

2019

# Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Alicia Bárcena**  
Secretaría Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

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

**Rolando Ocampo**  
Director de la División de Estadísticas

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

**Mario Castillo**  
Oficial a Cargo 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 Rolando Ocampo, 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, a cargo de Mario Castillo.

La edición 2019 fue coordinada por Laís Abramo, quien se encargó de su redacción junto con Alberto Arenas de Mesa, Catarina Camarinhas, Miguel del Castillo Negrete, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Maldonado Valera, Xavier Mancero, Jorge Martínez Pizarro, Marta Rangel, Rodrigo Martínez, Iskuhi Mkrtychyan, Iliana Vaca Trigo y Pablo Villatoro. En el procesamiento estadístico participaron Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Howes, Carlos Kroll, Felipe López, Rocío Miranda y Felipe Molina. Se recibieron valiosos aportes y comentarios en diferentes secciones del documento de Simone Cecchini, Jorge Dehays, Andrés Gutiérrez, Javiera Muñoz, Lucía Scuro, José Suárez y María Elena Valenzuela.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122029-2  
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-047953-0  
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358266-4  
(versión ePub)

Número de venta: S.19.II.G.6

LC/PUB.2019/22-P/Rev.1

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-01133

---

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.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2019(LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019.

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@un.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.

Introducción.....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>La persistencia de la desigualdad en sociedades sujetas a grandes incertidumbres.....</b>	<b>39</b>
Introducción.....	41
A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso de los hogares.....	41
B. La desigualdad del ingreso reevaluada: estimaciones a partir de la combinación de fuentes de información .....	46
1. Limitaciones de las fuentes de información y nuevas metodologías de estimación de la desigualdad.....	48
C. Las clases sociales en el centro de la matriz de la desigualdad social .....	52
1. Evolución de la estratificación socioeconómica en América Latina .....	53
2. Importancia de la educación y el trabajo en la posición socioeconómica .....	62
3. Desigualdades entrecruzadas.....	72
4. El riesgo de caer en la pobreza por la pérdida de ingresos laborales .....	75
5. Conclusiones y agenda de investigación.....	80
Bibliografía .....	82
Anexo I.A1 .....	85
<b>Capítulo II</b>	
<b>La pobreza en América Latina: uno de los principales nudos críticos para alcanzar el desarrollo sostenible.....</b>	<b>93</b>
Introducción.....	95
A. Evolución de la pobreza por ingresos .....	96
1. Pobreza y pobreza extrema a nivel regional y por subgrupos de países.....	96
2. Pobreza y pobreza extrema por países .....	99
3. Pobreza y pobreza extrema por subgrupos de población .....	104
B. Factores relacionados con la dinámica reciente de la pobreza .....	111
1. El nivel y la distribución del ingreso de los hogares .....	111
2. Tendencias en las fuentes de ingreso en los hogares de menos recursos.....	115
3. Posibilidades de cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de erradicación de la pobreza.....	119
Bibliografía .....	121
Anexo II.A1 .....	122
<b>Capítulo III</b>	
<b>El gasto social: tendencias recientes y necesidades de financiamiento para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 .....</b>	<b>125</b>
Introducción.....	127
A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2018 .....	128
1. Evolución del gasto social en la región .....	130
2. Gasto social por persona .....	133
3. Gasto social en la región por funciones .....	134
4. Distribución del gasto social funcional en los países .....	137
5. El gasto público social en coberturas institucionales más amplias que gobierno central: países seleccionados.....	141
B. Estimación de los recursos necesarios para cerrar la brecha de ingresos de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina a 2030 .....	144
1. Recursos necesarios en los hogares para cubrir brechas de ingresos de la pobreza.....	144
2. Comparación entre las necesidades de recursos y el gasto público social, los ingresos tributarios y los montos de evasión y elusión .....	147
3. Estimación de costos para alcanzar la meta de pobreza en un horizonte de 10 años a través de transferencias de ingresos .....	149

C. Conclusiones.....	152	
Bibliografía.....	153	
Anexo III.A1.....	154	
<b>Capítulo IV</b>		
<b>Dinámica de la migración en la región y sus principales dimensiones.....</b>	<b>157</b>	
Introducción.....	159	
A. Cambios y continuidades de la migración.....	162	
1. Patrones y tendencias.....	162	
2. La disminución de la emigración extrarregional: ¿tendencia coyuntural?.....	168	
3. La expansiva dinámica migratoria intrarregional.....	171	
4. La reciente migración venezolana: necesidades imperativas de cooperación.....	173	
B. La migración y sus problemáticas en las subregiones.....	174	
1. Centroamérica y México.....	174	
2. El Caribe.....	180	
3. América del Sur.....	184	
Bibliografía.....	190	
<b>Capítulo V</b>		
<b>Migración e inclusión social y laboral para la igualdad.....</b>	<b>193</b>	
A. La compleja relación entre migración, pobreza y flujos de remesas internacionales.....	195	
1. Pobreza e inmigración: una relación heterogénea entre los países.....	195	
2. Los flujos de remesas internacionales y su incidencia en la pobreza en los países de América Latina.....	197	
B. Migración e inclusión social y laboral.....	207	
1. Diferencias en la inclusión social y laboral de la población local, migrante reciente y de largo plazo.....	207	
C. Racismo, discriminación y migración.....	214	
D. Institucionalidad para las personas migrantes en la región.....	218	
1. La dimensión jurídico-normativa internacional y nacional en materia migratoria.....	219	
2. La dimensión organizacional de la institucionalidad en materia migratoria y de trata de personas.....	228	
E. El ciclo migratorio y los desafíos de las políticas de inclusión y protección social: algunas áreas de atención prioritarias.....	235	
1. Instrumentos de protección social en el ciclo migratorio.....	236	
2. Ámbitos de atención prioritaria para proteger a los migrantes y favorecer su inclusión social y laboral.....	237	
3. Desafíos institucionales en torno a la migración y la protección social.....	242	
F. Comentarios finales.....	243	
Bibliografía.....	246	
Anexo V.A1.....	249	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL.....</b>	<b>259</b>	
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	América Latina (13 países): tasa de pobreza con y sin remesas, para la población total y para los hogares receptores de remesas, totales nacionales, alrededor de 2017.....	34
Cuadro I.1	América Latina (18 países): valores límite de ingreso per cápita de los estratos y variación del peso de estos entre 2002 y 2017.....	59
Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2018.....	85
Cuadro I.A1.2	América Latina (18 países): nivel y evolución de los hogares, según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017.....	87

Cuadro I.A1.3	América Latina (18 países): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017 .....	88
Cuadro I.A1.4	América Latina (17 países): volumen de ingresos anuales y participación en el ingreso de los diversos estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017 .....	90
Cuadro I.A1.5	América Latina (18 países): simulaciones de desplazamientos entre estratos al eliminar los ingresos laborales del perceptor principal, de perceptores adicionales y de todos los perceptores de ingresos laborales, alrededor de 2017 .....	91
Cuadro II.1	América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2018 .....	99
Cuadro II.2	América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2014 .....	99
Cuadro II.3	América Latina (15 países): tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2015 a 2018 .....	100
Cuadro II.4	América Latina (8 países): incidencia de la pobreza por condición étnica y zona de residencia, 2018.....	111
Cuadro II.5	América Latina (15 países): variación anual del ingreso laboral, del ingreso por perceptor y de los perceptores, entre los hogares de menores recursos, 2014-2018 .....	118
Cuadro II.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2018.....	122
Cuadro II.A1.2	América Latina (15 países): identificación de programas de transferencias no contributivas analizados en el capítulo II .....	124
Cuadro III.1	América Latina (16 países): monto requerido para cubrir brechas y relación con el gasto público social del gobierno central, alrededor de 2017 .....	148
Cuadro III.A1.1	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2018.....	154
Cuadro III.A1.2	América Latina (9 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2018.....	155
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: inmigrantes y emigrantes con respecto a la población total, por país de residencia y de nacimiento, 2019.....	163
Cuadro IV.2	Estimaciones de venezolanos en el exterior, 1990-2019 .....	172
Cuadro IV.3	Países del norte de Centroamérica: indicadores de migración absoluta, 2017 .....	175
Cuadro V.1	América Latina (9 países): personas pobres por país y estatus migratorio, último año disponible (estimación puntual, límites inferior y superior del intervalo de confianza).....	196
Cuadro V.2	América Latina (9 países): efecto marginal estimado del estatus migratorio sobre la condición de pobreza .....	197
Cuadro V.3	América Latina (18 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas, 1990-2018.....	198
Cuadro V.4	El Caribe (16 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas, 1990-2018.....	202
Cuadro V.5	América Latina (13 países): hogares que perciben ingresos por remesas, por quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2017 .....	205
Cuadro V.6	América Latina (13 países): participación de las remesas en el ingreso, por quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2017 .....	205
Cuadro V.7	América Latina (13 países): tasa de pobreza con y sin remesas, para la población total y para los hogares receptores de remesas, totales nacionales, alrededor de 2017 .....	206
Cuadro V.8	América Latina (6 países): tasa de desempleo de la población local, migrantes antiguos y recientes, por sexo, alrededor de 2015 .....	209
Cuadro V.9	América Latina y el Caribe (15 países): derechos específicos de los migrantes identificados en las legislaciones migratorias por país.....	223
Cuadro V.10	América Latina (14 países): normas sobre trata y tráfico de personas y su rango legal por país.....	228
Cuadro V.A1.1	Indicadores de calidad del modelo de regresión <i>probit</i> ajustado para explicar la situación de pobreza a partir de un conjunto de determinantes, 2014-2017 .....	249
Cuadro V.A1.2	América Latina y el Caribe (31 países): principales instrumentos destinados a regular la migración, por país, agosto de 2019.....	250

Cuadro V.A1.3	América Latina y el Caribe (9 países): principales instrumentos destinados a regular la emigración, por país, agosto de 2019.....	252
Cuadro V.A1.4	América Latina y el Caribe (32 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas migrantes, agosto de 2019.....	253
Cuadro V.A1.5	América Latina y el Caribe (16 países): carteras ministeriales que componen las instancias de coordinación intersectorial encargadas de las víctimas de la trata de personas, agosto de 2019.....	254
Cuadro V.A1.6	América Latina y el Caribe (17 países): carteras ministeriales que componen las instancias de coordinación intersectorial encargadas de la protección y la atención de las personas migrantes, agosto de 2019.....	256

### Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe y otros países: productividad e índice de Gini, 2014.....	15
Gráfico 2	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019.....	17
Gráfico 3	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas.....	19
Gráfico 4	América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2018.....	20
Gráfico 5	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018.....	22
Gráfico 6	América Latina (4 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso y la riqueza, último año con información disponible.....	24
Gráfico 7	América Latina (5 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso, 2000-2015.....	25
Gráfico 8	América Latina (18 países): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, 2002, 2008 y 2017.....	28
Gráfico 9	América Latina (18 países): personas de 25 años y más que no estudian y que no completaron la enseñanza secundaria según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	30
Gráfico 10	América Latina (18 países): cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más, personas de 65 años y más que reciben pensiones, y pensiones medias mensuales según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	31
Gráfico I.1	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018.....	42
Gráfico I.2	América Latina (15 países): índices de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2018.....	43
Gráfico I.3	América Latina (15 países): crecimiento relativo del ingreso por deciles, 2014-2018.....	44
Gráfico I.4	América Latina (15 países): crecimiento absoluto del ingreso por deciles, 2014-2018.....	45
Gráfico I.5	América Latina (5 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso, 2000-2015.....	46
Gráfico I.6	América Latina (6 países): índices de Gini para el total de la población, para adultos de 20 años y más (percentiles 1 a 99), y para adultos de 20 años y más corregido, 2000-2017.....	47
Gráfico I.7	América Latina (18 países): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017.....	57
Gráfico I.8	América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	60
Gráfico I.9	América Latina (17 países): participación en el ingreso y volumen de ingresos anuales de los diversos estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017.....	61
Gráfico I.10	América Latina (18 países): composición del ingreso de los hogares según fuentes de ingreso e ingreso promedio per cápita, por estrato socioeconómico, alrededor de 2017.....	63
Gráfico I.11	América Latina (18 países): nivel educativo alcanzado por las personas de 25 años o más según grandes estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017.....	65
Gráfico I.12	América Latina (18 países): promedio de años de estudio según tipos de inserción laboral y estrato socioeconómico, alrededor de 2017.....	66
Gráfico I.13	América Latina (17 países): inserción laboral de los ocupados de 15 o más años según estratos socioeconómicos, alrededor de 2017.....	68
Gráfico I.14	América Latina (16 países): ingreso laboral medio mensual del principal perceptor y de los demás perceptores de ingresos laborales, según tipo de inserción laboral y estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	70

Gráfico I.15	América Latina (18 países): tamaño medio del hogar, promedio de perceptores de ingresos laborales por hogar y porcentaje de hogares monoparentales y unipersonales, según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	71
Gráfico I.16	América Latina (18 países): relación entre la estructura por grupos de edad, la ubicación geográfica, la condición étnica, la condición racial y los salarios según sexo, y la pertenencia a diversos estratos socioeconómicos, alrededor de 2017.....	73
Gráfico I.17	América Latina (18 países): probabilidad de las personas de mantenerse en el mismo estrato y riesgo de caer en situación de pobreza o de pobreza extrema por pérdida de ingresos laborales, alrededor de 2017.....	77
Gráfico I.18	América Latina (18 países): cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más, personas de 65 años y más que reciben pensiones, y pensiones medias mensuales según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017.....	79
Gráfico II.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019.....	97
Gráfico II.2	América Latina (17 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por países y subregiones, 2008-2018.....	98
Gráfico II.3	América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza, valores relativos y absolutos, 2008 a 2014 y 2014 a 2018.....	102
Gráfico II.4	América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza extrema, valores relativos y absolutos, 2008 a 2014 y 2014 a 2018.....	103
Gráfico II.5	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por zona de residencia, 2014 a 2018.....	105
Gráfico II.6	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, 2014 a 2018.....	106
Gráfico II.7	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según sexo, 2014 a 2018.....	107
Gráfico II.8	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según situación ocupacional, 2014 a 2018.....	108
Gráfico II.9	América Latina (5 países): incidencia de la pobreza según la condición étnico-racial, 2014 y 2018.....	109
Gráfico II.10	América Latina (8 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnica, 2014 a 2018.....	110
Gráfico II.11	América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos “variación del ingreso medio” y “variación de la distribución”, 2008-2014, 2014-2018 y 2008-2018.....	114
Gráfico II.12	América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2018.....	116
Gráfico II.13	América Latina (14 países): aporte de los salarios y del ingreso del trabajo independiente a la variación total de los ingresos entre los hogares de menores recursos, 2014-2018.....	117
Gráfico II.14	América Latina (14 países): aporte de las pensiones, transferencias no contributivas y otras transferencias a la variación total de los ingresos entre los hogares pobres y vulnerables, 2014-2018.....	119
Gráfico II.15	América Latina (18 países): proyección de la tasa de pobreza regional a 2030 con distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y de cambios en la distribución del ingreso.....	120
Gráfico II.16	América Latina (18 países): proyección de la tasa de pobreza extrema regional a 2030 con distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y de cambios en la distribución del ingreso.....	121
Gráfico III.1	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2018.....	130
Gráfico III.2	El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2018.....	131
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2018.....	132
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2018.....	133

Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2018 .....	135
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2018.....	137
Gráfico III.7	América Latina (16 países): brechas anuales promedio por persona para pobreza extrema, pobreza y 1,8 líneas de pobreza, por país, 2017.....	145
Gráfico III.8	América Latina (16 países): total de recursos a incrementar en los ingresos de la población para superar pobreza extrema y la pobreza, por país, 2017 .....	146
Gráfico III.9	América Latina (16 países): proporción de los ingresos tributarios del gobierno central que sería necesario destinar para cubrir brechas, alrededor de 2017.....	149
Gráfico III.10	América Latina (16 países): cantidad de recursos a incrementar en transferencias para cerrar las brechas de pobreza y pobreza extrema en 10 años, 2020-2030.....	151
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe: población inmigrante según procedencia, 1970-2019.....	164
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe: proporción de inmigrantes y emigrados con respecto a la población nacional, por subregiones, alrededor de 2010 y 2019.....	167
Gráfico IV.3	El Caribe (26 países): proporción de inmigrantes y emigrados con respecto a las poblaciones nacionales, 2019.....	168
Gráfico IV.4	Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños, 2019 .....	169
Gráfico IV.5	Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños con exclusión de los mexicanos en los Estados Unidos, 2019.....	169
Gráfico IV.6	Distribución de los migrantes latinoamericanos y caribeños en el resto del mundo según subregión de origen, por continentes y subregiones, 2019.....	170
Gráfico IV.7	Distribución de migrantes latinoamericanos y caribeños en el resto del mundo según subregión de origen, por países de destino tradicionales, 2019.....	171
Gráfico IV.8	República Bolivariana de Venezuela: crecimiento anual de la emigración, 1990-2020 .....	172
Gráfico IV.9	Estados Unidos: mexicanos y centroamericanos residentes en el país, enero de 1995 a julio de 2017 .....	173
Gráfico IV.10	Países del norte de Centroamérica: motivos para migrar declarados por los migrantes devueltos por las autoridades estadounidenses, 2016.....	178
Gráfico IV.11	Estados Unidos, México y países del norte de Centroamérica: salario mínimo y medio mensuales, 2017-2019.....	179
Gráfico V.1	América del Sur (9 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales, 1990-2017 .....	200
Gráfico V.2	México y Centroamérica (5 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales, 1990-2017 .....	201
Gráfico V.3	El Caribe (15 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales 1990-2017 .....	203
Gráfico V.4	América Latina (7 países): índice de feminidad de la población local, migración antigua y reciente, mayores de 15 años de edad, alrededor de 2015 .....	207
Gráfico V.5	América Latina (7 países): estructura por edades, población local, migración antigua y reciente, de ambos sexos, alrededor de 2015.....	208
Gráfico V.6	América Latina (7 países): niveles educativos (ciclos completos) de la población local, migrantes antiguos y recientes, población de 18 años o más de ambos sexos, alrededor de 2015.....	209
Gráfico V.7	América Latina (7 países): proporción de ocupados con inserción laboral en sectores de baja productividad, alrededor de 2015.....	210
Gráfico V.8	América Latina (5 países): proporción de personas ocupadas en construcción, hombres de 15 años o más, alrededor de 2015 .....	211
Gráfico V.9	América Latina (5 países): proporción de personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, mujeres de 15 años o más, alrededor de 2015.....	212
Gráfico V.10	América Latina (6 países): sobrecapacitación en migrantes y población local, ocupados mayores de 14 años, por sexo, alrededor de 2015.....	213
Gráfico V.11	América Latina (7 países): indicadores de inclusión social y laboral, población local, migrantes antiguos y recientes, alrededor de 2015.....	213

Gráfico V.12	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 y de las personas migrantes.....	220
Gráfico V.13	América Latina y el Caribe (31 países): año de promulgación de las principales legislaciones nacionales vigentes en materia de migración .....	222
Gráfico V.14	América Latina y el Caribe (29 países): año de promulgación de las principales legislaciones nacionales vigentes en materia de trata de personas .....	227
Gráfico V.15	América Latina y el Caribe (32 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las personas migrantes.....	231
Gráfico V.16	América Latina y el Caribe (17 países): año de creación de las principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de proteger y atender a las personas migrantes, 1900-2020 .....	232
Gráfico V.17	América Latina y el Caribe (16 países): año de creación de las principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de proteger y atender a las víctimas de la trata de personas, 2000-2020.....	234
Gráfico V.18	América Latina y el Caribe (26 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las víctimas de la trata de personas, 2019.....	235

## Recuadros

Recuadro I.1	Mediciones de desigualdad utilizando múltiples fuentes de datos: el caso de México .....	50
Recuadro I.2	Metodología para la estimación de los estratos socioeconómicos .....	55
Recuadro II.1	Mediciones de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	95
Recuadro II.2	Efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares sobre la pobreza.....	112
Recuadro III.1	Información estadística sobre el gasto público social .....	129
Recuadro III.2	Método de estimación de los recursos necesarios para superar la pobreza.....	150
Recuadro IV.1	La pertinencia de lograr los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.....	161
Recuadro IV.2	Posibilidades y límites de las encuestas de hogares para estimar la migración .....	164
Recuadro IV.3	Trabajadoras domésticas latinoamericanas en los Estados Unidos.....	170
Recuadro IV.4	Centroamérica: niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados .....	177
Recuadro IV.5	Haití y el impacto de los desastres sobre la movilidad.....	183
Recuadro V.1	Racialización de los migrantes .....	217
Recuadro V.2	Los pueblos indígenas y la migración.....	218
Recuadro V.3	Normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los trabajadores migrantes.....	220
Recuadro V.4	Enfoque de género en los marcos institucionales y normativos para la protección de los derechos de las mujeres migrantes: una mirada desde el repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL .....	226
Recuadro V.5	El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013: la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.....	230
Recuadro V.6	Institucionalización de la Política Municipal para la Población Inmigrante (PMPI) de São Paulo (Brasil).....	233

## Diagrama

Diagrama 1	Riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración .....	33
------------	---	----





# Introducción

---

- A. La centralidad de la igualdad para el desarrollo sostenible e inclusivo
  - B. Retrocesos en la pobreza extrema y la pobreza
  - C. Lenta reducción de la desigualdad de ingresos
  - D. La desigualdad de ingresos y el 1% más rico
  - E. Estratos de ingresos medios: expansión, exclusión y vulnerabilidad
  - F. Migración: desafíos para la inclusión y la protección social
  - G. Nuevos pactos sociales para la igualdad
- Bibliografía



## A. La centralidad de la igualdad para el desarrollo sostenible e inclusivo

La lucha contra la desigualdad, la erradicación de la pobreza y la búsqueda de sociedades más justas e inclusivas y con mayores niveles de bienestar se encuentran en el corazón de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En América Latina y el Caribe los desafíos asociados a estos objetivos se caracterizan por su naturaleza multifacética y estructural, y su persistencia. Sin embargo, en el momento actual se atraviesa por una coyuntura mundial y regional más adversa para enfrentarlos, al menos en comparación con la primera década y media del presente siglo. No solamente diversos avances en materia social se han desacelerado o estancado en un contexto económico poco dinámico, sino que también se vislumbran importantes señales de retroceso.

Después de un quinquenio de lento crecimiento, las carencias estructurales de la región se han vuelto más patentes y su solución es parte de las demandas de amplios grupos sociales, en particular de las nuevas generaciones. Estas demandas incluyen el rechazo a la persistencia de la cultura del privilegio en sus múltiples dimensiones, en particular las vinculadas a la concentración de la riqueza, el acceso segmentado a servicios públicos y culturales de calidad, y la falta de reconocimiento de la dignidad de los individuos y las comunidades. Esto es lo que muchos actores expresan bajo la demanda de terminar con los abusos.

