráfico V.23).

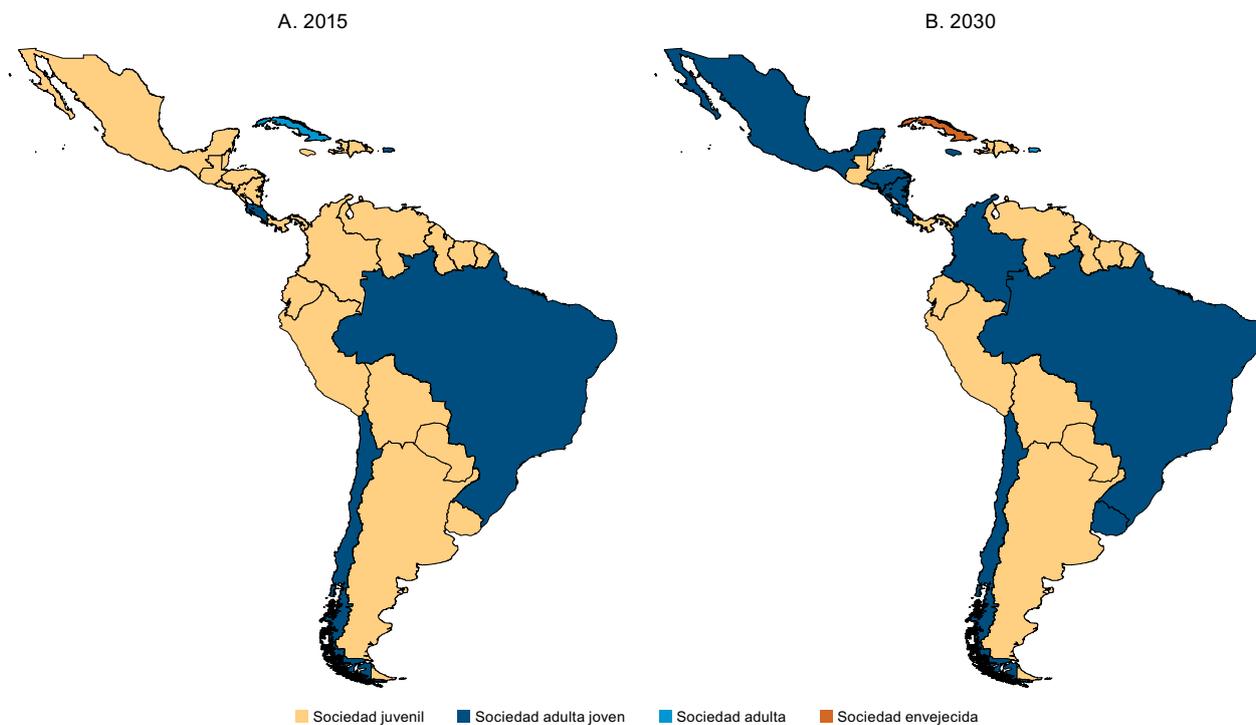
**Gráfico V.23**  
América Latina: población según grupos de edad, 1985-2060  
(En millones de habitantes)