A estos factores, se suman los problemas asociados a los efectos de los desastres y el cambio climático, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, la intensificación de los movimientos migratorios y las incertidumbres relacionadas con la revolución tecnológica, que impondrá nuevas necesidades, riesgos y prioridades. Además, se asiste a un período de cambios geopolíticos globales, gran descontento social y creciente polarización, acompañados en muchos casos de un proceso de deslegitimación de la política y un creciente rechazo a formas tradicionales de organización y expresión de intereses. Estos factores precipitan en algunos casos cambios políticos de envergadura y el cuestionamiento de consensos forjados en las últimas décadas, de signos distintos, algunos de los cuales han representado avances en la agenda de derechos e inclusión, en tanto que otros han contribuido a la reproducción de desigualdades, exclusiones y distintas formas de vulnerabilidad.

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se retoma el análisis de las tendencias en la evolución de la desigualdad de ingresos, la pobreza y el gasto social en América Latina, y se incluye un análisis de la migración, fenómeno que ha ganado importancia en la agenda política y social de la región. Además, destacan tres grandes temas. En primer lugar, se muestra que los ingresos del 1% más rico de la población siguen creciendo y que la estimación de la desigualdad que combina la participación del 1% más rico sobre la base de registros tributarios y de información de las encuestas de hogares es significativamente más elevada que aquella que se obtiene solo a través de las encuestas de hogares. Perfeccionar la medición de la desigualdad es fundamental para apoyar las políticas públicas que combaten la desigualdad en la región. En segundo lugar, se presenta un análisis de la evolución y ampliación de los estratos de ingresos medios, fenómeno estrechamente asociado con la tendencia de reducción de la pobreza y la pobreza extrema que predominó en la región entre 2000 y 2014; se trata de un fenómeno que se tradujo en la mejora de las condiciones de vida y el incremento de las expectativas y demandas sociales de una proporción importante de la población, pero que, al mismo tiempo, no fue capaz de atenderlas en la dimensión esperada y tampoco de eliminar una serie de vulnerabilidades. La información presentada confirma que los estratos de ingresos medios siguen enfrentando distintas vulnerabilidades (bajo nivel educacional, baja calidad de la inserción laboral, baja cobertura e insuficiencia de las

prestaciones en el sistema de pensiones). Frente a lo anterior, se requiere una mirada más amplia y avanzar en la conformación de sistemas de protección social integrales y con vocación universal. En tercer lugar, para apostar decididamente por la igualdad, se requiere establecer un nuevo pacto social que consolide acuerdos entre diversos actores, brindando legitimidad y solidez a políticas y reformas estructurales transformadoras. Un pacto social para la igualdad es un pacto orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como al reconocimiento de identidades y autonomías diversas y a la superación de la heterogeneidad estructural. Entre otros elementos, ello demanda un pacto fiscal para avanzar en la equidad distributiva y en la sostenibilidad de la protección social.

## 1. La igualdad como horizonte estratégico del desarrollo sostenible

El *Panorama Social de América Latina*, desde su creación hace más de un cuarto de siglo, ha analizado la pobreza y la desigualdad como problemas estructurales, asociados a los modelos de desarrollo predominantes en los países de la región, en sus diversas manifestaciones y características. Además, desde hace una década la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido planteando la centralidad de la igualdad como norte y horizonte estratégico del desarrollo y como un imperativo ético irreductible (CEPAL, 2010).

La noción de igualdad desarrollada por la CEPAL no se refiere solo a una igualdad de medios (ingresos, activos productivos y financieros y propiedad), sino también a una igualdad de capacidades, autonomías y reconocimiento recíproco y, fundamentalmente, a una igualdad de derechos. No es solo una igualdad de oportunidades y trato, sino también una igualdad de resultados.

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Es un obstáculo a la erradicación de la pobreza, al desarrollo sostenible y a la garantía de los derechos de las personas. Está asentada en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades de la región. Se caracteriza por un complejo entramado, en que las desigualdades de origen socioeconómico se entrecruzan con las desigualdades de género, territoriales, étnicas, raciales y generacionales (CEPAL, 2016c).

El camino hacia la igualdad exige un cambio de modelo de desarrollo, entendido como un cambio estructural progresivo, acompañado de un gran impulso ambiental. Esto supone diversificar la matriz productiva, es decir, superar la dependencia con relación a los recursos naturales que todavía caracteriza a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y aumentar el valor agregado y de transformación del tejido productivo, con incorporación y difusión tecnológica y aumento sostenible de la productividad.

Las sociedades democráticas se construyen sobre la base de las nociones de igualdad y participación, en un contexto en el que todos tienen el derecho y la oportunidad de asumir un rol y una responsabilidad en la toma de decisiones. En consecuencia, la igualdad de derechos es fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, base para una sociedad cohesionada que comparte objetivos y valores, con reconocimiento recíproco y sentido de pertenencia y, por tanto, clave para la gobernabilidad democrática. Al contrario, la desigualdad es un factor directo de conflicto, un riesgo para la convivencia democrática y la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, el fomento de la igualdad es una responsabilidad de todos los miembros de la sociedad, tanto desde el sector público como desde el privado.

Ese camino hacia la igualdad exige la recuperación y el fortalecimiento del papel del Estado en su capacidad de regular, fiscalizar y distribuir, orientar inversiones y producir bienes y servicios para favorecer el crecimiento y garantizar derechos. La política es el

instrumento fundamental del camino hacia la igualdad, que opera a través del diseño y la implementación de políticas públicas basadas en el enfoque de derechos y la construcción de una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, en un marco de ampliación de los espacios de participación política y social, establecimiento de pactos y consensos por la igualdad y fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2010, 2012 y 2014). La comunidad internacional ha reconocido la relevancia de la igualdad al incluirla entre las orientaciones centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

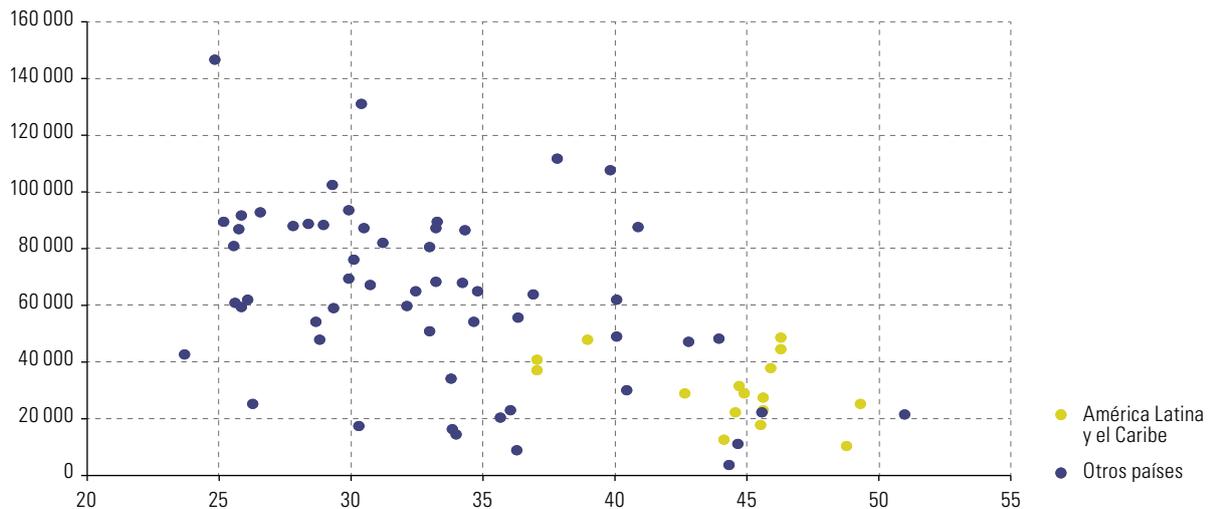
## 2. La desigualdad es ineficiente

Además de su valor intrínseco desde la perspectiva normativa, la igualdad tiene también el papel de impulsar el desarrollo sostenible, contribuyendo a la innovación, el aumento de la productividad y la sostenibilidad ambiental. La igualdad no es solo un resultado del sistema económico, sino también una variable explicativa de su eficiencia a largo plazo. Los países que hoy están en la frontera del desarrollo sostenible, es decir, del desarrollo que articula adecuadamente sus dimensiones social, económica y ambiental, combinan en gran medida la igualdad, el crecimiento económico, la productividad y la democracia (CEPAL, 2018b).

En otras palabras, reducir la desigualdad no es solo un imperativo para el desarrollo social y para la garantía de los derechos de las personas; es también una condición para la sostenibilidad del crecimiento económico. En el gráfico 1 se muestra que existe una correlación inversa entre la productividad y la desigualdad, medida por el índice de Gini, en un conjunto de países, incluidos los de América Latina; es decir, que cuanto más elevada es la desigualdad de ingresos, menor es la productividad, lo que cuestiona el postulado, tan común en la teoría económica, de que la desigualdad sería necesaria para estimular el aumento de la productividad y, por ende, el crecimiento económico. El gráfico evidencia lo contrario, es decir, que la desigualdad perjudica la elevación de la productividad y el crecimiento económico y, por tanto, es ineficiente.

### Gráfico 1

América Latina y el Caribe y otros países: productividad e índice de Gini, 2014  
(En dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA) y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

**Nota:** El índice de Gini está expresado en términos porcentuales. La productividad está expresada como producto por empleado en dólares de 2011 en PPA.

La igualdad, por su parte, es eficiente, en primer lugar, porque genera instituciones más inclusivas, lo que a su vez aumenta las oportunidades de lograr un mejor aprovechamiento de las capacidades creativas y productivas del conjunto de la población de un país y fortalece los mercados, al ampliar la demanda interna a través de la expansión del poder de compra de vastos sectores de la población. La igualdad de acceso a capacidades y oportunidades es especialmente importante ante la revolución tecnológica, que plantea la necesidad de contar con mayores y mejores niveles de educación y formación técnica en etapas críticas del ciclo de vida, coordinación y cooperación entre los actores para incorporar las nuevas tecnologías y dar forma a nuevos sectores económicos y productivos, y un sistema de protección social universal e inclusivo, capaz de asegurar un nivel de bienestar para todas las personas durante el proceso de cambio. La igualdad también fortalece las democracias, que son las que proveen más bienes públicos y externalidades positivas exigidas por el cambio tecnológico, la estabilidad económica y política, y el cuidado del medio ambiente. En la economía global, la igualdad ayuda a la expansión de la demanda agregada, al incorporar a sectores de la población que antes estaban excluidos, incluso del consumo de bienes esenciales, contribuyendo a evitar, por lo tanto, el riesgo recesivo (CEPAL, 2018b).

## B. Retrocesos en la pobreza extrema y la pobreza

La erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones continúan siendo desafíos centrales para los países de América Latina y uno de los principales nudos críticos que enfrenta la región para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Pese a los importantes avances logrados entre comienzos de la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, que se expresan particularmente en el aumento de la pobreza extrema cuando se considera el promedio regional. Esto es muy preocupante y enciende fuertes señales de alerta, en especial en un contexto regional de bajo crecimiento económico, crecientes desafíos vinculados a los desastres cada vez más frecuentes y la emergencia climática, aumento y mayor complejidad de la migración, profundas transformaciones demográficas (envejecimiento de la población y feminización de ese envejecimiento) y transformaciones en el mercado de trabajo, provocadas tanto por el actual auge de la revolución tecnológica como por la relocalización y reconfiguración de las cadenas productivas y por procesos de cambio en la regulación laboral que tienen fuertes efectos de precarización del empleo en algunos países.

En este escenario, la erradicación de la pobreza y la disminución sustantiva y significativa de la desigualdad deben estar en el centro del debate y de los esfuerzos de los países. Es imperativo desarrollar y fortalecer las políticas públicas de protección social y las referentes al mercado de trabajo, abarcando medidas de inclusión social y laboral, y políticas redistributivas en materia de ingresos. Para ello es fundamental proteger y cautelar el gasto social, fortalecer la institucionalidad social y laboral, y prestar especial atención a las causas de que la pobreza, la desigualdad y la exclusión sean mucho más profundas entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres y personas indígenas y afrodescendientes.

En la región, se produjo entre 2002 y 2014 un importante proceso de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, así como de diversos indicadores de la desigualdad social. Este proceso estuvo asociado no solo a un contexto económico más favorable, sino también a un contexto político en que la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad social, así como el objetivo de ampliar la inclusión social y de extender la protección social, ganaron un espacio inédito en la agenda pública de muchos países de América Latina y, en cierta medida, del conjunto de la región. Se amplió la agenda

de derechos, se fortaleció la acción del Estado y la institucionalidad social, se expandió la inversión en lo social y se implementaron políticas de carácter redistributivo en el ámbito social y del mercado de trabajo. Se avanzó en la superación de la concepción de política social que había marcado los años ochenta y noventa (una focalización reduccionista —concentrada en los sectores de pobreza extrema—, en oposición a las políticas públicas de carácter universal) y se recuperaron los objetivos de universalización de las políticas sociales, en contraposición a las tendencias de privatización que habían caracterizado las décadas anteriores, en especial en los ámbitos de la protección social, particularmente la educación, la salud y las pensiones (CEPAL, 2016b y 2017b).

El final del auge de las exportaciones de materias primas y la consiguiente desaceleración económica cambió la tendencia a partir de 2015, proceso que se agudizó por la disminución del espacio fiscal y las políticas de ajuste que afectaron la cobertura y la continuidad de las políticas de combate a la pobreza y de inclusión social y laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En este nuevo contexto, se deterioraron los indicadores laborales: aumentó el desempleo y se frenó la tendencia hacia una mayor formalización del empleo.

Ese proceso se refleja en la evolución de las tasas de pobreza y pobreza extrema. Entre 2002 y 2014, la tasa de pobreza (promedio regional) se redujo significativamente, del 45,4% al 27,8%, de modo que 66 millones de personas superaron esa situación. Al mismo tiempo, la tasa de pobreza extrema disminuyó de un 12,2% a un 7,8%. Sin embargo, a partir de 2015 los niveles de pobreza y especialmente de pobreza extrema aumentaron. En 2018, alrededor del 30,1% de la población regional estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Esto significa que aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 66 millones estaban en situación de pobreza extrema. A pesar de que la tendencia de aumento de la pobreza perdió fuerza entre 2017 y 2018, la pobreza total en 2018 superó en 2,3 puntos porcentuales la registrada en 2014, lo que significa un aumento de alrededor de 21 millones de personas, de las cuales 20 millones se encontraban en situación de pobreza extrema (véase el gráfico 2).

### Gráfico 2

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes y millones de personas)

#### A. Porcentajes

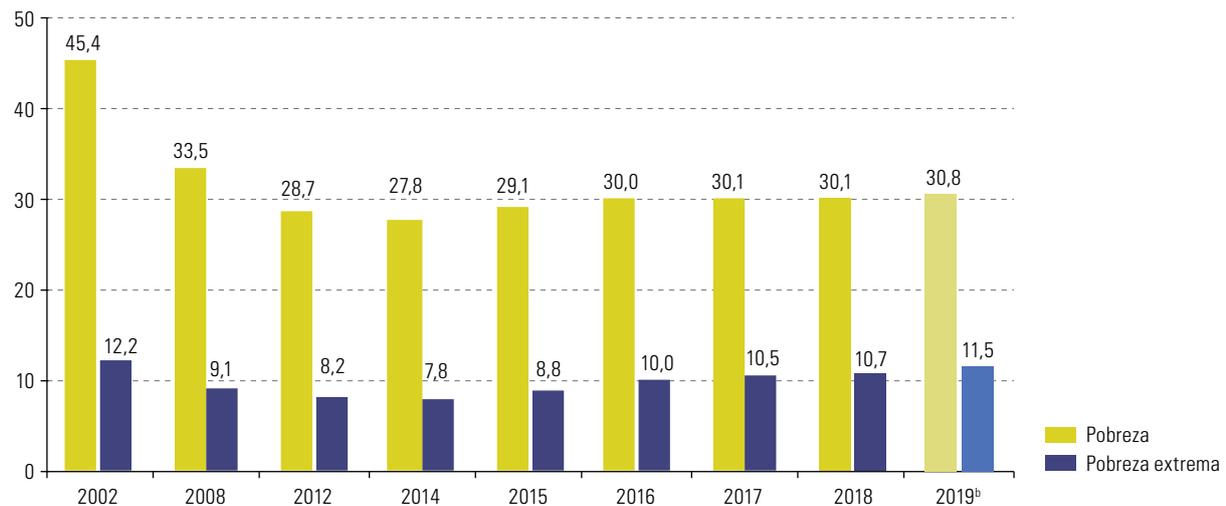
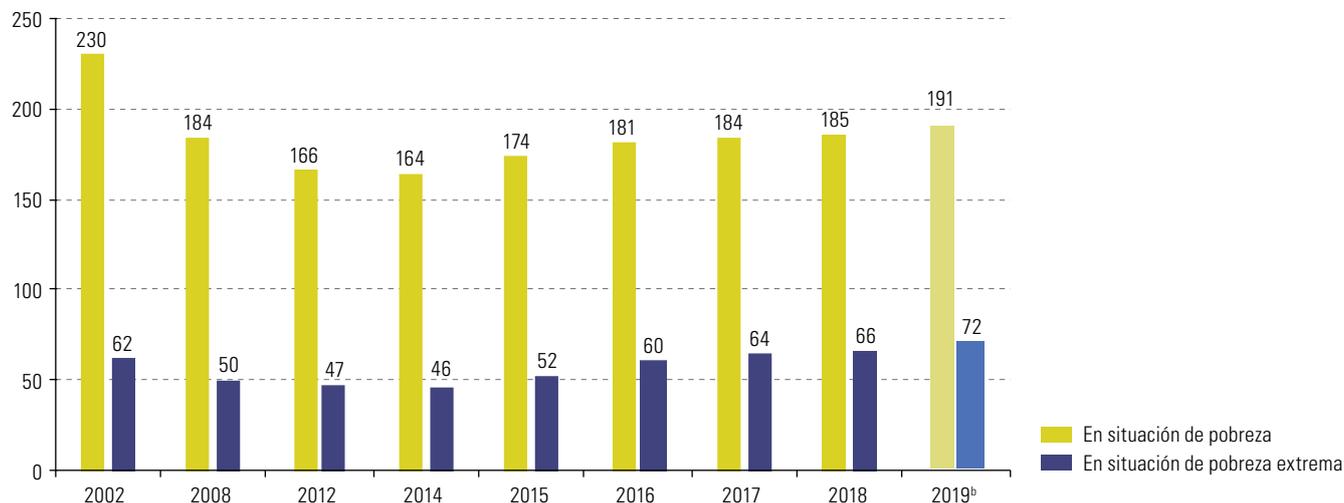


Gráfico 2 (conclusión)

## B. Millones de personas



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, 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).

<sup>b</sup> Los valores corresponden a proyecciones.

La pobreza en la región es resultado de dinámicas que difieren entre países. El aumento que se constata para el agregado regional entre 2015 y 2018 se explica principalmente por el incremento de la pobreza en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que en el resto de los países la tendencia fue de reducción de la pobreza, aunque a un ritmo más lento que en el período comprendido entre 2008 y 2014. El porcentaje de personas pobres en América del Sur (excluidos los países mencionados) se redujo entre 2014 y 2017 y presentó un leve aumento en 2018, explicado por el incremento registrado ese año en la Argentina. A su vez, la pobreza en el grupo conformado por Centroamérica y México se redujo del 45% en 2014 al 42% en 2018.

Para 2019, se proyecta un aumento de la pobreza y la pobreza extrema en el agregado regional, las que llegarían a tasas del 30,8% y el 11,5%, respectivamente. De confirmarse estas estimaciones, en 2019 habría 27 millones más de personas pobres que en 2014; peor aún, de ellas 26 millones se encontrarían en situación de pobreza extrema.

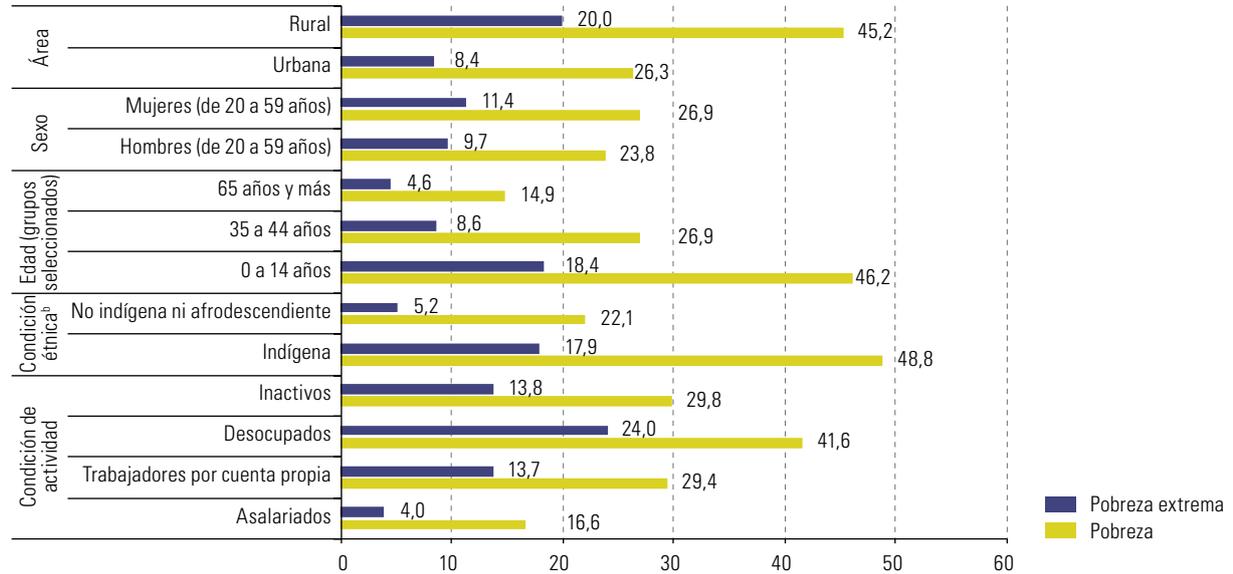
La pobreza no afecta igualmente a los distintos subgrupos de la población latinoamericana. Por ejemplo, la CEPAL (2019a), sobre la base de datos de alrededor de 2017, indicaba que, en el agregado regional, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema era mayor entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre otros grupos. Estas desigualdades ya habían sido constatadas y analizadas en otros estudios anteriores realizados por la CEPAL (2014, 2016c, 2017b y 2018b). Estas desigualdades, que son claras manifestaciones de la desigualdad social y de los efectos de la cultura del privilegio y los abusos, no se habían modificado en 2018. La incidencia de la pobreza alcanzaba tasas superiores al 40% entre los residentes de zonas rurales, los niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años, la población desocupada y las personas indígenas. En cuatro de los cinco países de América Latina que disponen de información acerca de la incidencia de la pobreza según condición étnico-racial sobre la base de las encuestas de hogares, la tasa de pobreza de la población afrodescendiente era significativamente más alta que la de la población no indígena ni afrodescendiente: en el Uruguay, la primera era

equivalente a 2,8 veces la segunda; en el Brasil era equivalente a 2,2 veces, y en el Perú a 2 veces<sup>1</sup>. En cambio, los niveles de pobreza resultaban más bajos en la población urbana, entre las personas de mayor edad, las personas con empleo asalariado y las personas no indígenas ni afrodescendientes (véase el gráfico 3).

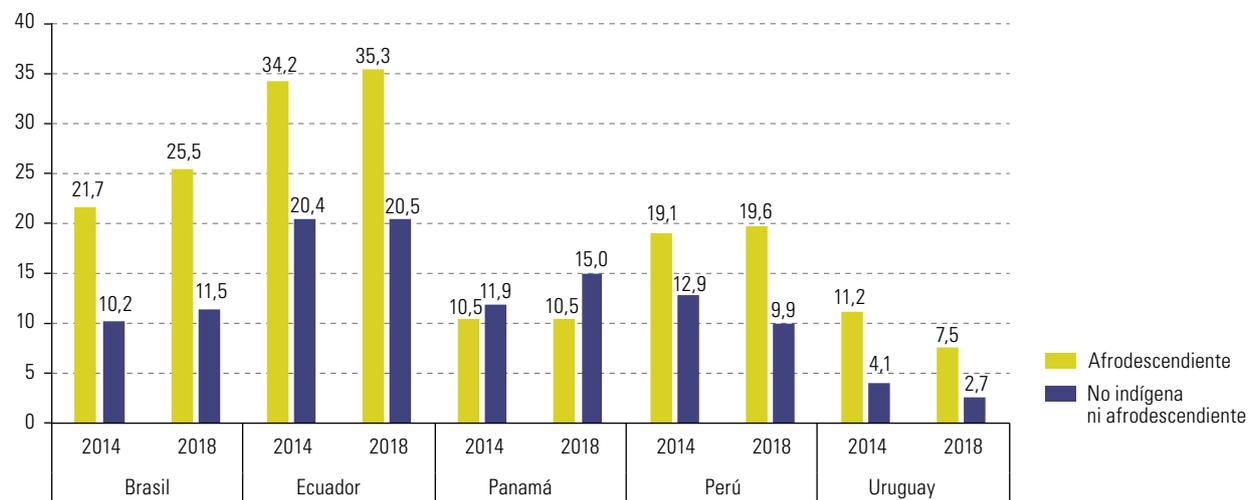
### Gráfico 3

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

#### A. Según área de residencia, sexo, grupos de edad, condición étnica y condición de actividad, 2018



#### B. Países seleccionados: tasas de pobreza según condición racial, 2014 y 2018



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

<sup>b</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.

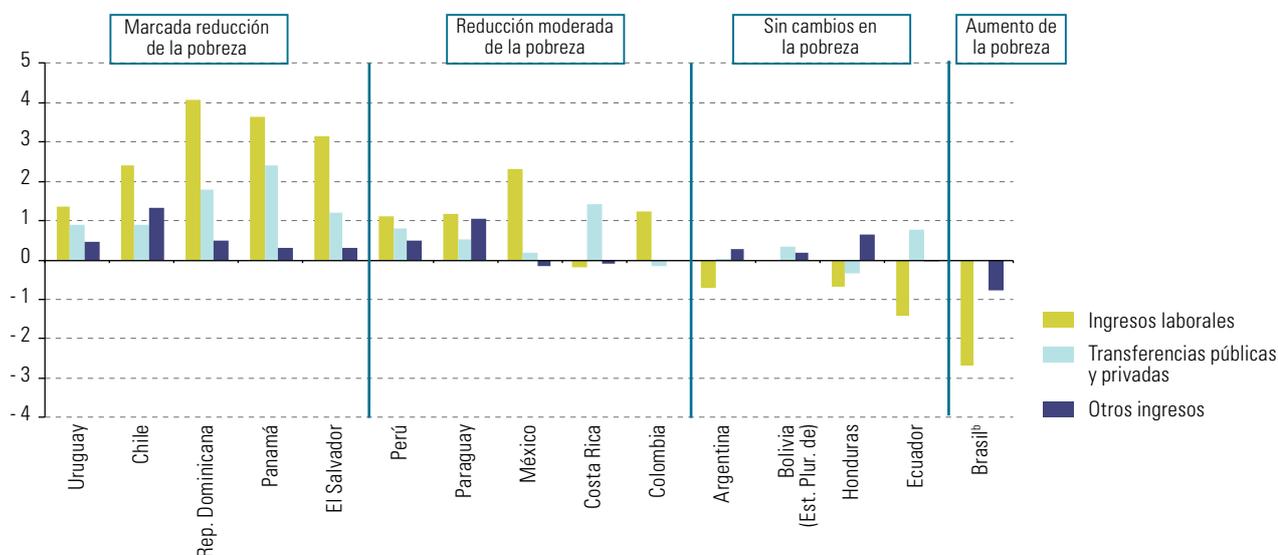
<sup>1</sup> Solo en Panamá las tasas de pobreza y pobreza extrema (medidas por las encuestas de hogares) de la población afrodescendiente son menores que las observadas en la población no afrodescendiente ni indígena.

Los cambios a través del tiempo de la incidencia de la pobreza por ingresos están vinculados a las variaciones del ingreso promedio de los hogares y de la distribución del ingreso entre los hogares. Los significativos resultados alcanzados en la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad de ingresos están asociados principalmente a dos factores: por un lado, la evolución del ingreso en los deciles de menores recursos, asociada al incremento de los ingresos laborales, que corresponden al 72% del total de ingresos de los hogares (CEPAL, 2019a), y por otro, transferencias públicas de los sistemas de protección social, que se expanden y diversifican sus prestaciones. En algunos países, en especial en Centroamérica y el Caribe, las remesas de los migrantes también tienen un impacto importante.

En todos los países de la región donde la pobreza se redujo fuertemente (un 5% o más) entre 2014 y 2018, y en casi todos los países donde se produjeron disminuciones moderadas de la pobreza, el incremento de los ingresos laborales fue lo que explicó en mayor medida el alza de los ingresos de los hogares de bajos recursos (véase el gráfico 4). A su vez, en el Brasil, donde la pobreza aumentó, la caída de los ingresos laborales fue el factor que más incidió en la contracción de los ingresos de los hogares de bajos recursos.

#### Gráfico 4

América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes, valores anualizados)



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

<sup>a</sup> Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al subperíodo 2014-2018, excepto en Chile (2013-2017).

<sup>b</sup> En el Brasil, la categoría "otros ingresos" incluye las transferencias públicas y privadas. Los cambios respecto del cuestionario de la encuesta nacional de hogares (PNAD) introducidos en la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua), utilizada a partir de 2016, impiden hacer una comparación más detallada de las fuentes de ingreso.

Los ingresos por transferencias públicas y privadas también incidieron, aunque en menor medida que el ingreso laboral<sup>2</sup>. En siete de los diez países donde se produjeron reducciones fuertes o moderadas de la pobreza, el alza de los ingresos por transferencias públicas o privadas fue la segunda corriente de ingresos que más explicó el aumento

<sup>2</sup> Los ingresos por transferencias públicas y privadas se descomponen en pensiones y jubilaciones, transferencias no contributivas y otras transferencias, incluidas las remesas.

de los ingresos de los hogares de bajos recursos; en Costa Rica, en particular, las transferencias fueron el factor que más incidió en el alza de los ingresos de esos hogares. En Costa Rica, Panamá y el Paraguay, el alza de los ingresos por transferencias se explica por el crecimiento de los ingresos provenientes de la protección social (en especial, los programas de transferencias condicionadas dirigidos al combate de la pobreza y las pensiones no contributivas); a su vez, en dos de los cinco países donde la pobreza se redujo fuertemente (República Dominicana y El Salvador), el aumento de los ingresos por transferencias se debió en su totalidad al incremento de las remesas. En cambio, en la gran mayoría de los países las jubilaciones o pensiones contributivas no aportaron al alza de los ingresos por transferencias, lo que podría explicarse por los bajos niveles de afiliación a los sistemas de pensiones contributivas que presentan los hogares de bajos recursos.

En síntesis, los mejores resultados en la reducción de la pobreza se registran en países en los cuales, junto al incremento de los ingresos laborales, aumentaron las transferencias públicas y privadas. La redistribución ha sido fundamental en la reducción de la pobreza, al complementar el crecimiento económico en períodos de bonanza y evitar aumentos de la pobreza y deterioros distributivos en la mayoría de los países en contextos de desaceleración económica. Entre 2014 y 2018, en 7 de los 13 países de la región en que se redujo la pobreza, predominó el efecto distributivo.

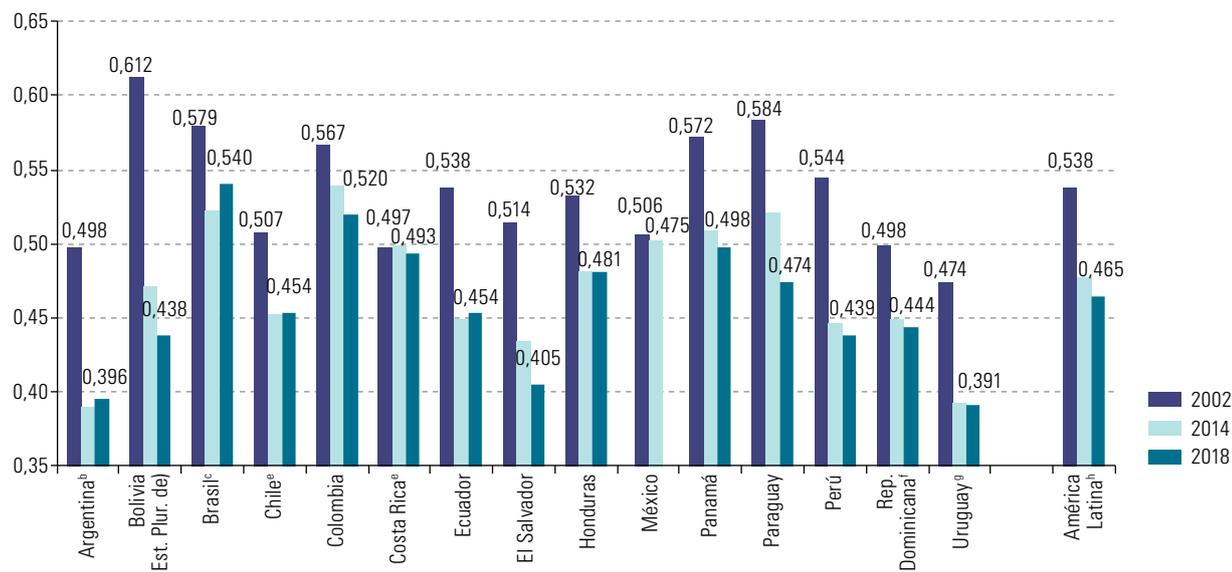
## C. Lenta reducción de la desigualdad de ingresos

América Latina es tristemente conocida como la región más desigual del mundo. La desigualdad de ingresos es una de las expresiones más evidentes de esa desigualdad y es un obstáculo al desarrollo y a la garantía de los derechos y del bienestar de las personas, además de un factor que inhibe la innovación, el aumento de la productividad y el crecimiento económico (CEPAL, 2017a y 2018b). Es, además, un rasgo muy persistente de la región, que se ha mantenido incluso en períodos de crecimiento económico. Aunque entre 2002 y 2014 la desigualdad de ingresos disminuyó de manera significativa, a partir de 2015 esa tendencia se ralentizó. Los factores determinantes de esta dinámica son similares a los destacados anteriormente que explican la evolución de la pobreza extrema y la pobreza.

La desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini (promedio de 15 países de América Latina) se redujo de 0,538 en 2002 a 0,477 en 2014 y a 0,469 en 2017, y luego llegó a 0,465 en 2018<sup>3</sup>. Así, este indicador disminuyó un 13,6% en 16 años, es decir, un 0,9% por año. Esta reducción se ha producido a un ritmo decreciente: la variación promedio observada entre 2002 y 2014 fue del 1,0% anual, mientras que la registrada entre 2014 y 2018 correspondió a un 0,6% anual (véase el gráfico 5). Existen grandes diferencias entre los países, tanto en lo que se refiere a los niveles de esa desigualdad, como a la intensidad y dirección de los cambios en esos distintos períodos. Los valores más bajos del índice de Gini, cercanos o inferiores a 0,400, se registran en la Argentina, El Salvador y el Uruguay, mientras que en el Brasil y Colombia los valores son superiores a 0,520.

<sup>3</sup> El promedio de cada año está calculado sobre la base de la información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países, aun cuando esta no necesariamente preserva la comparabilidad en todo el período analizado.

## Gráfico 5

América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018<sup>a</sup>

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

**Nota:** El detalle de las cifras por países presentadas en el gráfico puede verse en el cuadro I.A1.1 del anexo del capítulo I.

<sup>a</sup> El índice de Gini se calculó considerando ingresos iguales a 0.

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Las cifras de 2002 y 2014 fueron ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014, para hacerlas comparables con las de 2018.

<sup>d</sup> Las cifras de 2002, 2014 y 2018 corresponden a 2013, 2015 y 2017, respectivamente.

<sup>e</sup> Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las de años anteriores.

<sup>f</sup> Las cifras de 2018 no son estrictamente comparables con las de 2002 y 2014.

<sup>g</sup> Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

<sup>h</sup> Promedio simple calculado sobre la base de información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países.

Entre 2014 y 2018<sup>4</sup>, en cuatro países los niveles de desigualdad se redujeron de manera significativa según el índice de Gini. En Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y el Paraguay se produjeron disminuciones acumuladas del 7% o más, en tanto que en Colombia se alcanzó un 2%. Por su parte, el Brasil fue el único país en que se registró un aumento del índice de Gini superior al 3%<sup>5</sup>.

La forma habitual de analizar y cuantificar la desigualdad de ingresos considera su expresión en términos relativos a la media. Una reducción de la desigualdad requiere que los ingresos de los hogares con menores recursos crezcan a una tasa superior que los ingresos de los hogares con mayores recursos. Todos los países en que la desigualdad se redujo entre 2014 y 2018 muestran un tipo de evolución de los ingresos como la descrita. En algunos casos, como los de Chile, Panamá y la República Dominicana, el crecimiento más acelerado de los ingresos de la parte baja

<sup>4</sup> En los casos del Brasil y la República Dominicana los datos de 2014 y 2018 no son totalmente comparables. En el caso del Brasil se aplica una corrección a los datos de 2014 y anteriores sobre la base de la diferencia observada entre la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) y la encuesta nacional de hogares (PNAD) tradicional.

<sup>5</sup> Indicadores complementarios de desigualdad, como los índices de Theil y Atkinson (con dos parámetros de aversión a la desigualdad, 1,0 y 1,5), refuerzan la información referente a la caída de la desigualdad en el promedio de la región. Entre 2014 y 2018, los tres índices mencionados se redujeron un 1,3%, un 0,9% y un 1,0% por año, respectivamente, mientras que el índice de Gini se redujo a una tasa del 0,6% anual.

de la distribución fue acompañado por incrementos considerables del ingreso a lo largo de toda la distribución. En otros países, entre ellos Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Paraguay, las encuestas de hogares revelan una caída del ingreso en términos reales en los hogares de mayores recursos, mientras que en los primeros deciles el poder adquisitivo aumentó. A su vez, en la Argentina, el Brasil, el Ecuador y Honduras, países en que la desigualdad de ingresos aumentó en ese período, los ingresos de los primeros deciles decrecieron en términos reales, mientras que aquellos de los deciles más altos crecieron o cayeron en menor medida.

Tal como ha ocurrido con relación a la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema, el aumento de los ingresos de la parte baja de la distribución estuvo relacionado con mejoras en el mercado de trabajo (como, hasta 2014, la disminución del desempleo, el aumento de la asalarización y de la formalización del trabajo y, en algunos países, los aumentos reales del salario mínimo y el fortalecimiento de los procesos de negociación colectiva) y con la expansión de los sistemas de protección social.

Pero la desigualdad de ingresos también puede ser analizada en términos absolutos. En este caso, para que la desigualdad disminuya, se plantea una condición más exigente que en el análisis en términos relativos, puesto que los ingresos de los hogares con menos recursos deben crecer en un monto mayor que los ingresos de los hogares más ricos. Por tanto, una caída de la desigualdad relativa no garantiza una disminución de la desigualdad absoluta<sup>6</sup>.

Entre 2014 y 2018, en diez países<sup>7</sup> aumentaron las brechas de ingreso absolutas entre el primer y el décimo decil, incluso cuando en varios de ellos disminuyeron los índices de desigualdad. A manera de ejemplo, puede mencionarse que en dos países cuyos índices de desigualdad relativa disminuyeron (Chile y Panamá), el ingreso del primer decil creció anualmente en un monto equivalente a 0,03 veces la línea de pobreza, mientras que el ingreso del decil más rico creció cada año en montos equivalentes a 0,36 y 0,59 veces la línea de pobreza, respectivamente<sup>8</sup>.

A su vez, en cinco países<sup>9</sup> se registró una reducción de la brecha absoluta de ingresos entre los deciles extremos. Si bien en estos países el ingreso del primer decil no creció mayormente (alcanzando variaciones de apenas 0,01 veces la línea de pobreza por año) o incluso decreció, el décimo decil perdió ingresos en términos absolutos, en montos de hasta 0,33 veces la línea de pobreza por año<sup>10</sup>.

## D. La desigualdad de ingresos y el 1% más rico

La metodología habitual para estimar la desigualdad de ingresos, sobre la base de la información captada por las encuestas de hogares, es insuficiente para reflejar adecuadamente la totalidad del fenómeno ni hace evidentes las brechas de ingreso entre los sectores con mayores recursos y el resto de la sociedad.

<sup>6</sup> Como se señala en CEPAL (2014), aun cuando los índices habituales para cuantificar la desigualdad privilegian el enfoque relativo, tanto este como el enfoque absoluto de la desigualdad son aceptables y teóricamente correctos, y su utilización corresponde a una determinación valórica.

<sup>7</sup> Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>8</sup> El análisis de las variaciones de la desigualdad absoluta requiere que los montos de ingreso sean expresados en unidades comparables, aislando el efecto de la inflación (para comparar en el tiempo) y de la unidad monetaria (para comparar entre países). Expresar los ingresos de los hogares en múltiplos de la línea de pobreza de cada país es una forma de cumplir con ambos propósitos.

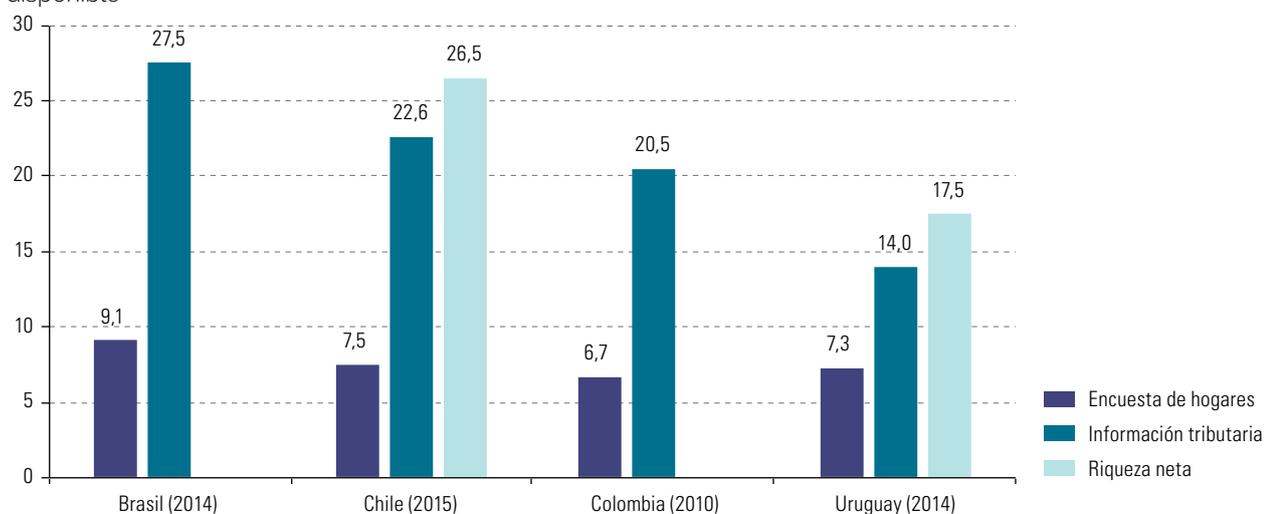
<sup>9</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Honduras, México y Paraguay.

<sup>10</sup> Es probable que estos resultados se encuentren, al menos en parte, influidos por las dificultades de las encuestas de hogares para reflejar con solidez los ingresos de los hogares más ricos, tema que se analiza a continuación.

En ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* se mejoró la medición, ampliando la reflexión acerca de las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza. En primer lugar, se fue más allá de las desigualdades de los ingresos corrientes entre hogares y personas mediante el análisis de la distribución funcional del ingreso y de las desigualdades en la distribución de los activos físicos y financieros. Uno de los resultados principales que se puso en evidencia fue que la concentración de la propiedad de activos físicos y financieros es mucho más elevada, grave y persistente que la concentración de los ingresos corrientes (CEPAL, 2019a). Como se muestra en el gráfico 6, los registros tributarios y las encuestas financieras permiten obtener información sobre los ingresos y la riqueza del 1% más rico, cuya participación resulta mucho mayor que la estimada con los instrumentos habituales.

**Gráfico 6**

América Latina (4 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso y la riqueza, último año con información disponible<sup>a,b</sup>



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

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

<sup>b</sup> El dato de riqueza neta (activos menos pasivos) de Chile corresponde a 2017, y el del Uruguay al período 2013/2014.

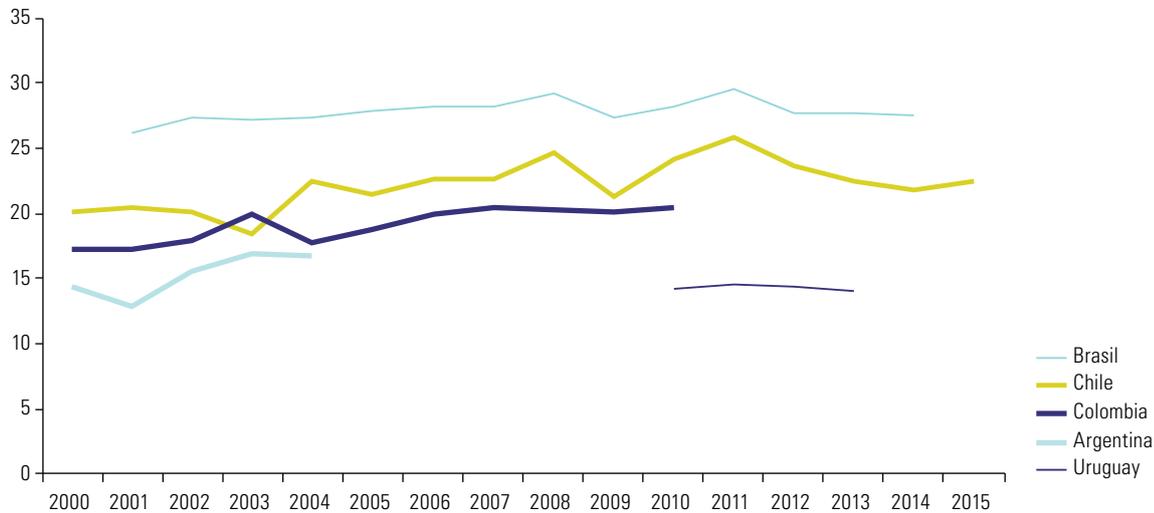
En esta edición del *Panorama Social* se avanza en el análisis de este tema sobre la base de los resultados de estudios recientes que estiman la participación del percentil de mayores ingresos en el ingreso nacional neto<sup>11</sup>, complementando la información de las encuestas de hogares con datos distributivos derivados de los registros impositivos. El ejercicio realizado para cinco países de América Latina evidencia que con esa metodología<sup>12</sup> los niveles de desigualdad son considerablemente más elevados que los informados sobre la base de las encuestas de hogares. El porcentaje del ingreso que recibe el percentil de mayores ingresos varía mucho según el país, y alcanza un mínimo de alrededor del 13% en la Argentina en 2001 y un máximo del 29% en el Brasil en 2011. Aunque las series no son lo suficientemente largas, se observa —con oscilaciones— una tendencia levemente creciente en todos los países, excepto en el Uruguay (véase el gráfico 7).