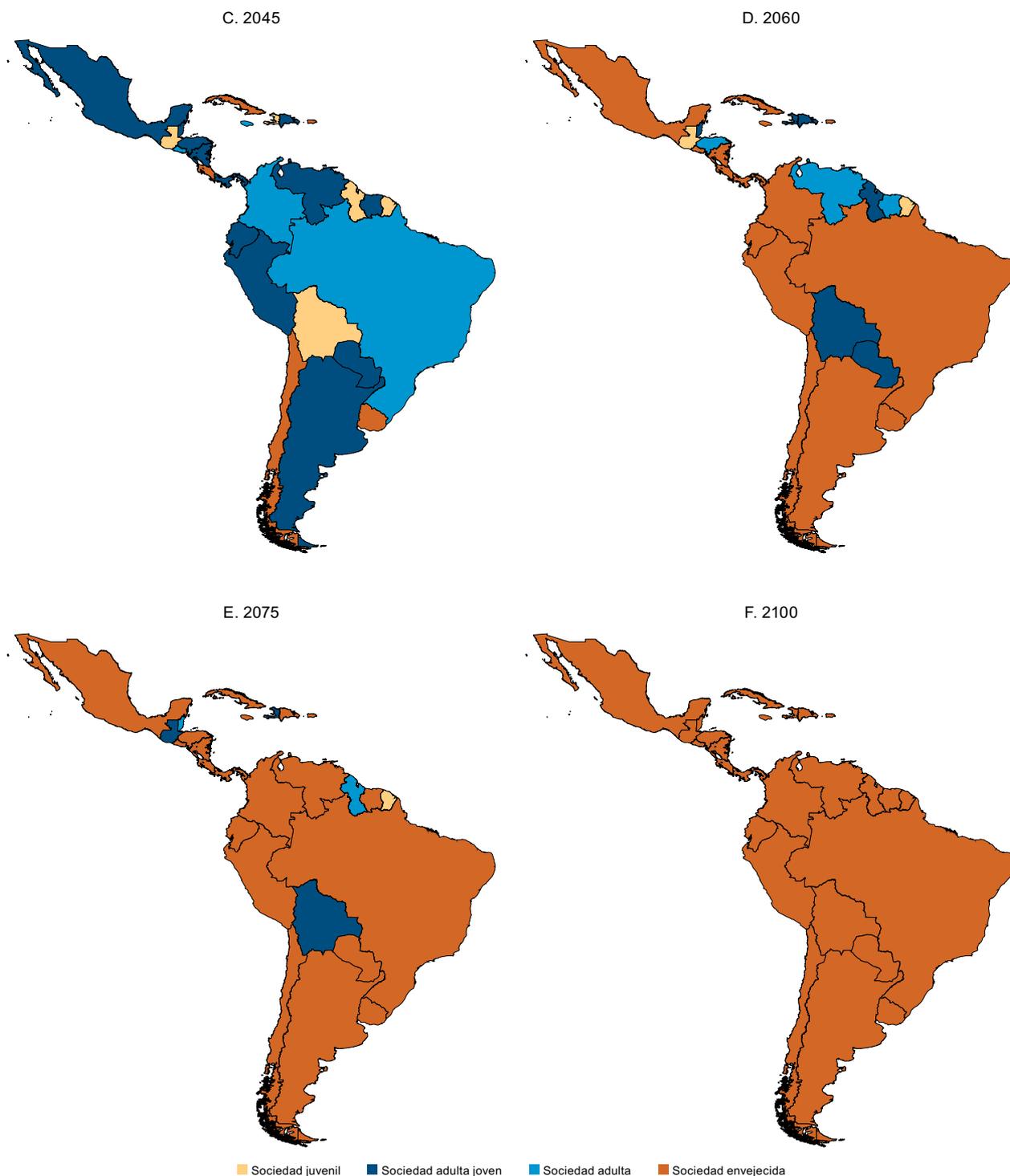
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP/241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Los países atraviesan esas etapas en diferentes momentos. Por ejemplo, el fin de las sociedades juveniles se experimentó (como mediana) en Europa aproximadamente a fines de la década de 1980 y en América del Norte en la de 1990. En América Latina y Asia se presentará en la de 2030, en Oceanía en la de 2070 y en África en la de 2090. Los países de América Latina experimentarán estos cambios en diferentes momentos, como se muestra en el mapa V.1.

**Mapa V.1**  
América Latina y el Caribe: transformación de la estructura etaria de la población, 2015-2060



Mapa V.1 (conclusión)



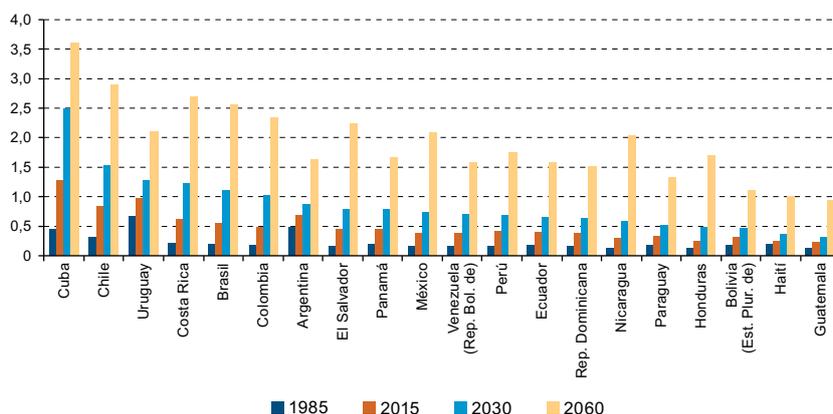
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

A medida que van predominando diferentes grupos etarios en la población, se transforma la estructura de las demandas y de los aportes económicos y sociales de la población. Esto obliga a redistribuir los recursos económicos, de manera que se pasa de atender preferentemente las demandas de los niños y jóvenes (educación)

a la atención de las personas mayores (salud, cuidados y pensiones). El momento en que los recursos económicos consumidos por las personas mayores exceden los consumidos por los niños y jóvenes marca el inicio de las economías envejecidas.