<sup>11</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

<sup>12</sup> El ejercicio está basado en investigaciones realizadas para la Argentina (Jiménez y Rossignolo, 2019), el Brasil (Morgan, 2017), Chile (Atria y otros, 2018), Colombia (Alvaredo y Londoño Vélez, 2013) y el Uruguay (Burdín, Esponda y Vigorito, 2014).

**Gráfico 7**

América Latina (5 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso, 2000-2015<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

El índice de Gini calculado mediante la combinación de la información sobre la participación del percentil de mayores ingresos y la información de las encuestas de hogares alcanza valores considerablemente más altos que los que se obtienen solo sobre la base de esta última fuente<sup>13</sup>. El índice de Gini corregido, para las personas de 20 años de edad y más, es de alrededor de 0,60 en el Brasil y Colombia, 0,58 en Chile, 0,55 en la Argentina<sup>14</sup> y 0,45 en el Uruguay. Las diferencias promedio entre el índice corregido y el estimado mediante las encuestas de hogares son de 3 puntos porcentuales en Colombia, 4 en el Uruguay, 7 en la Argentina y 8 en el Brasil, y destaca la diferencia de 10 puntos porcentuales en Chile.

El uso combinado de datos tributarios y encuestas de hogares atempera, aunque no revierte, la tendencia observada respecto de la caída de la desigualdad en varios de estos países, informada a partir del uso exclusivo de las encuestas. La mayor diferencia se produce en el caso de Chile, en que a partir de las encuestas de hogares se estima una caída del índice de Gini de 0,06 unidades en el período 2000-2015, frente a un descenso de 0,01 unidades en la estimación basada en fuentes de información combinadas.

Para avanzar en la elaboración de mediciones más completas de la distribución del ingreso se requiere avanzar en dos aspectos. El primero es evaluar la precisión de las estimaciones correspondientes a las distintas fuentes de ingreso que provienen de la cuenta de ingresos de los hogares de las cuentas nacionales, ya que esta es la fuente que provee la referencia general sobre los montos totales de ingreso recibido por los hogares. El segundo consiste en promover la divulgación de la información tributaria y generar mejores antecedentes para su aprovechamiento conjunto con las encuestas de hogares y las cuentas nacionales.

<sup>13</sup> Los detalles metodológicos se presentan en el capítulo I.

<sup>14</sup> Una estimación más reciente del índice de Gini de la Argentina (Jiménez y Rossignolo, 2019) muestra un valor más alto, de 0,58 en promedio para el período 2004-2015. La diferencia en el nivel se explica principalmente porque este estudio utiliza el ingreso antes de impuestos y contribuciones en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

## E. Estratos de ingresos medios: expansión, exclusión y vulnerabilidad

En el contexto del importante proceso de reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, gana fuerza la visión de que la tendencia de la gran mayoría de los países de América Latina sería la de pasar a ser países (o sociedades) de clase media. Lo que predomina en esa visión es una definición de clase media apresurada, resultado automático de la superación de los umbrales de pobreza monetaria definidos en cada país.

En esta edición del *Panorama Social* se realiza un aporte al debate, para lo cual se presenta una estimación de los estratos de ingresos medios. Cabe preguntarse qué ocurre con la estructura social en la región después de un decenio y medio en que amplios sectores de la población de América Latina (con todos los problemas, limitaciones y debilidades del proceso analizados en las secciones anteriores): i) superan la situación de pobreza extrema y pobreza medida por ingresos y ii) acceden a derechos y a niveles más elevados de bienestar en otros ámbitos del desarrollo social (como salud, educación, protección social, acceso al agua potable, saneamiento y electricidad). Se plantean entonces las siguientes preguntas: ¿qué lugar pasan a ocupar esos grupos en la estructura social?; ¿pasan efectivamente a constituir una nueva clase media, o forman parte de colectivos caracterizados por una alta vulnerabilidad social?; ¿en qué medida se produce efectivamente un proceso de movilidad social ascendente y cuál es la solidez o los riesgos que plantea ese proceso?; y, por último, ¿qué elementos definen la identidad o identidades de esos sectores y qué relación tienen o pueden establecer con la cultura del privilegio o con la cultura de la igualdad, con la democracia y con la necesidad de formar y consolidar consensos y nuevos pactos sociales que permitan el avance efectivo de los cambios estructurales progresivos necesarios para forjar sociedades más justas, igualitarias y cohesionadas?

En la actualidad existe un escaso conocimiento e información estadística sobre los sectores medios latinoamericanos, su composición ocupacional, sus perfiles de ingreso y educación y sus orientaciones culturales y sociopolíticas, pese a que en forma constante se hace mención a estos. La clase media es una especie de zona gris de la estructura social de la región, a la que constantemente se hace referencia sin que se logre avanzar en la determinación de sus rasgos constitutivos (Sémblér, 2006).

La CEPAL ha abordado el tema de la estratificación social en diversas ocasiones, pero debido a las significativas transformaciones experimentadas por las sociedades latinoamericanas, esta tarea se ha vuelto cada vez más compleja y ha presentado múltiples aristas, tanto en lo referido a la constitución de los estratos como a las dimensiones de su examen y sus dinámicas. La escasa comparabilidad de las diversas fuentes de información, la ausencia de dimensiones relevantes o su incorporación en instrumentos que no pueden integrarse fácilmente (autoidentificación, gasto y endeudamiento, consumo material y simbólico, movilidad social, entre otros) y fenómenos como el envejecimiento poblacional, que dificultan la aplicación de criterios ocupacionales para el conjunto de los hogares<sup>15</sup>, plantean desafíos significativos para la investigación comparada y para el análisis de los cambios en las estructuras sociales a nivel regional.

<sup>15</sup> Las encuestas de hogares de propósitos múltiples no suelen recoger información sobre la historia ocupacional o la última ocupación (e ingresos laborales) de los pensionados, lo que obliga a utilizar criterios subsidiarios para clasificar a sus hogares en una posición específica de la estructura social. Las encuestas longitudinales de protección social sí lo hacen, pero solo están disponibles en unos pocos países.

El análisis presentado en esta edición del *Panorama Social* parte de cuatro consideraciones fundamentales. En primer lugar, que es más apropiado avanzar en la conceptualización y la operacionalización de un debate sobre las clases medias y no sobre la clase media, porque sociológicamente esos segmentos de la población están compuestos por una variedad de situaciones y procesos y se caracterizan por una importante heterogeneidad en términos de ingresos y de muchas otras variables socioeconómicas.

En segundo lugar, hace falta determinar los criterios con arreglo a los cuales se puede definir a las clases medias y tratar de delimitar sus fronteras con las otras clases o estratos sociales, en una necesaria y renovada teoría de la estratificación social en América Latina y el Caribe. A este respecto, pese a que la discusión acerca de la estratificación social y en particular sobre las clases sociales conlleva muchas dimensiones (ocupación, educación, ingresos y gastos, consumo material y simbólico, redes sociales e identidades, entre otros), en esta edición del *Panorama Social* se abordan los cambios en la estructura socioeconómica en términos del tamaño de los diversos estratos definidos por diferentes umbrales de ingreso per cápita<sup>16</sup>. Por ese motivo utilizamos el concepto de estratos de ingresos medios y limitamos el análisis a su caracterización y evolución entre 2002 y 2017.

En tercer lugar, el análisis no comparte la idea de que acceder a la clase media sea un resultado automático de la superación de los umbrales de pobreza monetaria definidos en cada país. Considera fundamental reconocer que existe un segmento de la población de América Latina que, pese a haber superado el umbral de la pobreza monetaria, se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad y riesgo de volver a esa situación ante circunstancias tales como el desempleo o la precarización del empleo, bruscos aumentos de la inflación y desastres o eventos sociales, personales y familiares catastróficos. Es por ende importante identificar un sector de la población como parte del estrato bajo no pobre, situado entre las personas en situación de pobreza y los estratos de ingresos medios. Ese sector corresponde a las personas cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. En 2017, una de cada cuatro personas en América Latina se encontraba en esa situación (25,8% del total de la población, o sea 157 millones de personas en términos absolutos).

En cuarto lugar, se analiza la relación de la estratificación por ingresos con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social (las desigualdades territoriales, por estructura de edad, de género, y de condición étnico-racial), con particular interés en la evolución de los estratos de ingreso medio.

Los resultados de ese análisis indican que la participación de los estratos de ingreso medio en el total de la población de América Latina pasó de un 26,9% en 2002 a un 41,1% en 2017<sup>17</sup>. A su vez, la población de estratos de ingreso bajo (que corresponden a la suma de la población en situación de pobreza extrema, pobreza no extrema y bajos no pobres) se redujo del 70,9% al 55,9%. También se aprecia un leve incremento del estrato de ingresos altos (personas cuyos ingresos per cápita superan las 10 líneas de pobreza): del 2,2% al 3,0% de la población (véase el gráfico 8).

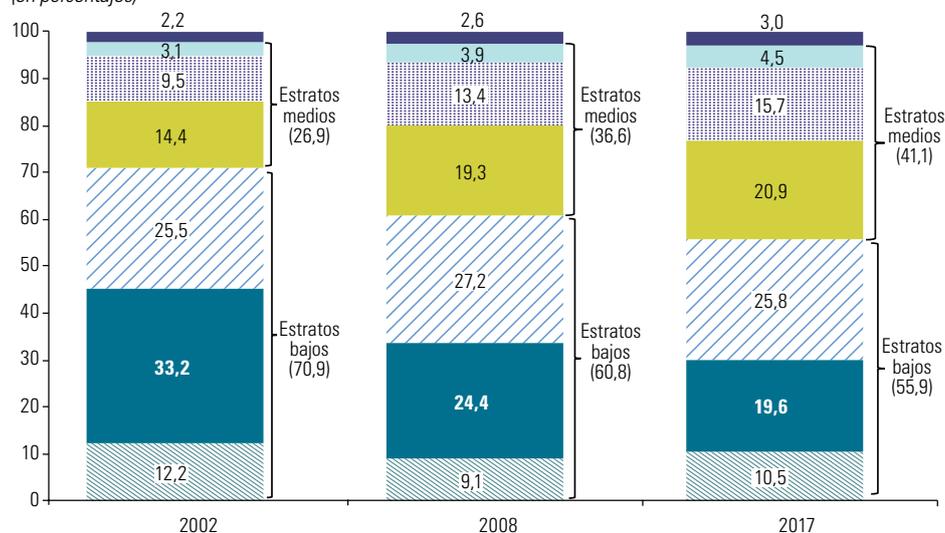
<sup>16</sup> A diferencia de otros estudios recientes (como OCDE, 2019) que adoptan el procedimiento de definir umbrales relativos, en el presente análisis se optó por establecer umbrales absolutos y fijos en el tiempo, expresados en múltiplos de las líneas de pobreza de cada país (véase una definición más específica en el recuadro I.1 del capítulo I). Se consideró que este criterio era más adecuado para la región debido a los elevados niveles de desigualdad que esta presenta y por la tradición de medición de la pobreza asociada a enfoques absolutos (basados en la definición de canastas de necesidades básicas valoradas a precios de mercado de cada país).

<sup>17</sup> El conjunto de los estratos de ingresos medios corresponde a las personas cuyos ingresos familiares per cápita se sitúan entre 1,8 y 10 líneas de pobreza. Está compuesto por tres subsectores: estratos medio-bajos (entre 1,8 y 3 líneas de pobreza), estratos medio-intermedios (entre más de 3 y 6 líneas de pobreza) y estratos medio-altos (entre más de 6 y 10 líneas de pobreza).

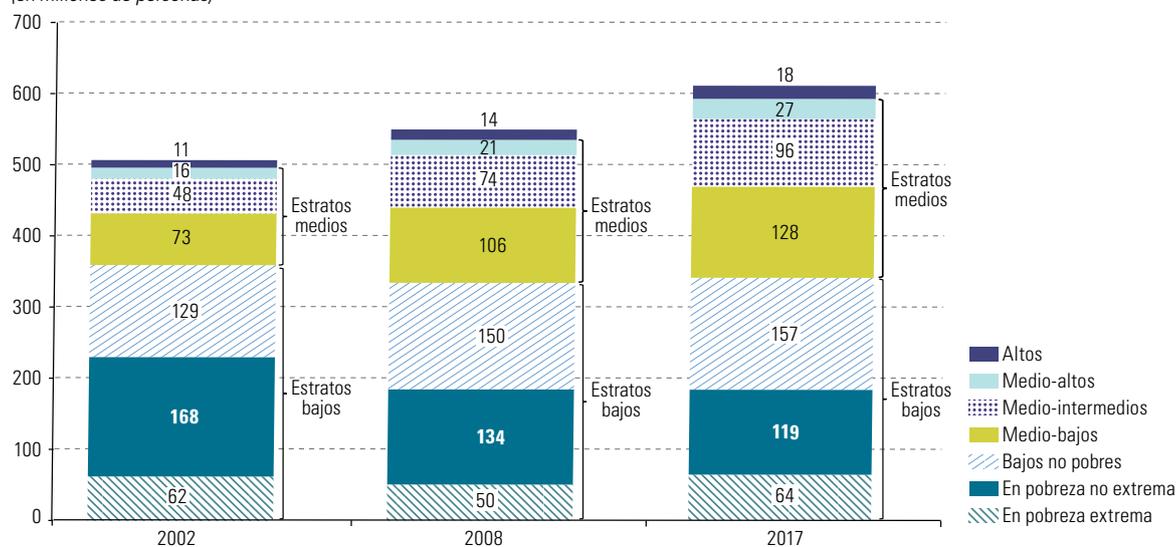
**Gráfico 8**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, 2002, 2008 y 2017  
(En porcentajes y millones de personas)

**A. Nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita**  
(en porcentajes)



**B. Evolución de los estratos de ingreso per cápita**  
(en millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019* [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

**Nota:** Cifras ajustadas a las proyecciones de población del *World Population Prospects 2019* y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

Pese a las mejoras observadas, la estructura social (vista desde los ingresos per cápita) sigue siendo altamente piramidal. Los datos correspondientes a 2017 muestran que las personas en situación de pobreza (incluyendo a los extremadamente pobres) continúan siendo el subgrupo del estrato bajo de mayor gravitación poblacional (30,1%), seguido por la población de estratos bajos no pobres (25,8%). En conjunto, totalizan más de la mitad de la población. Los estratos de ingreso medio-bajo (1,8 a 3 líneas de pobreza por persona) agrupan al 20,9% de la población. Así pues, el 76,8% de la población está compuesto por grupos pertenecientes a estratos bajos o medios bajos en América Latina.

La disminución y recomposición de los estratos bajos y el crecimiento de los estratos medios ha sido significativa. El estrato bajo disminuyó en 15 puntos porcentuales (de 359 a 341 millones de personas); esa cifra es el resultado de una importante reducción de los estratos en situación de pobreza no extrema (menos 49 millones de personas) con un leve aumento de los extremadamente pobres (2 millones de personas), y un aumento de los estratos bajos no pobres (28 millones de personas)<sup>18</sup>. Por otro lado, el estrato medio aumentó en 14,1 puntos porcentuales (de 136 a 250 millones de personas, y los estratos medio-bajos crecieron más); a su vez, el estrato alto creció solo 0,8 puntos porcentuales.

El estrato de ingresos medio-intermedios fue el que creció más rápidamente: casi el 65% durante el período, seguido del estrato medio-alto (45,9%) y luego del estrato medio-bajo (45,8%); por otro lado, disminuyó en 40,9% el estrato de personas en situación de pobreza no extrema y en 13,6% el de los extremadamente pobres. También se aprecia que las mejorías en los ingresos per cápita en la región, con el consiguiente desplazamiento hacia arriba entre estratos, fueron más significativas en el período 2002 a 2008, en forma coincidente con el auge de las materias primas y la expansión de las políticas sociales y laborales. Posteriormente, el incremento en los ingresos per cápita y el crecimiento de los estratos medios se dio a un ritmo menor y, tal como se ha indicado, en algunos países los niveles de pobreza crecieron a partir de 2015.

El significativo aumento del tamaño de los estratos de ingresos medios también ha mejorado la capacidad de consumo de importantes sectores de la población, lo que a su vez se asocia a un aumento de su bancarización. En sociedades en que el consumo es altamente valorado, la adquisición de nuevos bienes y servicios que no solo mejoran el nivel y calidad de vida sino que también tienen carácter posicional (es decir, sirven para demostrar estatus o éxito económico), una cierta holgura monetaria, el acceso a créditos y el consiguiente desincentivo al ahorro pueden llegar a impulsar un consumo no sostenible en el largo plazo y culminar en sobreendeudamiento y posterior pérdida de los bienes adquiridos.

A comienzos del presente milenio, los ingresos de los estratos medios representaban el 49,4% del ingreso del total de hogares, con una capacidad económica total anual de 550,000 millones de dólares (a precios de 2018), participación que se incrementó al 55,4% (820,000 millones de dólares) en 2008 y al 57,5% en 2017, representando este último año un volumen de recursos sobre 1,1 billones de dólares. En términos de crecimiento del monto total de ingresos, mientras las capacidades de consumo de los estratos bajos crecieron solo a un ritmo del 1,2% anual (19% acumulado entre 2002 y 2018), los estratos medios lo hicieron a una tasa del 5,1% anual (111% acumulado), y los estratos altos a una tasa anual del 4,5% (93% acumulado)<sup>19</sup>.

La sostenibilidad del consumo y de la posibilidad de mantener un nivel de ingresos de los estratos medios en el mediano y largo plazo es incierta, no solo por los altos niveles de endeudamiento que afectan a las familias de esos estratos medios (que hace que una porción significativa de sus ingresos se destine a la amortización de deudas), sino también por la debilidad de los sistemas de protección social para actuar como red de contingencia ante choques de ingreso individuales y colectivos. Las familias de los estratos medios siguen siendo vulnerables ante contextos económicos adversos u otras situaciones negativas y que constituyen riesgos para su bienestar y pueden comprometer gravemente su disponibilidad de ingresos, en un contexto donde, pese a la notable expansión de los sistemas de protección social en la región, subsisten amplias brechas de cobertura, calidad y suficiencia en sus prestaciones (CEPAL, 2019b). Así, los estratos bajos no pobres y los estratos medio-bajos ascienden al 46,7% de la población, con alto riesgo de caer en la pobreza o de ver gravemente desestabilizado su bienestar ante episodios de desempleo o precarización del trabajo, enfermedades catastróficas, accidentes o desastres naturales.

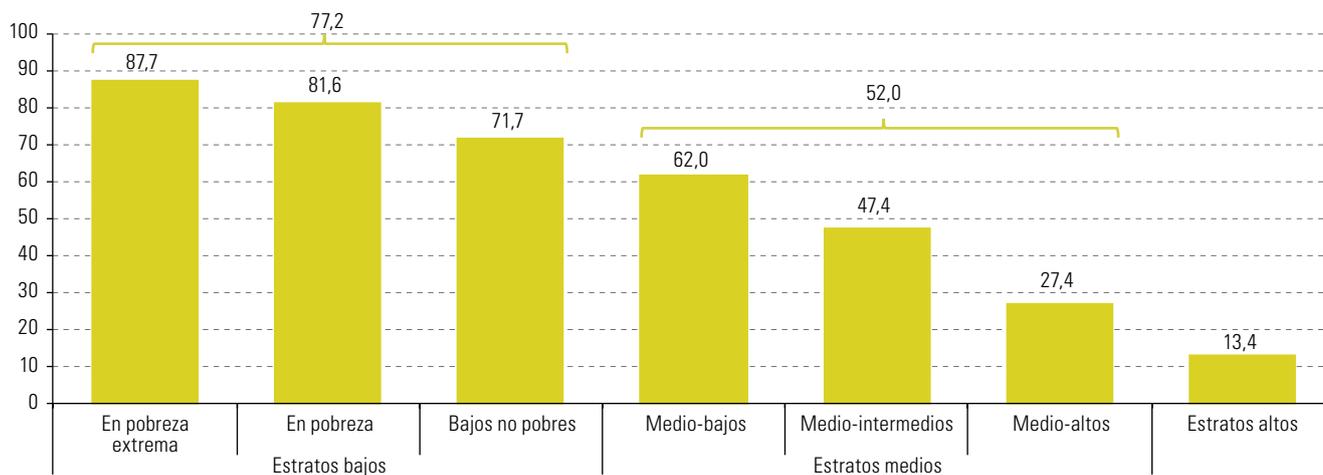
<sup>18</sup> A pesar de esa variación en números absolutos, la proporción de los estratos vulnerables en el total de la población se mantiene constante en el período analizado.

<sup>19</sup> Las tasas de crecimiento anual del total de los ingresos de los estratos medios y altos fueron mayores entre 2002 y 2008 (6,9% y 4,7% respectivamente).

Además de su vulnerabilidad a la pobreza, cabe señalar que los estratos de ingreso medio afrontan varios otros tipos de vulnerabilidad. Por ejemplo, en 2017, el 52% de las personas de 25 años y más pertenecientes a esos estratos tenían un nivel de educación inferior a la secundaria completa, que es considerado el nivel mínimo de educación necesario para la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y el acceso al trabajo decente. En el estrato de ingresos medio-bajos esa proporción se elevaba al 62% (véase el gráfico 9).

### Gráfico 9

América Latina (18 países): personas de 25 años y más que no estudian y que no completaron la enseñanza secundaria según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017  
(En porcentajes)



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

Asimismo, los indicadores de cobertura y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones en la región muestran que, pese al crecimiento en la cobertura ya indicada en ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2018a y 2019a), las desigualdades y la desprotección seguían siendo muy elevadas: en 2017, solo el 47,5% de la población económicamente activa de 15 o más años en el estrato de ingreso medio-bajos estaba afiliada o cotizaba a un sistema de pensiones; esta cobertura ascendía al 60,1% en los estratos medio-intermedios y a solo el 69,8% en los estratos medio-altos. Ello significa que incluso en estos últimos casi una de cada tres personas económicamente activas no estaba afiliada ni cotizaba a un sistema de pensiones. En promedio, la población de los estratos bajos y medios bajos (que corresponde al 76,8% del total) cuenta con una cobertura (afiliación o cotización) en el sistema de pensiones de aproximadamente el 31,8%, lo que confirma que la desprotección social no se encuentra concentrada en los estratos pobres o en situación de extrema pobreza y pone de manifiesto la importante magnitud que plantean los desafíos de sostenibilidad (con adecuada cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera) de los sistemas de pensiones en la región (Arenas de Mesa, 2019) (véase el gráfico 10A. También son notables las grandes diferencias, incluso en un contexto de bajos niveles de acceso a sistemas de pensiones, entre trabajadores (y desocupados) pertenecientes al estrato bajo no pobre (32,8%) respecto de los que están en situación de pobreza (16,6%) y extrema pobreza (4%), y entre trabajadores de estratos medio-bajos (47,5%) y estratos medio-altos (69,8%).

La relación que se observa entre acceso a la protección social contributiva y la estratificación socioeconómica sugiere a su vez una asociación entre nivel de formalidad de los puestos de trabajo y suficiencia de los ingresos laborales. La situación descrita, de alta desprotección social contributiva y bajos ingresos laborales, que afecta a gran parte de las personas económicamente activas pertenecientes a la parte baja y media de la pirámide

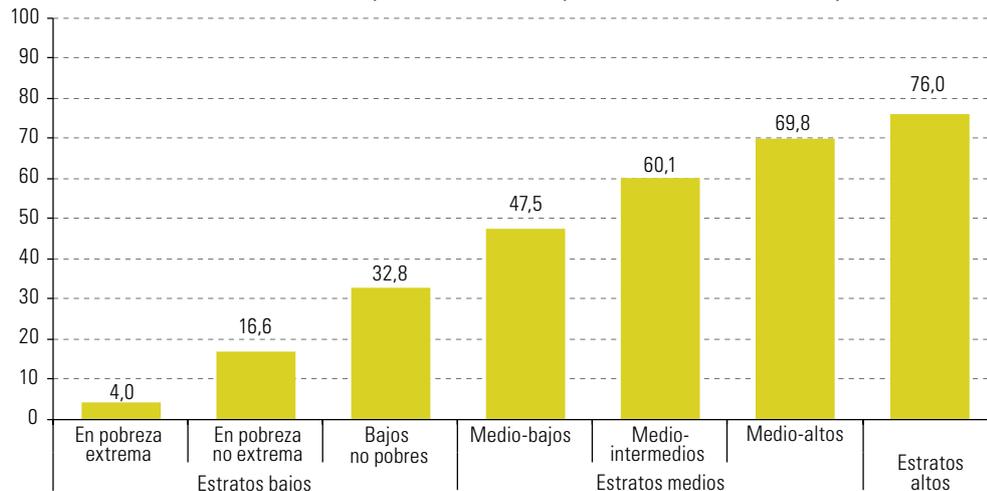
de estratificación socioeconómica de América Latina, tiene consecuencias directas en el bienestar en el largo plazo: la cobertura de pensiones alcanzaba a menos de un tercio (31,7%) de los adultos mayores de 65 años y más en los estratos bajos y era equivalente en promedio a 234 dólares mensuales (a precios de 2018). A pesar de que esa cobertura se elevaba al 67,2% en los estratos medio-bajos, el monto promedio de sus pensiones era de 295 dólares mensuales (a precios de 2018) y equivalía al 43% del monto promedio recibido por jubilados de estratos medio-altos. Los pensionados de estratos altos, a su vez, recibían en promedio una pensión que duplicaba las recibidas por los de estratos medio-altos y eran seis veces superiores a la de los estratos bajos (véase el gráfico 10B). Así, cerca del 80% de la población de 65 años y más de América Latina percibía pensiones inferiores a 295 dólares mensuales.

### Gráfico 10

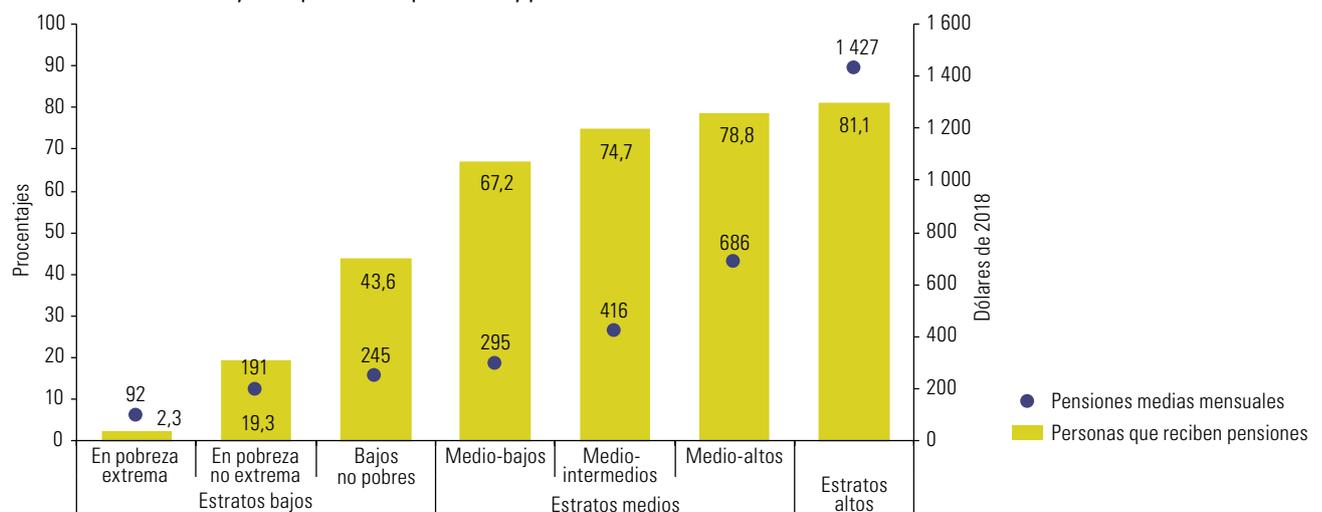
América Latina (18 países): cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más, personas de 65 años y más que reciben pensiones, y pensiones medias mensuales según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017

(En porcentajes y dólares constantes a precios de 2018)

#### A. Cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más<sup>a,b</sup>



#### B. Personas de 65 años y más que reciben pensiones y pensiones medias mensuales<sup>c,d</sup>



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

<sup>a</sup> El indicador de acceso se refiere a afiliación a los sistemas de pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

<sup>b</sup> Incluye a los desempleados.

<sup>c</sup> No incluye a Nicaragua. Se refiere a pensiones contributivas, salvo donde no es posible realizar una distinción completa con los aportes no contributivos (Chile y Costa Rica).

<sup>d</sup> No incluye a la República Bolivariana de Venezuela, ya que se carece de la información necesaria para hacer la conversión monetaria.

En síntesis, el impacto negativo en las economías en desarrollo de la coyuntura de bajo crecimiento económico, las múltiples señales de las significativas transformaciones en el mercado de trabajo derivadas de la automatización, el acelerado envejecimiento y las cada vez más visibles consecuencias de la crisis climática, hacen necesario diseñar respuestas de política pública y avanzar hacia la construcción de estados de bienestar que, a partir de un enfoque de derechos y con atención a las diferencias y desigualdades existentes, brinden garantías amplias de acceso a servicios sociales fundamentales para el desarrollo, como la educación y la salud, y con sistemas de protección social universales e integrales que ayuden a proteger las capacidades adquisitivas y el acceso a los servicios públicos de calidad (pensiones, salud, educación, transporte, vivienda, infraestructura básica) de la población latinoamericana—incluyendo a los estratos de ingresos medios— y que otorguen herramientas suficientes para la adaptación a los escenarios laborales, económicos y medioambientales presentes y futuros.

## F. Migración: desafíos para la inclusión y la protección social

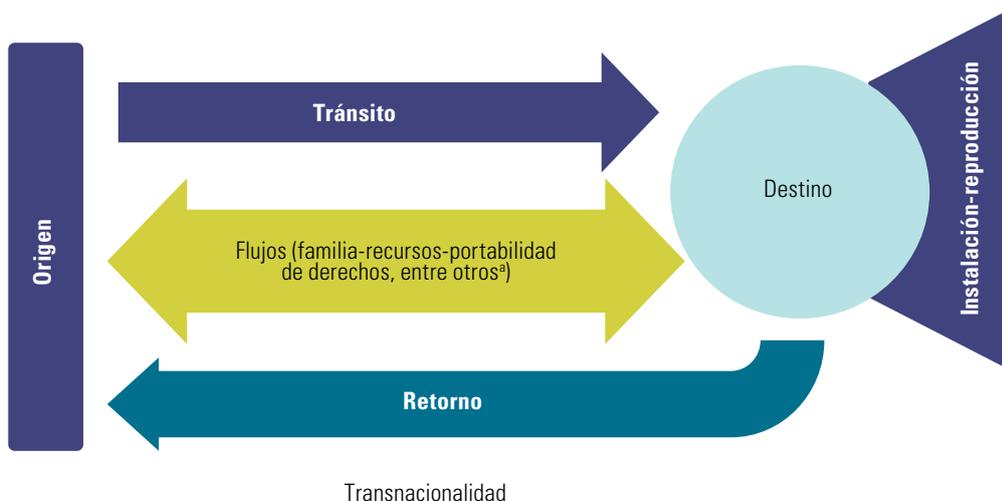
La migración internacional viene ganando importancia creciente en la agenda política y social de la región. La centralidad del tema migratorio en la agenda actual está marcada no solo por sus efectos en política internacional y en el intercambio cultural y económico entre los países de origen y los de destino, sino por los desafíos humanitarios, sociales y económicos que conlleva.

La persistencia de disparidades en el desarrollo, el bienestar, la estabilidad económica y política y el goce de derechos, los distintos estadios en los procesos de cambio demográfico, la mayor facilidad para trasladarse y comunicarse entre fronteras, y, en general, la multiplicidad de motivaciones y factores que impulsan las migraciones—crecientemente forzadas en varios corredores de la región— implican que estas seguirán constituyendo una dinámica central dentro de nuestras sociedades y entre ellas. Si bien en general en el largo plazo esos flujos generan aportes económicos positivos y una mayor diversidad y riqueza cultural, en lo inmediato plantean problemas para las políticas a nivel local, nacional y regional, así como para la cooperación regional, subregional y el multilateralismo.

América Latina y el Caribe tiene una población migrante estimada en 40,5 millones de personas, lo que representa alrededor de un 15% de los casi 272 millones de personas migrantes a nivel mundial (Naciones Unidas, 2019). En la actualidad se registran importantes cambios en los tres patrones que caracterizaron la migración internacional en la región desde la segunda mitad del siglo XX: la emigración al exterior de la región, la inmigración histórica de ultramar y los intercambios intrarregionales. Un cuarto patrón es el retorno a los países, ya sea planeado o forzado (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014).

En el primer caso, hay indicios recientes de una tendencia inestable de los flujos de emigración a los principales destinos extrarregionales, en especial, desde México a los Estados Unidos, que parece haberse desacelerado, al contrario de lo ocurrido con la emigración desde Centroamérica. Por su parte, la inmigración proveniente de otras regiones ha perdido importancia relativa. Los intercambios dentro de la región son los que más se han intensificado: gran parte de la inmigración actual proviene de países de la propia región. Además, se ha ampliado el número de países de origen de la inmigración y han emergido nuevos destinos al interior de la región. El balance migratorio negativo, es decir el predominio de la emigración en la región, sigue siendo

un rasgo definitorio de los intercambios: las estimaciones actuales indican que se registrarían seis personas emigradas por cada dos inmigrantes. Es fundamental adoptar una perspectiva que tenga en cuenta las diferentes vulnerabilidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración (véase el diagrama 1), así como garantizar un enfoque de género, de derechos y sensible al ciclo de vida.



**Diagrama 1**

Riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración

**Fuente:** C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

<sup>a</sup> Naturalmente, entre los flujos transnacionales asociados a la migración también se incluyen ideas, prácticas, habilidades, capital social y normas culturales (véase por ejemplo: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-016-0032-0>).

La migración es producto de graves problemas como la pobreza, la desigualdad, los déficits de trabajo decente, el racismo, las diversas formas de violencia y los desastres y crisis económicas, políticas y ambientales. Por su parte, la migración también puede ser un nuevo vector de la desigualdad, en especial cuando se entrecruza con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como las desigualdades de género, las territoriales, las de edad y las étnico-raciales. Con frecuencia, las personas migrantes enfrentan diversas formas de discriminación y xenofobia motivadas por su origen nacional pero también por su condición étnico-racial, en particular en el caso de las personas migrantes afrodescendientes o indígenas. En ese sentido, la migración supone un desafío a la cultura del privilegio y puede despertar reacciones al respecto.

Aunque la relación entre pobreza y migración es heterogénea (no necesariamente las personas migrantes son más pobres en los distintos países para los que se dispone de información), las remesas desempeñan un papel importante en el alivio de situaciones de pobreza de numerosas familias en varios países de la región, en particular de Centroamérica y del Caribe. Por ejemplo, las tasas de pobreza considerando el total de la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana aumentarían entre un 1,5% y un 2,4% si no fuera por las remesas (véase el cuadro 1). Teniendo en cuenta solamente los hogares que reciben las remesas, las tasas de pobreza aumentarían entre un 12,4% y un 27,6% en ocho países, a saber, (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, la República Dominicana y el Uruguay. Además, en algunos casos, las remesas tienen un gran peso como porcentaje del PIB o de las exportaciones e importaciones, particularmente en Centroamérica y varios países del Caribe.

**Cuadro 1**

América Latina  
(13 países): tasa de  
pobreza con y sin  
remesas, para la  
población total y para  
los hogares receptores  
de remesas, totales  
nacionales, alrededor  
de 2017

(En porcentajes)

	Tasa de pobreza para la población total			Tasa de pobreza para la población en hogares que reciben remesas		
	Total	Sin remesas	Diferencia	Total	Sin remesas	Diferencia
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2017)	35,1	35,9	0,8	27,3	39,9	12,5
Chile (2017)	10,7	10,8	0,1	15,5	24,8	9,4
Colombia (2017)	29,8	30,0	0,2	21,1	31,2	10,1
Costa Rica (2017)	15,1	15,2	0,1	8,8	19,6	10,8
Ecuador (2017)	23,6	24,1	0,5	12,7	29,9	17,2
El Salvador (2017)	37,8	39,9	2,1	41,5	54,1	12,6
Guatemala (2014)	50,5	52,0	1,5	39,5	57,2	17,7
Honduras (2016)	53,1	55,5	2,4	39,5	53,3	13,8
México (2016)	43,7	44,4	0,7	46,2	61,7	15,5
Paraguay (2017)	21,5	22,1	0,6	26,1	33,5	7,4
Perú (2017)	18,9	18,9	0,1	4,1	8,2	4,1
República Dominicana (2017)	25,0	27,2	2,2	33,3	60,8	27,6
Uruguay (2017)	2,7	2,7	0,1	3,3	15,7	12,4

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

La migración supone un importante desafío en materia de inclusión y protección social, ya que existen vacíos en el acceso a servicios básicos, al trabajo decente y a mecanismos de protección social en los países de destino, mientras que en los países de origen o retorno hay múltiples necesidades insatisfechas. A su vez, en los lugares de tránsito la atención a las personas migrantes lleva aparejados sus propios desafíos.

Se hace necesario a este respecto una institucionalidad nacional con mecanismos de inclusión social y laboral (en especial de acceso a la protección social y al trabajo decente), así como cooperación internacional (regional y subregional) para garantizar los derechos y bienestar de las personas migrantes, particularmente las más vulnerables, en sus travesías, tránsito y retorno, en especial si se trata de etapas no asumidas por opción sino forzosamente. Para avanzar es preciso adecuar los marcos normativos nacionales a los estándares internacionales e implementarlos con eficacia, así como lograr una coordinación intersectorial efectiva a nivel central que redunde en estrategias nacionales y sistémicas para la inclusión social y laboral de las personas migrantes y sus derechos, dando la debida importancia a la incorporación de un enfoque de género.

En lo que atañe a la incorporación efectiva de un enfoque de género, se han registrado avances, como muestra el repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que contiene 95 normas de 21 países de América Latina y el Caribe. De este total, 31 cuerpos legales (incluidas las constituciones) se refieren principalmente a la migración, su regulación y la protección de las poblaciones migrantes; 19 a materias relativas a la prevención, sanción y asistencia a víctimas de trata y tráfico de personas y; 45 a materias conexas diversas. Además, dado el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en los muy distintos escenarios migratorios, debe definirse el espacio de colaboración y complementariedad entre autoridades y sociedad civil, sin que ello lleve a que las políticas dejen de asumir los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional ante las personas migrantes.

Por último, y teniendo en cuenta el mediano plazo, es necesario avanzar en la garantía de la portabilidad de derechos en materia de protección social contributiva, pues en la medida en que los flujos migratorios se han vuelto más complejos y es probable que una misma persona desarrolle su vida laboral con episodios y vaivenes entre formalidad e informalidad y ello en dos o más países, resulta crucial construir vías de acceso y garantía de beneficios previsionales.

## G. Nuevos pactos sociales para la igualdad

La pobreza y la desigualdad continúan siendo fenómenos estructurales en la región y con tendencias que alertan y requieren de un esfuerzo continuado para su erradicación y reducción, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con otros instrumentos regionales como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el actual escenario económico es menos favorable que en períodos anteriores y que por esto mismo resulta prioritario acelerar las respuestas, anticipando la aparición de nuevos fenómenos que puedan traer consigo graves riesgos para el bienestar de las personas y los hogares y que constituyen nudos emergentes del desarrollo social inclusivo en la región.

Asimismo, la expansión de los grupos de estratos de ingresos medios es un avance relevante para una proporción importante de la población de la región; no obstante, las brechas e incertidumbre que experimentan en su acceso a mecanismos fundamentales para el bienestar social, tales como niveles incrementales de educación y protección social, son preocupantes desde un enfoque de derechos, así como desde el prisma del desarrollo sostenible, la democracia y la cohesión social. Las migraciones, con sus múltiples dimensiones, aportes, expresiones y vulnerabilidades, añaden nuevas demandas y requerimientos a los que los Estados deben responder en un marco global y regional que acusa tensiones en lo económico, así como en lo referente al multilateralismo y a la capacidad para procesar la diversidad cultural.

A comienzos de la década pasada, la CEPAL planteó la necesidad de impulsar un pacto social y fiscal en la región para avanzar hacia una nueva ecuación entre el Estado, la sociedad y el mercado en una lógica de igualdad y con miras al desarrollo sostenible (CEPAL, 2010 y 2014; Hopenhayn y otros, 2014). A fin de promover decididamente la igualdad, se indicaba la urgencia de forjar un pacto social que consolidara acuerdos entre diversos actores, brindando legitimidad y solidez a políticas y reformas estructurales transformadoras. Se consideraba que el pacto era un instrumento para dar viabilidad política a las iniciativas en pro de un nuevo estilo de desarrollo que asegurara grados progresivos de igualdad con sostenibilidad, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática. Asimismo, se entendía que el pacto social para la igualdad estaba orientado a la redistribución del ingreso y de otros activos, así como a la superación de la heterogeneidad estructural. Entre otros elementos, demandaba un pacto fiscal para avanzar en la equidad distributiva, junto con la conformación de mayorías para consolidar acuerdos políticos nacionales, aceptando la variable del conflicto de intereses y el rol mediador fundamental del sistema político (CEPAL, 2010). El pacto social se constituiría entonces en un proceso donde “son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común y el dinamismo del desarrollo y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad” (CEPAL, 2010, pág. 266).

Para avanzar hacia un desarrollo con igualdad y sostenibilidad la CEPAL también señaló varios grandes ámbitos de política en los que era necesario llegar a amplios acuerdos sociales. En materia fiscal, a fin de dotar al Estado de los recursos necesarios para que pudiera impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural. En el ámbito social y laboral, para potenciar la capacidad redistributiva del Estado y reducir las brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo. Asimismo, es fundamental alcanzar un pacto para un mayor bienestar

social, otorgando a la política pública los instrumentos necesarios para un acceso más amplio y de mejor calidad a los servicios públicos, tales como el transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales, y que redunde en un mayor sentido de pertenencia y menores brechas de bienestar. Otras esferas que se han examinado son las referentes a la inversión y la política industrial, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza de los recursos naturales (CEPAL, 2014).

Este llamado mantiene su vigencia y cobra incluso mayor relevancia hoy día ante los complejos desafíos que afrontan los países de América Latina en esta coyuntura. Los actuales niveles de desigualdad, además de ser socialmente injustos, son sumamente ineficientes en términos económicos y constituyen un obstáculo a la gobernabilidad democrática de los países (CEPAL, 2018b). Además, pueden suponer crecientes trabas a la convivencia social. Estos pactos son cada vez más urgentes, dada la escasa capacidad de los Estados para procesar la diversidad y complejidad de las demandas y necesidades de las diferentes poblaciones, incluidas las personas migrantes, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, al igual que la persistencia de las desigualdades territoriales y de género en función de la actual organización social de los cuidados fundada en una injusta distribución sexual del trabajo remunerado y no remunerado. Todos estos elementos deben tenerse en cuenta en los pactos sociales, abriendo debates y abordando temáticas postergadas e incluso omitidas por importantes actores políticos y económicos en los países, pese a la acumulación de demandas de cambio.

Para avanzar en la plena inclusión social y laboral hacia el desarrollo sostenible, es ineludible abordar sin demoras las graves desigualdades en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la región. La perspectiva de la matriz de la desigualdad social puede representar un importante aporte en este análisis y en la identificación de las brechas que se deben abordar y cerrar. Si se logra avanzar por esta senda, será posible consolidar grandes mayorías que sustenten transformaciones profundas y contribuyan a la construcción y profundización de los estados de bienestar. Se hace así necesario sentar las bases para la conformación de estados de bienestar basados en derechos (CEPAL, 2018b), que superen la lógica de la subsidiariedad, fortalezcan la cohesión social, desmercantilizan y desfamiliarizan el acceso al bienestar, promuevan políticas de redistribución (CEPAL, 2010) y otorguen a sus ciudadanos y ciudadanas acceso a los sistemas universales e integrales de protección social, así como a bienes sociales y públicos esenciales, como la salud y la educación de calidad, el cuidado, la vivienda, el transporte y los servicios básicos. Ello requiere una vocación universalista de la política social, sensible a las diferencias, una apuesta firme por la inversión social, una presencia proactiva del Estado y la superación de la cultura del privilegio.

## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alvaredo, F. y J. Londoño Vélez (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper*, N° 12, Nueva Orleans, Commitment to Equity (CEQ).
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atria, J. y otros (2018), "Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964- 2015)", *WID.world Working Paper series*, N° 2018/11, World Inequality Lab.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Burdin, G., F. Esponda y A. Vigorito (2014), "Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011", *serie Documentos de Trabajo*, N° 06/2014, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", *Finanzas Públicas*, vol. 6, N° 18.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019c), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019d), *Propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/4), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*, (LC/MDS.2/2), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017c), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC. L/4056/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016c), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016d), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2.
- Del Castillo Negrete, M. (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 167 (LC/L.4108; LC/MEX/L.1199), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. y otros (eds.) (2014) "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Jiménez, J. P. y D. Rossignolo (2019), *Concentración del ingreso y desigualdad en América Latina: el caso argentino*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).
- Jorda, V. y M. Niño-Zarazúa (2016), "Global inequality: how large is the effect of top incomes?"; *WIDER Working Paper*, N° 2016/94, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Pizarro, J., V. Cano y M. Soffia (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional"; *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Pizarro, J., L. Reboiras y M. Soffia (2009), "Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional"; *serie Población y Desarrollo*, N° 89 (LC/L.3164-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morgan, M. (2017), "Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015"; *WID. world Working Paper*, N° 2017/12.
- Naciones Unidas (2019), "International migrant stock 2019"; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OECD Publishing.
- Santaella, J., G. Leyva y A. Bustos (2017), "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México?: una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso"; *Nexos*, 28 de agosto [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=33425>.
- Sémblar, C. (2006), "Estratificación social y clases sociales: una revisión analítica de los sectores medios"; *serie Políticas Sociales*, N° 125 (LC/L.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# La persistencia de la desigualdad en sociedades sujetas a grandes incertidumbres

---

## Introducción

- A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso de los hogares
- B. La desigualdad del ingreso reevaluada: estimaciones a partir de la combinación de fuentes de información
- C. Las clases sociales en el centro de la matriz de la desigualdad social

## Bibliografía

## Anexo I.A1





## Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado en distintos documentos que la igualdad está en el centro del desarrollo, tanto porque provee a las políticas de un fundamento centrado en un enfoque de derechos como porque es también una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en el cierre de brechas estructurales y en la convergencia hacia mayores niveles de productividad, y la sostenibilidad económica y ambiental. En este contexto, la desigualdad es ineficiente y se transforma en un obstáculo para el desarrollo sostenido (CEPAL, 2018).