En el gráfico V.24, se muestra la razón de consumo de las personas mayores (de 60 y más años) con relación a los niños y jóvenes, según países. En 1985, el consumo de los niños y jóvenes era entre cinco y ocho veces mayor que el de las personas mayores en gran parte de los países. Hacia 2015, en la mayoría de los países se produjo un cambio importante hacia el consumo de las personas mayores. Cuba es, desde 2010, la primera economía envejecida de la región. Entre 2015 y 2030, otros cinco países llegarán a esa categoría: Uruguay (2017), Chile (2020), Costa Rica (2025), Brasil (2028) y Colombia (2030). Después de 2030, casi todas las economías de la región se irán convirtiendo en economías envejecidas: México (2037), Argentina (2037), El Salvador (2038), Panamá (2038), Perú (2040), Nicaragua (2042), República Bolivariana de Venezuela (2042), Ecuador (2044), República Dominicana (2045), Honduras (2047), Paraguay (2051), Estado Plurinacional de Bolivia (2057) y Haití (2060).

**Gráfico V.24**  
**América Latina: consumo total de la población mayor en relación con el consumo total de niños y jóvenes, 1985-2060**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° 241 (ESA/P/WP.241), Nueva York, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Dado lo reciente del fenómeno de las economías envejecidas, se sabe poco acerca de sus consecuencias a largo plazo en el crecimiento económico, la igualdad y la sostenibilidad de los sistemas de apoyo intergeneracional. Sin embargo, es previsible que las presiones demográficas sobre los sistemas de atención de la salud y de pensiones se incrementen drásticamente.

## C. Políticas en la transición demográfica

Las rápidas transformaciones demográficas en la región plantean oportunidades y retos para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la igualdad. Los países en los que la transición demográfica ha sido más tardía aún tienen por delante una buena porción del período de oportunidad demográfica para mejorar los resultados de sus políticas de educación, salud, pensiones y empleo. Los países más avanzados en la transición ya han entrado en procesos de envejecimiento acelerado y encaran exigencias crecientes para financiar los sistemas de pensiones, adecuar los sistemas de salud a una epidemiología mixta, crecientemente onerosa, y operar sistemas apropiados de cuidado.

La atención a los efectos de los cambios demográficos involucra una amplia gama de políticas, entre las que destacan las dirigidas a los jóvenes para ampliar sus oportunidades de educación y empleo, las de seguridad social y pensiones y las políticas de salud, así como la creación de un sistema público para el cuidado y la adecuación de las políticas fiscales con el fin de lograr un buen equilibrio intergeneracional de las transferencias (Banco Mundial, 2015).

Estas políticas deben recibir un tratamiento integral que incluya la consideración de las tendencias demográficas e incorpore las perspectivas de ciclo de vida, género, interculturalidad, derechos y procesos intergeneracionales de manera apropiada para los contextos nacionales, con un horizonte de largo plazo.

## 1. Aprovechar el ahorro en educación para mejorar su calidad

La disminución del número relativo de niños y jóvenes reduce de manera sustancial y permanente el costo de la educación. El uso de esos recursos permitiría generalizar los beneficios de una educación de calidad. Al invertir en la juventud, los países promueven la igualdad y preparan a la futura fuerza de trabajo para enfrentar los retos de una sociedad en proceso de envejecimiento.

La inversión en educación pública puede desagregarse en dos componentes. El primero es demográfico y mide la proporción de la población en edad escolar en relación con la población en edad de trabajar (relación de dependencia educativa). El segundo incluye los aspectos no demográficos y mide la inversión efectivamente recibida por persona (relación entre inversión en educación y productividad). Así, la inversión en educación pública como porcentaje del PIB es el producto de la relación entre la población en edad escolar y la población en edad de trabajar, multiplicado por la inversión por persona en edad escolar en relación con la productividad (PIB por persona en edad de trabajar)<sup>11</sup>. Este último componente refleja una decisión política, que depende de factores como el nivel de desarrollo, la institucionalidad social y la capacidad de generar recursos (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

En la mayoría de los países de la región, la dependencia demográfica de la educación se reducirá a un tercio entre 1950 y 2070, es decir, se pasará de una población en edad escolar aproximadamente del mismo tamaño que la población en edad de trabajar a otra que será tres veces menor que esta última. Si todos los demás factores permanecieran constantes, la nueva situación permitiría triplicar la inversión por estudiante en educación. La pregunta es si los países realizarán un esfuerzo de inversión en educación coherente con la oportunidad demográfica del sector.