La desigualdad social en América Latina es resultado de una compleja matriz de determinantes, que se asienta en la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos y en la cultura del privilegio. La pertenencia a distintos estratos o clases sociales constituye uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, junto con el género, la edad (ciclo de vida), la condición étnico-racial y el territorio, entre otros. La posición socioeconómica de un individuo, familia o grupo (y su cambio intra- e intergeneracional) se nutre de los restantes ejes estructurantes de dicha matriz, y es, a la vez, reflejo y explicación de muchas de las dimensiones en las que se expresa la desigualdad: empleo y trabajo, acceso a los recursos productivos e ingreso, educación, salud, servicios básicos, vivienda, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, protección social, posibilidades de vivir una vida libre de violencias, tecnologías, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2016b y 2018).

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se presentan los últimos antecedentes sobre la desigualdad de ingresos entre las personas y los hogares en la región. Además, se expone que la forma habitual de estimar la desigualdad, sobre la base de información captada por las encuestas de hogares, resulta insuficiente. Las encuestas de hogares combinadas con información tributaria y cuentas nacionales permiten generar mediciones más completas de la desigualdad. También se incluye una sección que aborda la matriz de la desigualdad social utilizando el criterio de ingresos para definir y analizar la actual estratificación socioeconómica en la región, con particular interés en la evolución de los estratos de ingreso medio.

### A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso de los hogares

---

La desigualdad en la distribución del ingreso que surge de las encuestas de hogares ha continuado su tendencia a la baja, pero a un ritmo menor al observado en la década pasada. Entre 2014 y 2018, el índice de Gini del ingreso por persona cayó en seis países. No obstante, en algunos de ellos la reducción de dicho indicador no ha evitado que se amplíe la brecha absoluta de ingresos entre los grupos situados en los extremos de la distribución.

---

América Latina se ha caracterizado históricamente por altos niveles de desigualdad y varios de sus países presentan disparidades en la distribución del ingreso que se encuentran entre las más altas del mundo.

De acuerdo con las encuestas de hogares más recientes disponibles, el índice de Gini alcanza en América Latina un promedio de 0,465<sup>1</sup>. Los valores más bajos, inferiores a 0,400, se registran en la Argentina, El Salvador y el Uruguay, mientras que en el Brasil y Colombia superan 0,520.

---

<sup>1</sup> Promedio para 15 países sobre la base de información de las encuestas de hogares de 2018, excepto Chile, donde corresponde a 2017.

En diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina* se ha planteado que actualmente la desigualdad presenta niveles inferiores a los que se observaban a inicios de la década de 2000 (CEPAL, 2019), y esa situación se mantiene según la información más reciente.

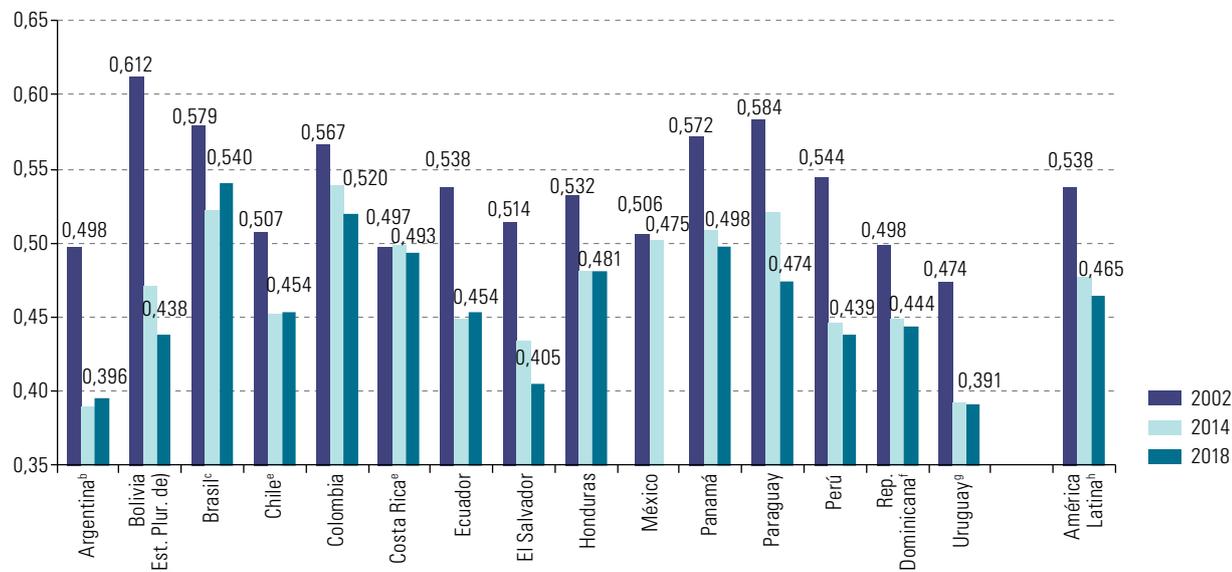
El promedio simple de los índices de Gini de 15 países de la región cayó de 0,538 en 2002 a 0,477 en 2014, y a 0,469 en 2017, antes de llegar a 0,465 en 2018<sup>2</sup>. De esta manera, este indicador ha caído un 13,6% en 16 años, es decir, un 0,9% por año. Esta reducción se ha producido a un ritmo decreciente: la variación observada entre 2014 y 2018 promedió un 0,6% por año, mientras que entre 2002 y 2014 fue del 1,0% anual (véase el gráfico I.1).

Entre 2014 y 2018<sup>3</sup>, cuatro países redujeron sus niveles de desigualdad de manera significativa según el índice de Gini. En Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y el Paraguay se observaron caídas acumuladas del 7% o más, mientras que en Colombia se alcanzó un 2%. Por su parte, el Brasil fue el único país en que se registró un aumento del índice de Gini superior al 3%.

El uso de indicadores complementarios de desigualdad, como los índices de Theil y de Atkinson (con dos parámetros de aversión a la desigualdad, 1,0 y 1,5) refuerza la evidencia de la caída de la desigualdad en el promedio de la región. Entre 2014 y 2018, los tres índices mencionados se redujeron un 1,3%, un 0,9% y un 1,0% por año, respectivamente, mientras que el índice de Gini se redujo un 0,6% anual. Estos índices muestran, además, algunas situaciones que no son captadas por el índice de Gini. En particular, dan cuenta de dos países adicionales en los que se presentó un deterioro distributivo: la Argentina y Honduras (véanse el gráfico I.2 y el cuadro I.A.1.1 del anexo).

**Gráfico I.1**

América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018<sup>a</sup>



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

<sup>a</sup> El índice de Gini se calculó considerando ingresos iguales a 0.

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Las cifras de 2002 y 2014 fueron ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014, para ser comparables con las de 2018.

<sup>d</sup> Las cifras de 2002, 2014 y 2018 corresponden a 2013, 2015 y 2017, respectivamente.

<sup>e</sup> Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las de años anteriores.

<sup>f</sup> Las cifras de 2018 no son estrictamente comparables con las de 2002 y 2014.

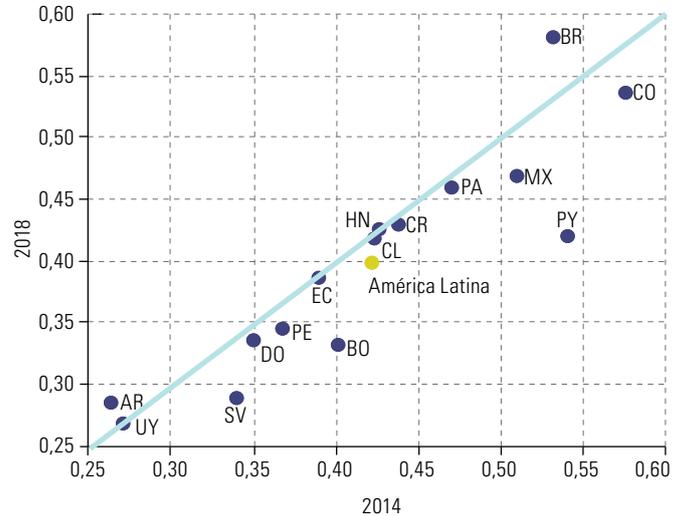
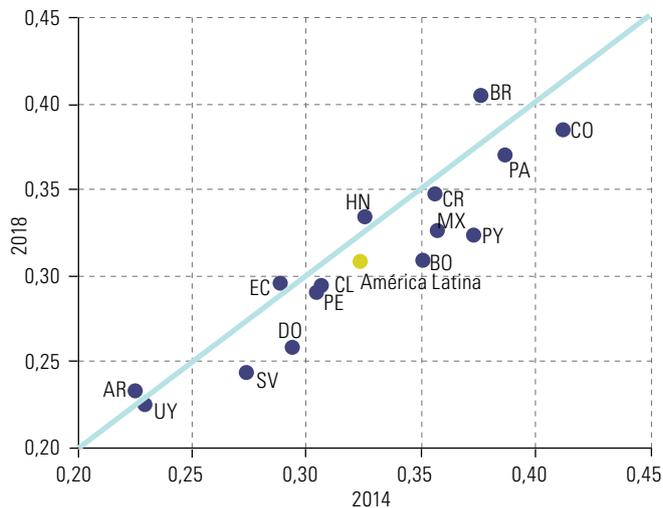
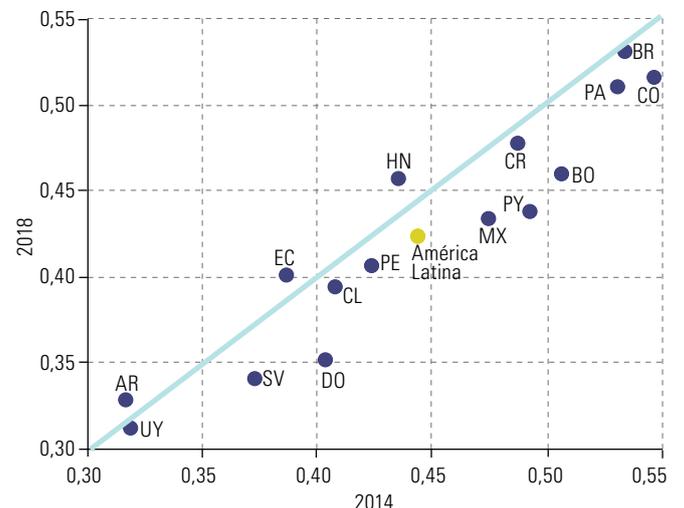
<sup>g</sup> Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

<sup>h</sup> Promedio simple calculado sobre la base de información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países.

<sup>2</sup> El promedio de cada año está construido sobre la base de la información del año más cercano disponible para cada uno de los 15 países, aun cuando estas no necesariamente preservan la comparabilidad en todo el período analizado.

<sup>3</sup> En los casos del Brasil y la República Dominicana los datos entre 2014 y 2018 no son totalmente comparables. En todo caso, para el Brasil se aplica una corrección a los datos de 2014 y anteriores con base en la diferencia observada entre la encuesta PNAD Continua y la PNAD tradicional.

## Gráfico I.2

América Latina (15 países): índices de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2018<sup>a</sup>A. Índice de Gini<sup>b</sup>B. Índice de Theil<sup>c</sup>C. Índice de Atkinson (e = 1,0)<sup>c</sup>D. Índice de Atkinson (e = 1,5)<sup>c</sup>

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

<sup>a</sup> Promedio elaborado sobre la base de información del año más cercano disponible para 15 países. La línea continua muestra el mismo valor en ambos ejes. En el caso del Brasil, las cifras de 2014 están ajustadas según diferencia nacional entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de ese año, para ser comparables con las de 2018.

<sup>b</sup> El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

<sup>c</sup> En el cálculo de los índices de Theil y Atkinson no se incluyeron los ingresos iguales a 0 ni las 3 observaciones de mayores ingresos.

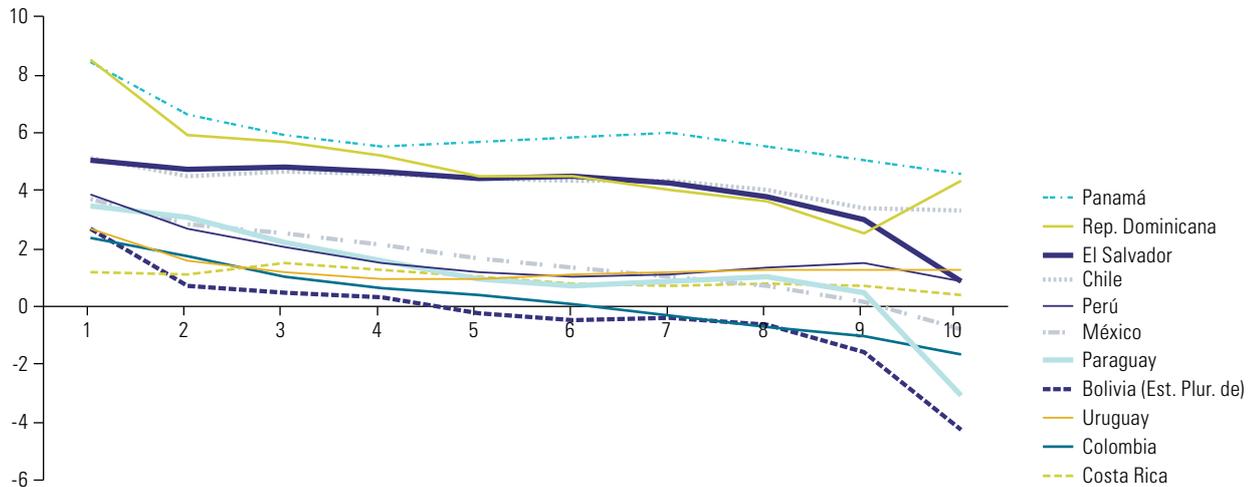
La forma habitual de analizar y cuantificar la desigualdad del ingreso es en términos de media. En este caso, para reducir la desigualdad es preciso que los ingresos de los hogares con menores recursos crezcan a una tasa superior que los ingresos de los hogares más afluentes. Todos los países en que la desigualdad se redujo entre 2014 y 2018 muestran una evolución de los ingresos como la descrita. En algunos casos, como los de Chile, Panamá y la República Dominicana, el crecimiento más acelerado de la parte baja de la distribución fue acompañado por incrementos considerables del ingreso a lo largo de toda la distribución. En otros países, entre ellos Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Paraguay, las encuestas de hogares dan cuenta de una caída del ingreso en términos reales en los hogares de mayores recursos, mientras que los primeros deciles vieron aumentado su poder adquisitivo (véase el gráfico I.3A).

Por otra parte, en la Argentina, el Brasil, el Ecuador y Honduras, países en que la desigualdad de ingresos aumentó en ese período, los ingresos de los primeros deciles decrecieron en términos reales, mientras que los deciles más altos crecieron o cayeron en menor medida (véase el gráfico I.3B).

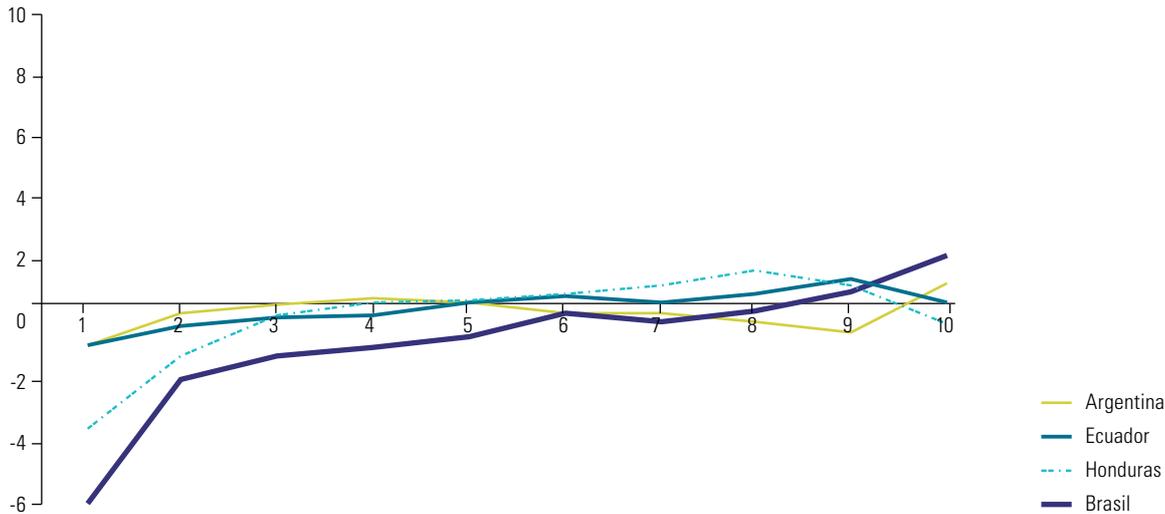
### Gráfico I.3

América Latina (15 países): crecimiento relativo del ingreso por deciles, 2014-2018  
(En porcentajes)

#### A. Países con mayor crecimiento relativo en el primer decil



#### B. Países con menor crecimiento relativo en el primer decil



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

La desigualdad también puede ser analizada en términos absolutos. En este caso, para que la desigualdad disminuya, se plantea una condición más exigente que en el análisis en términos relativos, puesto que los ingresos de los hogares con menores recursos deben crecer más que los ingresos de los hogares más ricos. Por tanto, una caída en la desigualdad relativa no garantiza una disminución de la desigualdad absoluta<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Tal como se señala en CEPAL (2014), aun cuando los índices habituales para cuantificar la desigualdad privilegian el enfoque relativo, tanto este como el enfoque absoluto de la desigualdad son aceptables y teóricamente correctos, y su utilización corresponde a una determinación valórica.

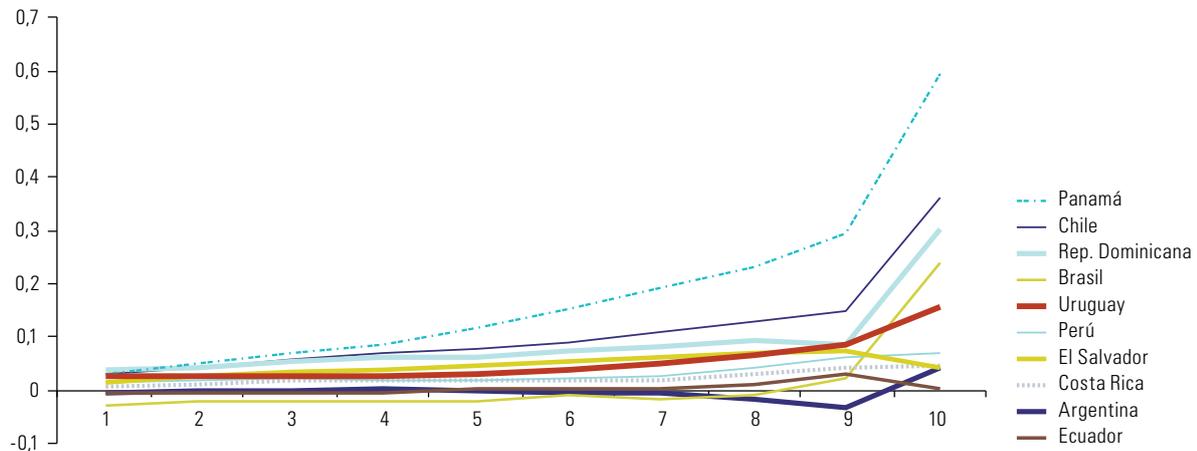
Entre 2014 y 2018, en diez países se constató un incremento de las brechas de ingreso absolutas entre el primer y el décimo decil, incluso cuando en varios de ellos disminuyeron los índices de desigualdad (véase el gráfico I.4A). A manera de ejemplo, en dos países cuyos índices de desigualdad relativa disminuyeron, Chile y Panamá, el ingreso del primer decil creció anualmente en un monto equivalente a 0,03 veces la línea de pobreza, mientras que el ingreso del decil más rico creció cada año en montos equivalentes a 0,36 y 0,59 veces la línea de pobreza, respectivamente<sup>5</sup>.

Por otra parte, la información de las encuestas de hogares de cinco países muestra una reducción en la brecha absoluta de ingresos entre los deciles extremos (véase el gráfico I.4B). Si bien en estos países el ingreso del primer decil no creció mayormente (alcanzando variaciones de apenas 0,01 veces la línea de pobreza por año) o incluso decreció, en ellos el décimo decil perdió ingresos en términos absolutos, en montos de hasta 0,33 veces la línea de pobreza por año. Cabe esperar que estos resultados se encuentren, al menos en parte, influidos por las dificultades de las encuestas de hogares para reflejar de manera consistente los ingresos de los hogares más ricos, tema que se analiza en la siguiente sección.

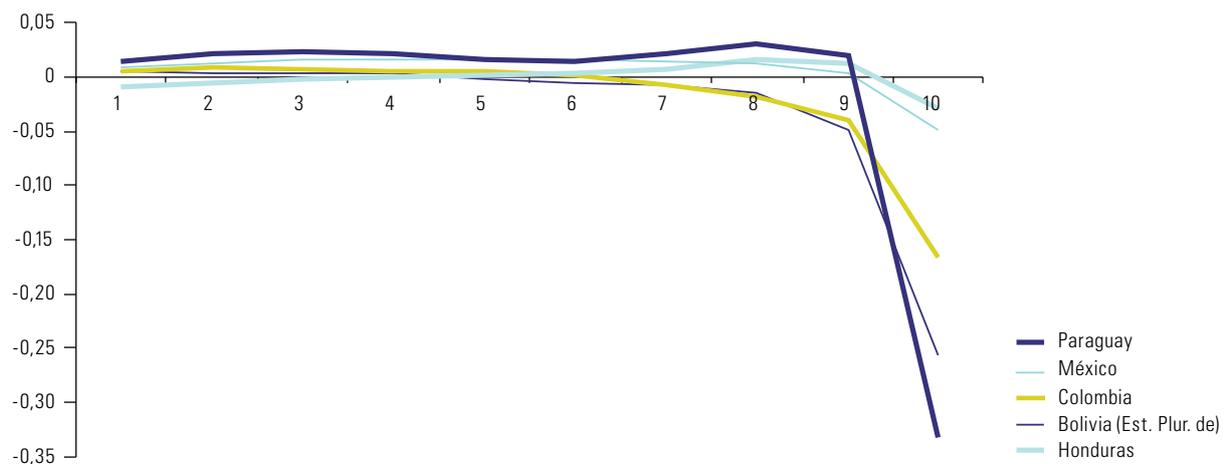
#### Gráfico I.4

América Latina (15 países): crecimiento absoluto del ingreso por deciles, 2014-2018  
(En veces la línea de pobreza)

##### A. Países con mayor crecimiento absoluto en el décimo decil



##### B. Países con menor crecimiento absoluto en el décimo decil



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

<sup>5</sup> El análisis de las variaciones de la desigualdad absoluta requiere que los montos de ingreso sean expresados en unidades comparables, aislando el efecto de la inflación (para comparar en el tiempo) y de la unidad monetaria (para comparar entre países). Expresar los ingresos de los hogares en múltiplos de la línea de pobreza de cada país es una forma de cumplir con ambos propósitos.