La experiencia de la región muestra que, si bien una buena parte de los países están cerca de la cobertura universal del ciclo primario, el aumento de la cobertura y la calidad de la educación secundaria sigue constituyendo un gran desafío. El acceso al nivel secundario y la progresión oportuna dentro del mismo son bastante menores que en el nivel primario y la situación entre países es más heterogénea. Persisten grandes brechas en cuanto a finalización, aprendizajes, calidad y logros, que se originan en las desigualdades socioeconómicas (y a su vez las exacerban) y en las desigualdades por área geográfica y origen étnico. Además, los avances educativos en las últimas décadas no han resultado en una mejor incorporación al mercado de trabajo y un buen aprovechamiento de las nuevas capacidades de los jóvenes (CEPAL, 2009; CEPAL, 2011).

Si bien la educación es una de las principales fuerzas para reducir las desigualdades y una vía privilegiada para la superación intergeneracional de la pobreza, el sistema educativo no ha sido capaz de concretar ese potencial.

## 2. Eliminar la discriminación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral

Otra prioridad para los países con bono demográfico es la generación de empleos de calidad para los jóvenes, acompañada de la mejora de la educación y la capacitación para el trabajo. Esto permitiría aumentar su productividad e ingresos y les proporcionaría los medios para incrementar sus ahorros.

Los jóvenes enfrentan diversas desventajas para acceder al trabajo de calidad. Su tasa de desempleo es mayor que la del total de la población activa, con una situación más grave en el Caribe de habla inglesa, donde el desempleo juvenil superaba el 30% en algunos países al principio de la década. También inciden en las dificultades de inserción las condiciones socioeconómicas en las que han crecido y se han desarrollado. A nivel regional, el desempleo de los jóvenes de los quintiles más altos de ingreso es, en promedio, tres veces inferior al de los quintiles más

<sup>11</sup> La ecuación de descomposición es:  $I / Y = P(6-21) / P(20-64) * [I / P(6-21) / Y / P(20-64)]$ ; donde I = Inversión en educación, Y = PIB, P(6-21) = población de 6 a 21 años de edad, y P(20-64) = población de 20 a 64 años de edad. Véase Miller, Mason y Holz (2011).

pobres (CEPAL, 2014a). Además, el empleo de los jóvenes es de alta rotación, segmentación y precariedad, lo que se traduce en una fuerte desigualdad de acceso y aporte a los sistemas de protección social contributiva —asociados a los empleos formales— y en un desaprovechamiento del bono demográfico (CEPAL, 2015b).

Por otro lado, las tasas de participación laboral de las mujeres son muy inferiores a las de participación masculina, como reflejo de la persistencia de condiciones culturales y factores estructurales en el mercado laboral que dificultan su acceso y permanencia en el empleo y hacen que reciban remuneraciones menores. Avanzar en la igualdad de género en los mercados laborales supone un incremento de la participación laboral femenina que aumente su autonomía económica, reduzca la pobreza en sus hogares e impulse el crecimiento económico.

El impacto en el aumento de la producción per cápita conforme se iba avanzando hacia la paridad entre mujeres y hombres en la actividad económica ha sido tan grande como el del bono demográfico en la región durante los últimos años y probablemente será mayor en el futuro cercano (Martínez, Miller y Saad, 2013). Esto plantea la oportunidad de implementar políticas para estimular la participación femenina en igualdad de condiciones con la masculina.

La equiparación de las tasas de actividad femenina y masculina y la eliminación de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres disminuirían la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2014a). Es necesario fortalecer las políticas e instituciones laborales mediante programas e intervenciones para proteger el empleo y ampliar las oportunidades de trabajo de calidad para las mujeres, evitando la segregación ocupacional de género y la discriminación en el mercado de trabajo. La superación de la discriminación requiere de capacitación para que las mujeres puedan ocupar empleos altamente masculinizados, la igualación salarial y el estímulo a su empoderamiento mediante su presencia en todas las esferas de la vida social, desde el hogar, hasta las altas esferas del poder, pasando por el espacio comunitario. Todo esto debe darse en el marco de acciones tendientes a la transformación de los factores culturales relacionados con la distribución tradicional de los roles productivos y reproductivos entre sexos.

### 3. Preparar los sistemas de salud para sociedades en proceso de envejecimiento

La combinación de las tendencias al envejecimiento y el crecimiento económico lleva a un rápido y sostenido incremento del gasto en salud. Una proyección de esos costos para el Brasil, Chile y México sugiere una duplicación del tamaño del sector en relación con el PIB desde la actualidad hasta 2060.

Debido a que los gastos en salud destinados a las personas mayores son financiados en su mayor parte (aunque no exclusivamente) por el Gobierno, esta tendencia llevará a un incremento sustancial del gasto público. En diez países de la región, el financiamiento de los costos del sector de la salud representaría para sus Gobiernos un desafío mayor que la financiación de las pensiones públicas (Miller, Mason y Holz, 2011; Miller y Castanheira, 2013). A pesar de que el debate se ha centrado en las pensiones, es posible que el sector de la salud sea el principal desafío fiscal en economías envejecidas.

Junto con el incremento del tamaño del sector, también se producirán transformaciones en los servicios ofrecidos como consecuencia de la evolución de la población atendida. En la actualidad, el 17% del gasto en salud se destina a las personas mayores. Incluso los países con una alta proporción de personas de edad, como la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay, dedican menos del 30% de su gasto en salud a ese segmento. Esto cambiará en las próximas décadas, debido al envejecimiento de la población y la creciente intensidad de la atención de salud entre las personas mayores. Se proyecta que el gasto en salud dedicado a esas personas alcance el 53% del gasto del sector en 2070.

Esto implica la reorientación de los sistemas de salud hacia servicios de prevención y tratamiento de enfermedades crónicas, como las patologías del corazón, el cáncer, las enfermedades pulmonares y la diabetes. El Consenso de Montevideo traza líneas de política relevantes para adecuar las políticas de salud al perfil epidemiológico y al envejecimiento, reforzando la lucha contra las enfermedades transmisibles, implementando acciones de prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas y teniendo en cuenta especificidades de género, edad, regiones y grupos étnicos y socioeconómicos (CEPAL, 2013b).

## 4. Mejorar la salud sexual y reproductiva de los jóvenes

Las políticas públicas deben priorizar la prevención del embarazo adolescente, con un enfoque multidimensional. Desde el punto de vista demográfico, el foco debe estar en las uniones tempranas, frecuentes entre los pobres y excluidos, que siguen estando asociadas a la alta fecundidad adolescente. Por ello, son pertinentes iniciativas legales, educativas y formativas dirigidas a promover su postergación y a impedir las uniones impuestas.

La variable fundamental para la acción pública en la región es el acceso a la anticoncepción, ya que los países desarrollados presentan índices de actividad sexual en la adolescencia similares o mayores, pero una fecundidad muchísimo menor como consecuencia de la virtual universalización del inicio sexual protegido con medios anticonceptivos modernos y el aborto legal. El acceso a la anticoncepción para los adolescentes debe ser gratuito, oportuno, informado, de calidad y basado en principios como el de confidencialidad. Los adolescentes enfrentan diferentes barreras de acceso a la anticoncepción y suelen superarlas en condiciones ineficaces por falta de conocimiento, experiencia y empoderamiento. Estas tres falencias pueden atacarse mediante la educación sexual integral, las campañas de información y concientización, los programas de formación y consejería, y los servicios amigables de salud sexual y reproductiva.

El efecto de estas acciones puede ser contrarrestado si actores sociales clave —como las familias, los medios, el Estado y la comunidad— siguen desconociendo o condenando la condición de sujetos sexuales de los adolescentes. Aunque esto puede dar lugar a diferentes posiciones privadas y públicas, en lo inmediato debe enfrentarse con el acceso universal a la anticoncepción para evitar un aumento de la reproducción adolescente, sobre todo la no deseada. Incluso las intervenciones más decididas y sólidas de masificación de la anticoncepción pueden diluirse si un segmento de los adolescentes carece de incentivos para protegerse de un embarazo y enfrentan condiciones socioculturales que los presionan para un inicio temprano de la fecundidad. En este sentido, resultan esenciales para prevenir los embarazos adolescentes la garantía del derecho a una educación pertinente y de calidad, así como la apertura y ampliación de espacios, oportunidades, proyectos y pasatiempos para los adolescentes.

## 5. Proteger los derechos de los indígenas y afrodescendientes

La superación de las condiciones de privación y desigualdad de los pueblos indígenas y afrodescendientes es crucial en un enfoque de derechos. Para ello, es preciso implementar políticas acordes a los estándares internacionales vigentes, como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Desafortunadamente, la presencia de las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas no es suficientemente amplia y contundente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No hay ninguna meta específica relativa a ellos y solo se mencionan en dos metas como parte de poblaciones más amplias en condiciones de vulnerabilidad. Aun menor es la visibilidad de las poblaciones afrodescendientes, incluida solamente en una meta sobre datos, supervisión y rendición de cuentas, también como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Los países de la región reconocieron los derechos de los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes mediante la aprobación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en agosto de 2013 y la adopción de una Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en México en 2015. El Consenso expresa el compromiso de los Estados de seguir avanzando en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas como un asunto prioritario para la profundización de sus democracias. En la Guía operacional, se acordaron siete medidas prioritarias para los pueblos indígenas y se consideró que era preciso visualizar su situación de manera transversal e integral.