## B. La desigualdad del ingreso reevaluada: estimaciones a partir de la combinación de fuentes de información

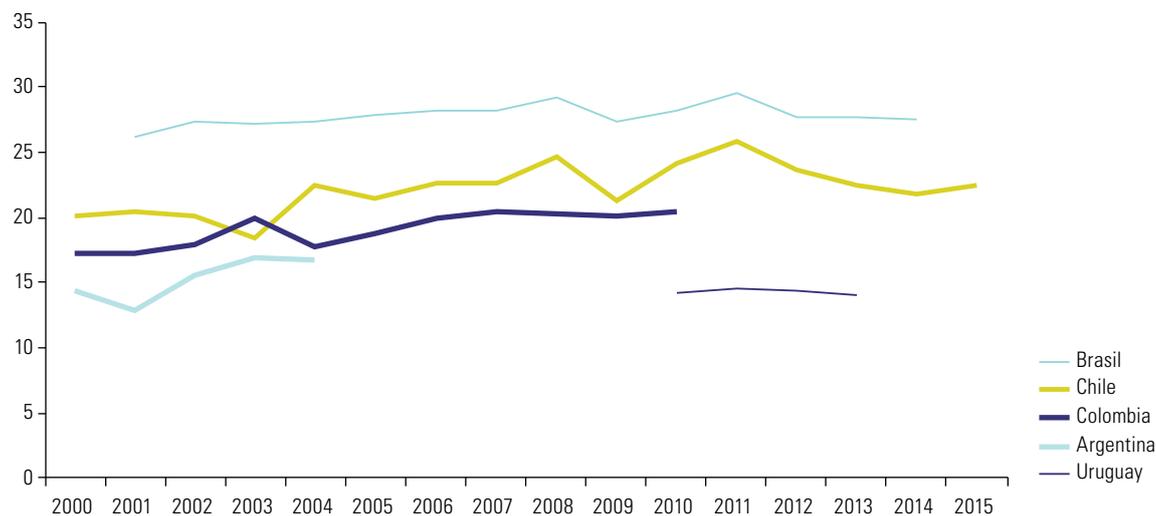
Las encuestas de hogares son insuficientes para cuantificar el nivel y la tendencia de la desigualdad del ingreso. Su uso combinado con información tributaria y cuentas nacionales permite generar mediciones más completas de la desigualdad, que alcanzan niveles considerablemente mayores a los informados sobre la base de las encuestas.

La forma habitual de estimar la desigualdad, sobre la base de la información captada por las encuestas de hogares resulta insuficiente para reflejar adecuadamente la totalidad del fenómeno y dar cuenta de las brechas de ingreso entre los sectores con mayores recursos y el resto de la sociedad. Por ello, en los últimos años se han realizado diversos estudios en los países de América Latina que apuntan a estimar la participación del percentil de mayores ingresos complementado la información de las encuestas de hogares con datos distributivos derivados de los registros impositivos.

En el gráfico I.5 se presenta el porcentaje del ingreso que representa el percentil de mayores ingresos en el ingreso nacional neto<sup>6</sup>, basado en los estudios de la Argentina (Alvaredo, 2007), el Brasil (Morgan, 2017), Chile (Atria y otros, 2018), Colombia (Alvaredo y Londoño Vélez, 2013) y el Uruguay (Burdin, Esponda y Vigorito, 2014). Como puede observarse, los niveles de participación son muy distintos por país, con un mínimo en torno al 13% para la Argentina en 2001, y un máximo que llega a alcanzar al 29% en el caso del Brasil en 2011. Aunque las series no son lo suficientemente largas, se observa —con oscilaciones— una tendencia levemente creciente en todos los países, excepto en el Uruguay.

**Gráfico I.5**

América Latina (5 países): participación del 1% más rico en el total del ingreso, 2000-2015<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Alvaredo, "The rich in Argentina over the twentieth century: from the conservative republic to the Peronist experience and beyond 1932–2004", *Working Paper*, N° 2007-02, París, Paris School of Economics, 2007; M. Morgan, "Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *WID.world Working Paper*, N° 2017/12, 2017; J. Atria y otros, "Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964-2015)", *WID.world Working Paper series*, N° 2018/11, World Inequality Lab, 2018; F. Alvaredo y J. Londoño Vélez, "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper*, N° 12, Nueva Orleans, Commitment to Equity (CEQ), 2013; G. Burdin, F. Esponda y A. Vigorito, "Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011", *serie Documentos de Trabajo*, N° 06/2014, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República, 2014.

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, con ingresos por jubilaciones, pero sin transferencias en efectivo de otra naturaleza.

<sup>6</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, con ingresos por jubilaciones, pero sin transferencias en efectivo de otra naturaleza.

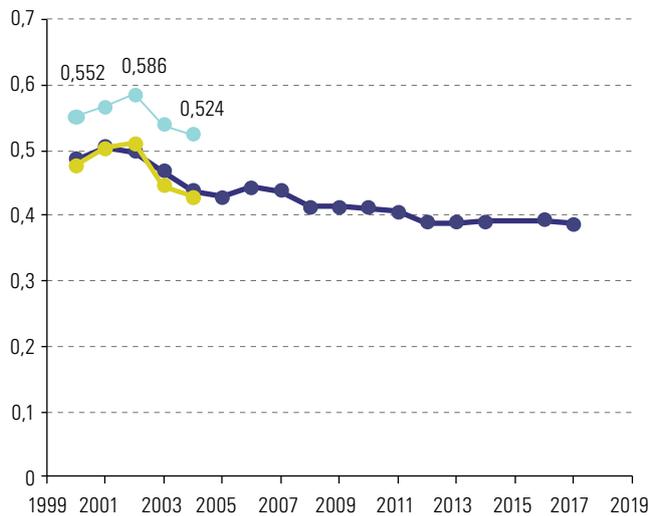
El índice de Gini calculado mediante la combinación de la información sobre la participación del percentil de mayor ingreso (véase el gráfico I.5) y la información de las encuestas de hogares alcanza valores considerablemente más altos a los que se obtiene solo con esta última fuente<sup>7</sup>. El índice de Gini corregido, para las personas de 20 años y más, se sitúa en torno a 0,60 en el Brasil y Colombia, 0,58 en Chile, 0,55 en la Argentina<sup>8</sup> y 0,45 el Uruguay (véase el gráfico I.6). Las diferencias promedio entre el índice corregido y el estimado mediante las encuestas alcanzan 3 puntos porcentuales en Colombia, 4 en el Uruguay, 7 en la Argentina, 8 en el Brasil, y destaca la diferencia de 10 puntos porcentuales en Chile.

El uso combinado de datos tributarios y encuestas de hogares atempera, aunque no revierte, la tendencia observada respecto de la caída de la desigualdad en varios de estos países, reportada a partir del uso exclusivo de las encuestas. Las mayores diferencias se producen en el caso de Chile, en que a partir de las encuestas se estima una caída del índice de Gini de 0,06 unidades en el período 2000-2015, frente a 0,01 de descenso en la estimación basada en fuentes de información combinadas.

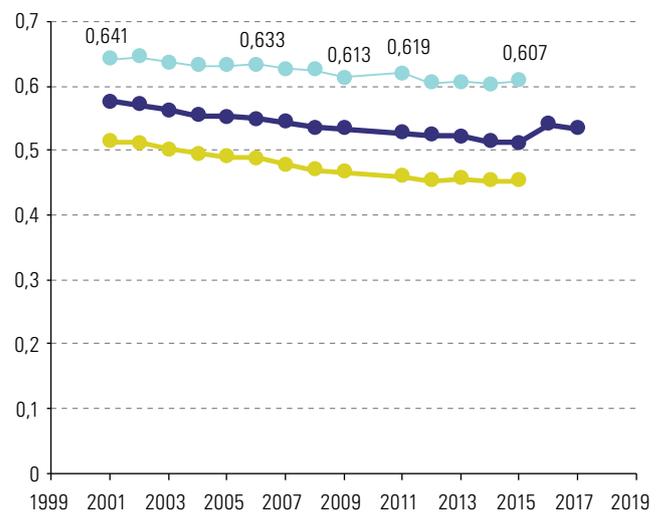
### Gráfico I.6

América Latina (6 países): índices de Gini para el total de la población, para adultos de 20 años y más (percentiles 1 a 99), y para adultos de 20 años y más corregido, 2000-2017

#### A. Argentina



#### B. Brasil



— Índice de Gini corregido (adultos) — Índice de Gini (total población) — Índice de Gini (adultos)

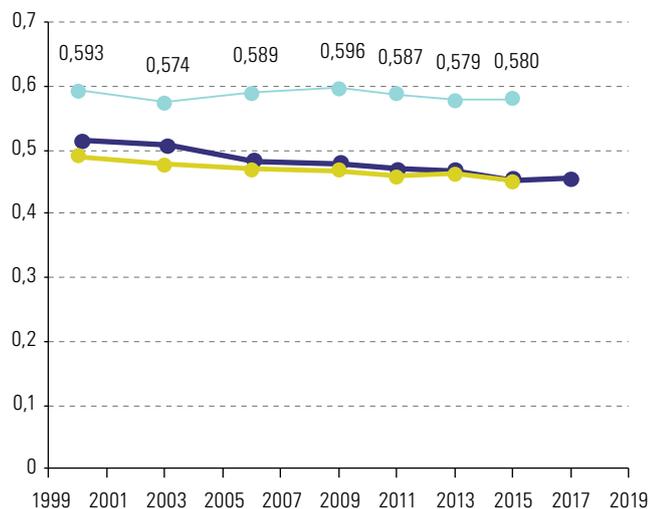
<sup>7</sup> Según Atkinson y Piketty (2011), el índice de Gini (G) puede corregirse (G\*) incluyendo la información de la participación en el ingreso de un grupo infinitesimal en número pero que acumula un ingreso no infinitesimal (S\*) mediante la siguiente expresión:  $G^* = S^* + (1 - S^*) G$ .

Para implementar esta corrección, se ha calculado el índice de Gini para los adultos de 20 años y más para los percentiles 1 a 99 de la distribución y se ha corregido con la participación del percentil de ingresos mayores estimada. El ingreso utilizado comprende los ingresos derivados del empleo, de los activos, las transferencias del sistema de pensiones y el ingreso por alquiler imputado de la vivienda y excluye otras transferencias e ingresos. Existen diferencias metodológicas al momento de relevar los ingresos en las encuestas de los distintos países. En el caso del Brasil se trabajó con los ingresos antes de impuestos, mientras que en el resto los ingresos utilizados son después de impuestos. Esta aproximación, fue utilizada por Atkinson, Piketty y Saez en 2011 para estimar el índice de Gini para los Estados Unidos, a partir de los datos de Burkhauser, Feng y Jenkins (2009).

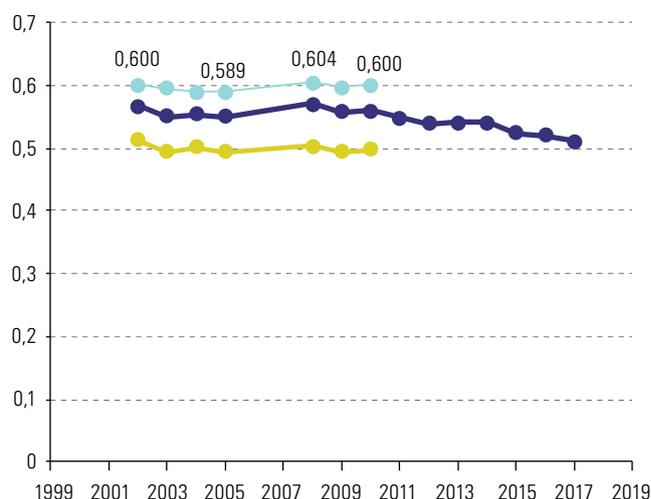
<sup>8</sup> Una estimación más reciente del índice de Gini para la Argentina (Jiménez y Rossignolo, 2019) muestra un valor más alto, de 0,58 en promedio para el período 2004-2015. La diferencia en el nivel se explica principalmente porque este estudio utiliza el ingreso antes de impuestos y contribuciones en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Gráfico I.6 (conclusión)

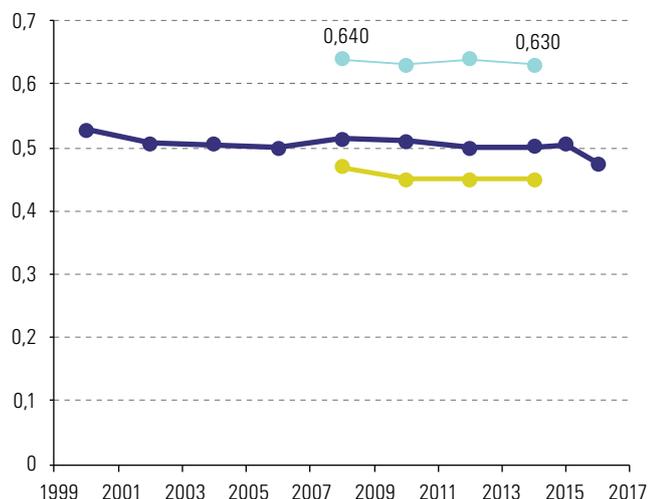
## C. Chile



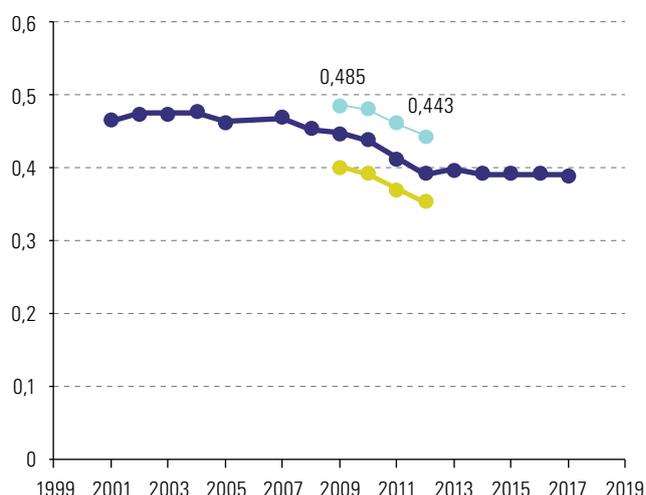
## D. Colombia



## E. México



## D. Uruguay



— Índice de Gini corregido (adultos) — Índice de Gini (total población) — Índice de Gini (adultos)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); World Inequality Lab, y J. Santaella, Leyva y A. Bustos, "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México?: una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso", *Nexos*, 28 de agosto de 2017 [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=33425>.

## 1. Limitaciones de las fuentes de información y nuevas metodologías de estimación de la desigualdad

Los problemas vinculados a la obtención de estimaciones completas y comparables de la desigualdad a partir de las encuestas de hogares han sido reconocidos desde hace varias décadas. Para la medición de la desigualdad, resulta particularmente relevante la relativa ausencia de los perceptores más ricos entre quienes responden las encuestas, debido a su baja probabilidad de inclusión en la muestra, su mayor propensión a rechazar la encuesta y su negativa a proveer información completa sobre las diversas fuentes de ingreso.

Hasta 2015, la CEPAL utilizó una metodología que buscaba reducir el sesgo de subestimación de ingresos y mejorar la comparabilidad internacional e intertemporal de las estimaciones de pobreza y desigualdad, basada en Altimir (1979 y 1987). Esta consistía en realizar una comparación entre los ingresos de la encuesta y de la cuenta de hogares de las cuentas nacionales (expresados en términos per cápita y sobre la base de definiciones compatibles de las diferentes partidas que los conforman) para luego calcular un “factor de ajuste” por el que se multiplicaban los valores correspondientes a cada fuente de ingresos (sueldos y salarios, ingresos de los trabajadores independientes, ingresos de la propiedad, jubilaciones y pensiones y alquiler imputado) (Altimir, 1987; Feres y León, 1992). Dicho factor era constante a lo largo de la distribución, excepto en el caso de los ingresos de la propiedad, en los que la brecha de ingresos se atribuía al quintil más rico de perceptores de ingreso, lo que resultaba en una estimación más alta de la desigualdad.

Esta metodología se basa en diversos supuestos que, a la luz de la evidencia considerada, no se sostienen adecuadamente (CEPAL, 2018). Por una parte, la metodología asume que la información de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales provee una estimación adecuada de los montos totales de cada fuente de ingresos de los hogares y que, por tanto, toda brecha registrada respecto a la encuesta corresponde a un error de medición de esta última. Si bien las cuentas nacionales disponen de un marco conceptual sólido y de procesos de conciliación que apuntan a garantizar su consistencia, en la práctica la estimación de la cuenta de hogares muchas veces no cuenta con las estadísticas de base necesarias, lo que limita su capacidad para producir estimaciones precisas. Por ello, en diversas ocasiones las tendencias obtenidas a partir de las encuestas han sido consideradas más fiables que las de la cuenta de hogares para el proceso de ajuste (CEPAL, 2018). Cabe considerar además que en menos de la mitad de los países de América Latina la cuenta de hogares se construye en forma regular.

El segundo inconveniente de esta metodología es la ausencia de información sobre la manera en que se distribuyen los ingresos informados en la cuenta de hogares y no medidos en la encuesta. El hecho de que la subcaptación sea más pronunciada en el extremo superior de la distribución obedece tanto a una subdeclaración de los ingresos percibidos, como a la ausencia de perceptores de ingresos altos en la muestra de la encuesta (truncamiento). Diversos autores han propuesto mecanismos para inferir la distribución de ingresos altos, con base en diversos supuestos. Dichos supuestos, incluida la forma en que se distribuye la subcaptación entre la subdeclaración y el truncamiento, afectan directamente la estimación de la desigualdad, por lo que sus resultados no son concluyentes (Cortés y Vargas, 2017). El recuadro I.1 muestra la sensibilidad de los resultados a los supuestos utilizados, tomando como referencia los diversos trabajos realizados respecto de México.

En este contexto, el uso de datos tributarios provenientes de las administraciones fiscales ofrece la posibilidad de entender de mejor manera cómo se distribuyen los ingresos en la parte más alta de la distribución. Esta información contribuye a identificar de mejor manera la forma y nivel de los datos faltantes sobre ingresos altos de las encuestas de hogares, y a reducir la sensibilidad de los resultados a los supuestos sobre los parámetros que describen la distribución. No obstante, los registros tributarios no están exentos de limitaciones<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Por regla general, no incluyen los ingresos inferiores al mínimo imponible ni a sus perceptores, y, a diferencia de las encuestas y las cuentas nacionales, tampoco dan cuenta de los ingresos no registrados formalmente. Adicionalmente, esta fuente de datos está sujeta también a un posible sesgo por subestimación, dado que existen incentivos muy claros para eludir y evadir ingresos para pagar menos impuestos. Otros posibles inconvenientes se originan en que las definiciones de ingreso y la unidad de análisis pueden no coincidir con las utilizadas en los análisis distributivos, así como cuando hay unidades que aportan solo en una parte del período.

Por tanto, para avanzar en la generación de mediciones más completas de la distribución del ingreso se requiere abordar los dos frentes de trabajo mencionados. El primero es el análisis detallado sobre la forma en que se construye la cuenta de ingresos de los hogares, para evaluar la precisión de las estimaciones correspondientes a las distintas fuentes de ingreso y comprender de mejor manera la razón de las discrepancias con los montos obtenidos de las encuestas de hogares. El segundo ámbito consiste en promover la divulgación de la información tributaria y generar mejores antecedentes para su aprovechamiento conjunto con las encuestas de hogares y las cuentas nacionales<sup>10</sup>.

Avances en estos ámbitos contribuirían a generar cuentas nacionales distribuidas, que permiten distribuir el ingreso nacional neto entre los hogares a partir del uso combinado de los tres tipos de fuente de información: cuentas nacionales, encuestas y registros administrativos. Este instrumento permite estudiar el crecimiento y la desigualdad en forma conjunta, a partir de microdatos consistentes con las estadísticas macroeconómicas y comparables internacionalmente (Alvaredo y otros, 2017), haciendo un uso intensivo de información estadística de distintas fuentes<sup>11</sup>.

En suma, la aparición de nuevas orientaciones metodológicas ha permitido reevaluar la magnitud de la desigualdad en la región. La combinación de distintas fuentes de datos ha permitido observar niveles de desigualdad superiores a los estimados con base a encuestas. En los próximos años, se irá acumulando un mayor volumen de evidencia que permita avanzar en una mejor caracterización de un fenómeno sobre el que la CEPAL ha llamado la atención en forma insistente desde hace ya más de una década (CEPAL, 2010).

#### Recuadro I.1

Mediciones de desigualdad utilizando múltiples fuentes de datos: el caso de México

México es uno de los países que cuenta con el mayor número de estudios sobre la desigualdad del ingreso basados en fuentes de información adicionales a las encuestas de hogares. El origen de estos trabajos ha sido la constatación de la brecha creciente entre las estimaciones del ingreso de las encuestas de hogares y las de cuentas nacionales. En efecto, Cortés y Vargas (2017) muestran que esta brecha creció del 38% en 2006 al 66,5% en 2014. A su vez, Fesseau, Wolff y M. Mattonetti (2013) calculan que la brecha registrada en 2010, alrededor de 70%, fue la mayor registrada en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Diversos estudios se han enfocado en corregir los ingresos medidos en las encuestas, tomando en cuenta posibles ausencias de respuesta, subdeclaración de ingresos y truncamiento (relativa ausencia de los perceptores más ricos en la muestra). Las estimaciones abordan el problema desde distintas perspectivas que van desde considerar solo la información de la propia encuesta, hasta ajustar los montos de los ingresos o su distribución registrados en la encuesta mediante el uso de información externa, proveniente de las cuentas nacionales o de listados de riqueza como la lista de Forbes o similares.

Todos estos estudios coinciden en señalar que la desigualdad del ingreso en México es considerablemente más alta que la que registra la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), aun cuando no existe concordancia en los niveles informados. Sobre la base de los estudios incluidos en el gráfico 1, en 2014 el índice de Gini corregido tomaría valores que va de menos de 0,54 a más de 0,75 (como referencia, el índice basado en la encuesta es 0,50). Ello implica la extrema sensibilidad de los niveles de desigualdad informados de acuerdo con la metodología con la que se trabaje.