De esta manera, el Consenso refuerza y complementa el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en lo que respecta a los pueblos indígenas. Si bien el capítulo específico se centra en sus derechos colectivos, su implementación requiere de una articulación con los derechos individuales, visibilizando y tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, los niños, las niñas, los jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En lo que respecta a las poblaciones afrodescendientes, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (resolución 68/237), que abarca el período

comprendido entre 2015 y 2024, citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad. De allí la relevancia de su inclusión en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Si bien el Programa de Acción de la CIPD no incluyó de manera explícita la situación de los afrodescendientes, se ha ido incorporando en las revisiones quinquenales realizadas en la región.

## 6. Adecuar los sistemas de pensiones

Al igual que el gasto en educación, el gasto público en pensiones se puede descomponer en dos factores. El primero es el demográfico y mide la población en edad de retiro en relación con la población en edad de trabajar (relación de dependencia de las personas mayores). El segundo incluye los aspectos no demográficos y mide el beneficio efectivamente recibido por persona (relación del gasto en pensiones con la productividad). Así, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB es el producto de la relación de la población en edad de retiro con la población en edad de trabajar, multiplicado por el beneficio por persona en relación con la productividad (PIB por persona en edad de retiro)<sup>12</sup>. Este segundo factor refleja una decisión política frente a la situación demográfica.

En los países más avanzados en la transición demográfica (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), las personas mayores pasarán de representar alrededor del 15% de la población en edad de trabajar a entre el 40% y el 60% antes de 2070. Este aumento de la relación de dependencia implicaría la triplicación o cuadruplicación de los gastos en pensiones. Si se mantuvieran los niveles actuales de la relación entre la pensión media y el PIB per cápita, los cambios demográficos en la región llevarían en muchos casos (por ejemplo en los del Brasil, Chile y Cuba) a grandes incrementos del porcentaje del PIB destinado a las pensiones públicas. Por lo tanto, los sistemas de pensiones actuales, que de una manera general se caracterizan por baja cobertura y beneficios insuficientes, deberán readecuarse y fortalecerse, para garantizar la protección de una creciente población de personas mayores.

## 7. Crear un sistema público de cuidado

Las transformaciones de la estructura por edad de la población tienen significativos efectos sobre las necesidades de cuidado de los diferentes grupos etarios en sus ciclos de vida. Asimismo, el cambio de la estructura por edad y la composición de los hogares afecta la disponibilidad de personas cuidadoras al interior de las familias y plantea retos desde el punto de vista de los derechos y de la autonomía de las mujeres, sobre las que recae frecuentemente el cuidado de las personas en los hogares. A esto se suma el riesgo de que la ausencia de sistemas de cuidado genere otra forma de desigualdad que afecte a las condiciones de vida y la dignidad de las personas mayores, dependiendo de si cuentan o no con familiares con recursos económicos y disposición para atenderlos privadamente.

La demanda de cuidados en la región es alta y creciente, debido a que, a la necesidad de atender un número todavía grande de niños y niñas, se suma el aumento del número de las personas de edad o dependientes por sus condiciones de salud (CEPAL, 2010a). Esta tendencia se acentuará al acelerarse el envejecimiento, de modo que la dependencia y los cuidados en la vejez pasarán a constituir el grueso de la carga demográfica de asistencia. Esto hace necesario implementar o reforzar sistemas nacionales de cuidados y proveer su financiamiento.

Urge la participación del poder público en la provisión de servicios de atención de cuidado universales, basados en la prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres. Las políticas de cuidado deben atender de manera integral y coordinada las necesidades en el ciclo de vida, así como la disponibilidad, capacidad y derechos de las personas cuidadoras.

El panorama de las políticas de cuidado en región es heterogéneo; en general, prevalecen políticas para grupos destinatarios específicos, con bajo nivel de integración y coordinación, y, por lo tanto, con dificultades para responder de manera integral a las necesidades y al trabajo de cuidados.

<sup>12</sup> La ecuación de descomposición es:  $G / Y = P(65+) / P(20-64) * [G / P(65+) / Y / P(20-64)]$ ; donde G = gasto público en pensiones, Y = PIB, P(65+) = población de 65 años o más, y P(20-64) = población de 20 a 64 años. Véase Miller, Mason y Holz (2011).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores otorgó a los Gobiernos en 2015 un mandato de desarrollar sistemas integrales de cuidado, que fue reconocido explícitamente por cinco Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe entre 2000 y 2013. Los cuidados ocupan un lugar central en las medidas para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015c), que consideran la inclusión del cuidado en los sistemas de protección social, mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos para maximizar la autonomía, en particular de las personas mayores, y el desarrollo y fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidados con un enfoque de derechos.

Estas medidas incluyen un acceso equitativo a la atención de cuidados; el desarrollo de sistemas nacionales de cuidado; el incremento de la oferta y calidad de estos sistemas, y la creación de programas específicos de cuidado, incluidos los de atención domiciliaria, servicios de cuidado comunitario, programas de respiro, conserjería, capacitación y asistencia a personas cuidadoras y programas de transferencias para personas cuidadoras, incluidas las prestaciones de la seguridad social. Asimismo, es necesaria una legislación que regule la operación de las instituciones de cuidado de largo plazo para resguardar los tiempos de los trabajadores que cuidan a familiares de edad avanzada en condición de dependencia.

Pese a este marco normativo y las experiencias de implementación de políticas integradas de cuidado en la región, no existe consenso respecto de los componentes y las políticas que deberían formar parte de esos sistemas. Estos deberían atender las necesidades de las diversas poblaciones que requieren de cuidados y de las personas cuidadoras, y combinar acciones en la triple dimensión de tiempos, recursos y servicios para garantizar el derecho a cuidar y ser cuidado (Huenchuan, 2014; Marco y Rico, 2013; Rico y Robles, 2015).

La posibilidad de que los países implementen estas políticas depende de las estructuras de poder, la disponibilidad de recursos y las prioridades establecidas, en cuya definición influyen las consideraciones vinculadas a los equilibrios demográficos. Es deseable que una política de esta naturaleza se construya de manera progresiva e incremental, con base en los principios de igualdad y universalidad en el acceso al cuidado y a la protección social, de solidaridad, considerando las necesidades de cuidado de todos los grupos de la población, y de corresponsabilidad, sobre la base de un reparto igualitario del trabajo de cuidado entre los sexos y de respuestas articuladas del Estado, el mercado, las familias y la comunidad.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2015), *Global Monitoring Report 2015-2016*, Washington, D.C.
- Binstock, G. y E. Pantelides (2006), "La fecundidad adolescente hoy: diagnóstico sociodemográfico", documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 14 y 15 de noviembre [en línea] [www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/27255/Binstock.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/27255/Binstock.pdf).
- Bloom, D., D. Canning y J. Sevilla (2003), "The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change", *RAND Population Matters Program*, N° MR-1274, Santa Monica, California.
- Cavenaghi, S. y J. Rodríguez (2014), "Adolescent and youth fertility and social inequality in Latin America and the Caribbean: what role has education played?", *GENUS*, LXX, N° 1.
- Cavenaghi, S. y W. Cabella (2014), "Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa", *Serie e-Investigaciones*, N° 3, Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.

- (2015c), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2013a), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* (LC/L.3641(CRPD.1/4) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/50502/CRPDPropuestadeagenda.pdf>).
- (2013b), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4).
- (2013c), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013d), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2010a), *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos* (LC/L.3216(CEP.2010/3)), Santiago, mayo.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010c), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago.
- (2007), “Consenso de Quito”, *Informe de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)), Santiago.
- (2006), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago.
- (2004), “Consenso de México”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)), Santiago.
- (2000), “Consenso de Lima”, *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2087(CRM.8/6)), Santiago.
- Del Popolo, F., A. M. Oyarce y B. Ribotta (2009), “Indígenas urbanos en América Latina: Algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Di Cesare, M. (2011), “El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.395), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esteve, A., J. García-Román y R. Lesthaeghe (2012), “The family context of cohabitation and single motherhood in Latin America”, *Population and Development Review*, vol. 38, N° 4.
- GRULAC (Grupo de Estados de América Latina y el Caribe) [en línea] <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>.
- Guzmán, J. M. y otros (2001), *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes de América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Huenchuan, S. (2014) “¿Qué más puedo esperar a mi edad?”, *Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado*, Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas adultas mayores (LC/L.3942), S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), Santiago.
- Marco, F. (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marco, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), “Participación laboral femenina y bono de género en América Latina”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Miller, T. y H. C. Castanheira (2013), “The fiscal impact of population aging in Brazil: 2005-2050”, *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 30, N° 2
- Miller, T., C. Mason y M. Holz (2011), “The fiscal impact of demographic change in ten Latin American countries: projecting public expenditures in education, health, and pensions”, *Population Aging: Is Latin America Ready?*, Daniel Cotlear (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.

- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2014), *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*, Montevideo.
- Naciones Unidas (2015a), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015b), “World Population Prospects: The 2015 Revision”, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [DVD Edition].
- (2013), *National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analyzing the Generational Economy*, Nueva York.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Washington, D.C., 9 de junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), “Long-term baseline projections”, *Economic Outlook*, N° 95, OECD Publishing, mayo.
- Oliveira, M. C. y J. Melo (2010), “Gravidez na adolescência e bem-estar infantil: evidências para o Brasil em 2006”, *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*, vol. 3, N° 6, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).
- Pew Hispanic Center (2015), “More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.” [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/>.
- Rendall, M. y otros (2009), “Universal versus economically polarized change in age at first birth: a French-British comparison”, *Population and Development Review*, vol. 35, N° 1, Nueva York.
- Rico, M.N. y C. Robles (2015), “Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización”, *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Rodríguez, J. (2014), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010”, *Documentos de Proyecto (LC/W.605)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- Rodríguez, J. y M. Cobos (2014), “Fecundidad adolescente, unión y crianza: un nuevo escenario en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Población*, año 8, N° 15, julio/diciembre.
- Ruiz, M., L. Márquez y T. Miller (2015), “La mortalidad materna: por qué difieren las mediciones externas de las cifras de los países?”, *serie Población y Desarrollo*, N° 133 (LC/L.4102), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Salvador, S. (2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en Uruguay”, *El desafío de un sistema nacional de cuidado para el Uruguay*, serie Seminarios y Conferencias, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stern, C. (1997), “El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica”, *Salud Pública de México*, año/vol. 39, N° 002, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública, marzo-abril.
- Wong, L. R. y J. A. Carvalho (2006), “Age-structural transition in Brazil: demographic bonuses and emerging challenges”, *Age-Structural Transitions: Challenges for Development*, I. Pool y L. R. Wong (eds.), París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).

---

# Publicaciones recientes de la CEPAL

## ECLAC recent publications

---

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

### Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 242 p.  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 230 p.*
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015, 150 p.  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2015, 140 p.*
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015, 235 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015, 104 p.  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2015, 98 p.*
- Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo, 68 p.  
*Social Panorama of Latin America 2015. Briefing paper, 66 p.*
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015, 102 p.  
*Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 98 p.*

### Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.  
*40 years of the regional gender agenda, 128 p.*
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.  
*The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.*
- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, 2016, 90 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015, 2016, 74 p.
- Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015, 58 p.  
*Economic and Social Panorama of the Community of Latin American and Caribbean States 2015, 56 p.*
- Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, 180 p.  
*Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean, 2015, 172 p.*
- Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2015, 146 p.  
*Operational guide for implementation and follow-up of the Montevideo Consensus on Population and Development, 2015, 139 p.*
- América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, 88 p.  
*Latin America and the Caribbean: Looking ahead after the Millennium Development Goals. Regional monitoring report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean, 2015, 88 p.*
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2015, 98 p.  
*The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2015, 98 p.*
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados de la CEPAL (2010-2014), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados de la CEPAL (2012-2014), 2015, 148 p.
- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.  
*Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.*

- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.  
*Structural Change for Equality: An integrated approach to development, 2012, 308 p.*
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.  
*Time for Equality: Closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.*  
*A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.*

## Libros de la CEPAL / ECLAC books

- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena Ibarra, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.
- 137 Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad, Daniela Trucco, Heidi Ullmann (eds.), 2015, 282 p.
- 136 Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), 2015, 510 p.
- 135 *Rising concentration in Asia-Latin American value chains: Can small firms turn the tide?*, Osvaldo Rosales, Keiji Inoue, Nanno Mulder (eds.), 2015, 282 p.
- 134 Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Pablo Jiménez (ed.), 2015, 172 p.

## Copublicaciones / Co-publications

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

## Coediciones / Co-editions

- Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China, 2015, 240 p.  
*Latin American Economic Outlook 2016: Towards a new Partnership with China, 2015, 220 p.*
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

## Documentos de proyecto / Project documents

- Complejos productivos y territorio en la Argentina: aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015, 216 p.
- Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social, Teresita Escotto Quesada, 2015, 168 p.
- La economía del cambio climático en el Perú, 2014, 152 p.

## Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

## Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

## Manuales de la CEPAL

- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.
- 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Carlos Sandoval, Andrea Sanhueza, Alicia Williner, 2015, 74 p.

## **Revista CEPAL / *CEPAL Review***

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

*CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.*

## **Observatorio demográfico / *Demographic Observatory***

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.*

## **Notas de población**

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:  
*ECLAC publications are available at:***

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

**También se pueden adquirir a través de:  
*They can also be ordered through:***

**[www.un.org/publications](http://www.un.org/publications)**

United Nations Publications  
PO Box 960  
Herndon, VA 20172  
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* [publications@un.org](mailto:publications@un.org)

Pedidos / *Orders:* [order@un.org](mailto:order@un.org)





COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