Adicionalmente, se observa que las tendencias son diferentes en las series analizadas, tanto en las variaciones bianuales como en las del período completo entre 2008 y 2014. De las cinco series con datos entre 2008 y 2012, en dos la desigualdad creció en el período, en dos decreció y en una se mantuvo constante. Por otra parte, si se consideran las posibles variaciones bianuales, para ninguno de los años coincide el signo en todas las estimaciones.

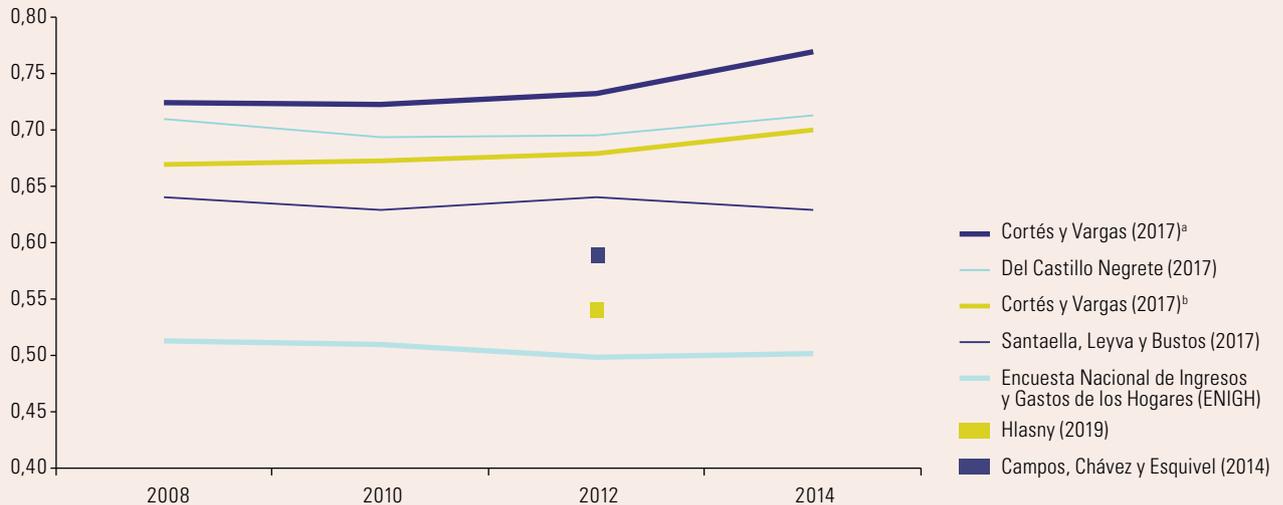
<sup>10</sup> Algunas innovaciones metodológicas en este ámbito son el método generalizado de interpolación de Pareto (Blanchet, Fournier y Piketty, 2017), que permite obtener una distribución completa con un coeficiente de Pareto variante a través de información impositiva agregada, y métodos de reescalamiento y calibración con los datos impositivos agregados para generar una distribución de ingresos basada en microdatos (Blanchet, Flores y Morgan, 2018).

<sup>11</sup> En el caso de los países de América Latina, se dispone de una estimación de cuentas nacionales distribuidas para Brasil (Morgan, 2017).

## Recuadro I.1 (conclusión)

En suma, si bien todos los estudios coinciden en que la desigualdad del ingreso está subestimada a partir exclusivamente de las estimaciones de las encuestas, no existe aún consenso sobre cómo corregir este sesgo a la baja. Existe un amplio abanico de metodologías que van desde corregir exclusivamente la ausencia de respuesta y los ingresos elevados, a partir de información de la propia encuesta, pasando por ajustar distintas funciones de distribución de probabilidad para estimar las colas de la distribución, hasta calcular factores de ajuste más o menos sofisticados por corriente de ingreso, recurriendo a información externa a la encuesta. Como puede constatararse a partir de la información de los estudios realizados en México, el resultado final dependerá crucialmente de la metodología.

## México: índice de Gini según distintas metodologías de estimación, 2008-2014



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); R. Campos, E. Chávez y G. Esquivel, "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", *Finanzas Públicas*, vol. 6, N° 18, 2014; F. Cortés y D. Vargas, "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2, 2017; M. del Castillo Negrete, "Income inequality in Mexico, 2004-2014", *Latin American Policy*, vol. 8, N° 1, 2017; M. del Castillo Negrete, "Thomas Piketty para México", *Estudios*, N° 110, vol. XII, 2014; M. Fesseau, F. Wolff y M. Mattonetti, "A cross-country comparison of household income, consumption and wealth between micro sources and national accounts aggregates", *Statistics Working Papers*, N° 2013/03, París, OECD/Publishing, 2013; V. Hlasny, "Redistributive impacts of fiscal policies in Mexico: corrections for top income measurement problems", *LIS Working Papers*, N° 765, Luxembourg Income Study (LIS), 2019; y J. Santaella, G. Leyva y A. Bustos, "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México?: una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso", *Nexos*, 28 de agosto de 2017 [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=33425>.

<sup>a</sup> Estimación basada en la suposición de una subdeclaración cuadrática con el ingreso y distribución de la brecha con cuentas nacionales, un 50% por subdeclaración y un 50% por truncamiento.

<sup>b</sup> Estimación basada en la suposición de una subdeclaración lineal con el ingreso solo del quinto al décimo decil y distribución de la brecha con cuentas nacionales, un 50% por subdeclaración y un 50% por truncamiento.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); R. Campos, E. Chávez y G. Esquivel, "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", *Finanzas Públicas*, vol. 6, N° 18, 2014; F. Cortés y D. Vargas, "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2, 2017; M. del Castillo Negrete, "Income inequality in Mexico, 2004-2014", *Latin American Policy*, vol. 8, N° 1, 2017; M. del Castillo Negrete, "Thomas Piketty para México", *Estudios*, N° 110, vol. XII, 2014; M. Fesseau, F. Wolff y M. Mattonetti, "A cross-country comparison of household income, consumption and wealth between micro sources and national accounts aggregates", *Statistics Working Papers*, N° 2013/03, París, OECD/Publishing, 2013; V. Hlasny, "Redistributive impacts of fiscal policies in Mexico: corrections for top income measurement problems", *LIS Working Papers*, N° 765, Luxembourg Income Study (LIS), 2019; y J. Santaella, G. Leyva y A. Bustos, "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México?: una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso", *Nexos*, 28 de agosto de 2017 [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=33425>.

## C. Las clases sociales en el centro de la matriz de la desigualdad social

---

La clase social, que en esta edición del *Panorama Social de América Latina* se analiza sobre la base de la estratificación según el ingreso, representa un eje central de la matriz de la desigualdad social en la región. Entre 2002 y 2017, la participación de los estratos de ingreso bajo en el total de la población disminuyó significativamente, del 70,9% al 55,9%. A su vez, la participación de los estratos de ingreso medio creció del 26,9% al 41,1%; en estos, el estrato medio-bajo representaba más del 50% y el estrato medio-alto solo el 11%. En 2017, la capacidad potencial de consumo del conjunto de los estratos medios —expresada en dólares de 2018— llegaba a 1,16 billones de dólares.

---

La desigualdad social en América Latina es resultado de una compleja matriz de determinantes, que se asienta en la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos y en la cultura del privilegio. La pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales constituye uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, junto con el género, la edad (ciclo de vida), la condición étnico-racial y el territorio, entre otros. La posición socioeconómica de un individuo, familia o grupo (y su cambio intra e intergeneracional) está relacionada también con los demás ejes estructurantes de dicha matriz, y es a la vez reflejo y explicación de muchas de las dimensiones en las que se expresa la desigualdad: empleo y trabajo, acceso a los recursos productivos e ingreso, educación, salud, servicios básicos, vivienda, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, protección social, posibilidades de vivir una vida libre de violencias, tecnologías, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2016b y 2018).

Hacia mediados del siglo XX, surgió en América Latina la reflexión sociológica sobre la estructura social, vinculada a la problemática del desarrollo de las sociedades de la región, con vistas a la posibilidad de una transformación modernizadora de sus estructuras socioeconómicas que permitiera superar las situaciones de atraso económico y desigualdad características de las sociedades agrarias tradicionales. En dicho marco, la industrialización sustitutiva de importaciones, liderada por la acción estratégica del Estado, encarnaba el eje del proyecto modernizador en curso, y el análisis predominante pretendía, por una parte, identificar a los grupos sociales que podían ejercer un rol importante en la conducción de las dinámicas modernizadoras —las bases sociales del desarrollo— y, por otra, comprender las principales transformaciones operadas en las categorías sociales clásicas y en las categorías que recién emergían como consecuencia de los cambios que se estaban produciendo en la región, como la urbanización, la industrialización y la expansión educativa. El análisis de los sectores medios tenía un lugar privilegiado en la comprensión de las dinámicas y las tensiones que atravesaban el proyecto desarrollista de América Latina. La razón era que las clases medias desempeñaban un papel esencial en la articulación de las alianzas sociales (nacional-populares) que promovían las políticas desarrollistas en la región y, al mismo tiempo, constituían uno de los principales grupos sociales beneficiados y transformados en su composición y orientación por los cambios provocados por dichas políticas (véanse Medina Echavarría, 1967; Germani, 1968; De Ipola y Torrado, 1976; Costa Pinto, 1971; Filgueira y Geneletti, 1981; Filgueira, 2001).

Con la crisis del modelo desarrollista y los programas de ajuste estructural promovidos en la región durante la década de 1980 y parte de la década de 1990, hubo un relevante giro temático en las preocupaciones analíticas e investigativas, signado en parte importante por el declive de los estudios sobre estratificación, clases y movilidad social. En concreto, la mayoría de los estudios sociales se volcaron hacia la identificación de la exclusión social y la pobreza, así como de las nuevas formas de trabajo e inserción laboral producidas por los ajustes estructurales, dejando a un lado la pretensión de una aproximación sistemática a los patrones de estructuración y diferenciación de los

grupos y clases en las diversas sociedades, ausencia aún más notoria en el caso de los estudios de alcance regional o comparativo.

De este modo, no es de extrañar que en la actualidad se posea escaso conocimiento e información estadística sobre los sectores medios latinoamericanos, su composición ocupacional, sus perfiles de ingreso y educación, sus orientaciones culturales y sociopolíticas, entre otros aspectos, a pesar de las constantes referencias a estos que se pueden hallar en los medios de comunicación y en las aspiraciones de buena parte de la población latinoamericana. La “clase media” parece haberse tornado una especie de zona gris de la estructura social de América Latina, a la que constantemente se hace referencia sin lograr, en concreto, una mayor claridad o precisión en la identificación de sus rasgos particulares constitutivos (Sémblér, 2006).

La CEPAL ha abordado el tema de la estratificación social en diversas ocasiones, pero debido a las significativas transformaciones de las sociedades latinoamericanas, esta ha sido una tarea cada vez más compleja y que presenta múltiples aristas, tanto en lo referido a la constitución de los estratos como a las dimensiones de su examen y sus dinámicas (véase, por ejemplo, Marinho y Quiroz, 2018). Junto con esto, la relativa falta de comparabilidad de las diversas fuentes de información, la ausencia de dimensiones hoy relevantes (autoidentificación, gasto y endeudamiento, consumo material y simbólico, movilidad social, entre otras) o su incorporación en instrumentos que no se pueden integrar fácilmente y fenómenos como el envejecimiento poblacional, que dificulta la aplicación de criterios ocupacionales para el conjunto total de hogares<sup>12</sup>, plantean desafíos significativos para la investigación comparada y el análisis de los cambios en las estructuras sociales a nivel regional.

En el debate internacional, a la luz de la información disponible y de las necesidades de comparabilidad, ha habido una creciente tendencia a utilizar el ingreso como principal —si no único— criterio de estratificación social, aun cuando se reconoce que dicho criterio es insuficiente.

En esta sección de la presente edición del *Panorama Social de América Latina*, se aborda este eje estructurante de la matriz de la desigualdad social, utilizando precisamente el criterio de los ingresos para definir y analizar la actual estratificación socioeconómica en la región —con particular interés en la evolución de los estratos de ingreso medio—, y la forma como este se relaciona con los demás ejes estructurantes de dicha matriz.

## 1. Evolución de la estratificación socioeconómica en América Latina

Una clase media fuerte y próspera es crucial para cualquier economía exitosa y sociedad cohesionada. La clase media sostiene parte considerable del consumo y de la inversión en educación, salud y vivienda, y desempeña un papel clave en el apoyo a los sistemas de protección social a través de sus contribuciones fiscales. De acuerdo con un estudio reciente, en las últimas décadas el número de hogares de ingresos medios ha experimentado un bajo crecimiento o incluso un estancamiento en algunos de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esto alimentaría la percepción de que el sistema socioeconómico actual es injusto y que la clase media no se ha beneficiado del crecimiento económico en proporción a su contribución (OCDE, 2019)<sup>13</sup>.

Desde la década de 1970, diversos países de América Latina han transitado por procesos de desarrollo económico caracterizados en su mayoría por estilos más afines

<sup>12</sup> Los instrumentos utilizados (encuestas de hogares de propósitos múltiples) no suelen recoger información sobre la historia ocupacional o la última ocupación (e ingresos laborales) de los pensionados, lo que obliga a utilizar criterios subsidiarios para clasificar a sus hogares en una posición específica de la estructura social. Las encuestas longitudinales de protección social sí lo hacen, pero solo están disponibles para unos pocos países.

<sup>13</sup> Véase OCDE (2019). En el estudio citado, la definición de los estratos medios se realiza en relación con la renta disponible equivalente de los hogares, con un límite inferior del 75% de la mediana del ingreso nacional equivalente y un límite superior del 200% de la mediana (véase el recuadro I.2).

a la visión neoliberal, basados en modelos extractivistas y fuertemente dependientes de los recursos naturales, con una reducción del rol del Estado y procesos de privatización de servicios públicos como educación, salud y seguridad social, mercados de trabajo con altos niveles de informalidad, con insuficiencias estructurales para absorber a toda la fuerza de trabajo y generar empleos de calidad, y sistemas de protección social de baja cobertura y prestaciones muy limitadas. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI se producen cambios relevantes en esta situación. En un contexto económico más favorable, caracterizado por el auge de los productos básicos, con ampliación del espacio fiscal, y en un contexto político en que diversos Gobiernos de la región pasan a conferir una gran relevancia a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y a la inclusión social, se amplía la acción del Estado y se producen importantes cambios de paradigmas; se expanden el gasto social y los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza, al mismo tiempo que se amplían los servicios públicos, principalmente en los ámbitos de la educación y la salud; se fortalecen los sistemas de protección social y su universalización vuelve a ser un objetivo explícito en la agenda pública de diversos países. Además, se registran mejoras en los mercados de trabajo: disminuyen las tasas de desempleo y de informalidad y aumentan los ingresos reales, lo que sin duda está relacionado con el escenario económico relativamente más favorable, pero también se asocia a políticas activas en el ámbito del mercado de trabajo, entre ellas la valorización del salario mínimo, el fortalecimiento de la inspección laboral y de los procesos de negociación colectiva y políticas y programas de promoción de la formalización del trabajo, que incluyen medidas legislativas y de simplificación tributaria dirigidas a microempresas y a trabajadores independientes (CEPAL, 2016b, 2016c, 2017, 2018 y 2019). Todos esos elementos han contribuido a una disminución relativa de los niveles de desigualdad<sup>14</sup> y a una reducción significativa de la pobreza (que entre 2002 y 2014 pasó del 45,4% al 27,8%, lo que significó la salida de 65 millones de personas de la situación de pobreza), así como a una mejora general de los niveles de bienestar de vastos sectores de la población y avances importantes en la inclusión social y laboral (CEPAL, 2019). Sin embargo, desde 2015 varias de esas tendencias se empiezan a frenar o incluso a revertir, como se ha discutido en ediciones anteriores del *Panorama Social* (véase el capítulo II).

Frente a este escenario cabe preguntarse qué transformaciones ha sufrido la estructura social latinoamericana, y si estas siguen la misma dinámica de los países desarrollados. Si bien se considera que la discusión sobre la estratificación social y en particular sobre las clases sociales involucra muchas dimensiones (como ocupación, educación, ingresos y gastos, consumo material y simbólico, y capital social, entre otras), en esta edición del *Panorama Social* se abordarán los cambios en la estructura socioeconómica en términos del tamaño de los diversos estratos definidos según diferentes umbrales de ingreso per cápita, sus capacidades de consumo potencial, sus principales características sociodemográficas y los riesgos asociados<sup>15</sup>.

Teniendo en consideración las diferencias metodológicas señaladas (véase el recuadro I.2), en América Latina se observa un proceso de crecimiento relativamente importante de los estratos de ingreso medio (véase el gráfico I.7A). En una región en que existen altos niveles de pobreza, se ha producido una reducción significativa de los estratos de ingresos bajos<sup>16</sup> (del 70,9% al 55,9% entre 2002 y 2017) y un aumento considerable de los estratos

<sup>14</sup> Como se expuso en la primera sección de este capítulo, la desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini a partir de datos de las encuestas de hogares de 17 países de América Latina se redujo de 0,54 a 0,46 entre 2002 y 2018. También se han registrado disminuciones significativas en otros indicadores de la desigualdad social. Sin embargo, de acuerdo con un conjunto de resultados parciales de análisis basados en otras fuentes (como registros tributarios) se habrían producido aumentos de los niveles de riqueza que concentra el 1% más rico de la distribución (véase la sección B del presente capítulo).

<sup>15</sup> A diferencia del estudio mencionado de la OCDE, en que se adopta el procedimiento de definir umbrales relativos, en el análisis que se presenta a continuación se optó por establecer umbrales absolutos y fijos en el tiempo, expresados en múltiplos de las líneas de pobreza de cada país (véase una definición más detallada en el recuadro I.2). Este criterio se consideró más adecuado para la región por sus altos niveles de desigualdad y por la tradición de medición de la pobreza asociada a enfoques absolutos (basados en la definición de canastas de necesidades básicas valorizadas a precios de mercado de cada país).

<sup>16</sup> El conjunto de los estratos de ingresos bajos corresponde a las personas que viven en hogares con un ingreso per cápita inferior a 1,8 líneas de pobreza y comprende tres subgrupos: hogares en situación de pobreza extrema, hogares en situación de pobreza y hogares en situación de alta vulnerabilidad a la pobreza (con ingresos entre 1 y menos de 1,8 líneas de pobreza).

de ingresos medios<sup>17</sup> (del 26,9% al 41,1%), como resultado de los esfuerzos dirigidos a la disminución de la pobreza, junto con las mejoras de los ingresos per cápita de los hogares, asociadas tanto a avances en los sistemas de protección social y las transferencias públicas a los hogares de menores recursos como a incrementos de los ingresos laborales de los trabajadores y crecimientos de la participación femenina en la fuerza de trabajo, con el consecuente aumento del número de perceptores de ingresos por trabajo en los hogares. También se aprecia un leve incremento del estrato de ingresos altos (personas que componen hogares cuyos ingresos per cápita superan las 10 líneas de pobreza)<sup>18</sup>.

### Recuadro I.2

Metodología para la estimación de los estratos socioeconómicos

Los diversos estudios internacionales y regionales que han abordado el tema de la estratificación social lo han hecho utilizando diversos tipos de medidas que se basan en el ingreso. Dicha estrategia obedece en general a las dificultades que conlleva el trabajo con instrumentos de medición de diferentes países, lo que dificulta la generación de clasificaciones comparables que incluyan un conjunto homologable de factores tradicionales para la definición de las clases sociales, particularmente en lo referido a clasificaciones ocupacionales y de ramas de actividad, y en ocasiones falta de información suficiente para el enriquecimiento de dichas tipologías. Por otro lado, el hecho de que el ingreso represente de manera relativamente simple los niveles de bienestar individual y familiar facilita la opción de examinar las distribuciones de ingresos nacionales y luego establecer estratos sobre la base de dicho criterio con diversos tipos de fundamentos para establecer los umbrales inferiores y superiores que definen los grupos.

En general, las estrategias de abordaje de la estratificación por ingresos (per cápita) son tres, que en ocasiones se han combinado. En general, todas parten del desafío de identificación del estrato medio, o de los estratos medios, lo que facilita automáticamente la definición de los estratos bajos y altos. Las estrategias típicas son:

- Definición de medidas de posición en la distribución del ingreso, que usualmente se refiere a la selección de quintiles o deciles que definen el estrato medio, aunque en ocasiones se eligen cuantiles específicos (por ejemplo, el percentil 95). Se pueden encontrar ejemplos de definiciones de estratos medios con estos procedimientos en Easterly (2001), que considera los quintiles 2 a 4, y Solimano (2008), que agrupa los deciles 3 a 9. En una comparación intertemporal, con esta definición el estrato de ingreso medio puede enriquecerse o empobrecerse, pero no crecer o disminuir, y los poderes adquisitivos no son comparables, ni lo son entre países.
- Construcción de umbrales relativos a la mediana de la distribución del ingreso equivalente, en forma similar a las metodologías que originan la medición de la pobreza relativa. Se pueden encontrar ejemplos de límites superiores e inferiores de los estratos medios en los estudios de Blackburn y Bloom (1985), con límites del 60% y el 225% de la mediana nacional; de Thurow (1987) y Birdsall, Graham y Pettinato (2000), con límites del 75% y el 125%; de Davies y Huston (1992), Castellani y Parent (2011), OCDE (2010) y Castellani, Parent y Zentero (2014), con límites del 50% y el 150%, y de la OCDE (2019), con límites del 75% y el 200%. De acuerdo con este tipo de metodología, el estrato medio puede enriquecerse o empobrecerse, crecer o disminuir (con efectos suavizados), pero los poderes adquisitivos (principalmente entre las personas situadas en torno a los límites) no son comparables.
- Construcción de umbrales absolutos (y fijos en el tiempo), que cuentan entre sus ejemplos los estudios de Ravallion (2010), que define el estrato medio por un ingreso entre 2 y 13 dólares diarios de 2015 expresados en paridad del poder adquisitivo (PPA); de Banerjee y Duflo (2008), que lo definen entre 2 y 10 dólares diarios en PPA; de Kharas y Gertz (2010) y Cárdenas, Kharas y Henao (2011), que lo definen entre 10 y 100 dólares diarios en PPA; de Birdsall (2010), que lo define entre 10 dólares diarios en PPA y el percentil 95 —lo que constituye una metodología híbrida—; y de López Calva y Ortiz-Juárez (2011), Birdsall (2012), Ferreira y otros (2013) y López Calva y Ortiz-Juárez (2014), que lo definen entre 10 y 50 dólares diarios en PPA. Con este tipo de metodologías, los análisis permiten observar a través del tiempo si el estrato medio puede enriquecerse o empobrecerse, crecer o disminuir, y los poderes adquisitivos son comparables. Los hogares y las personas pueden pasar de un estrato superior a uno inferior por episodios coyunturales como el desempleo, pero no puede producirse una situación de “clase media empobrecida” en términos literales.

<sup>17</sup> Con ingresos entre 1,8 y 10 líneas de pobreza.

<sup>18</sup> Para simplificar la presentación de la información y pese a que las unidades iniciales de análisis son los hogares, en lo que sigue del texto se presentan estadísticas correspondientes a las personas, salvo que se indique lo contrario. En el anexo I.A1 del presente capítulo se puede encontrar la distribución de los hogares según estratos de ingreso per cápita.

## Recuadro I.2 (conclusión)

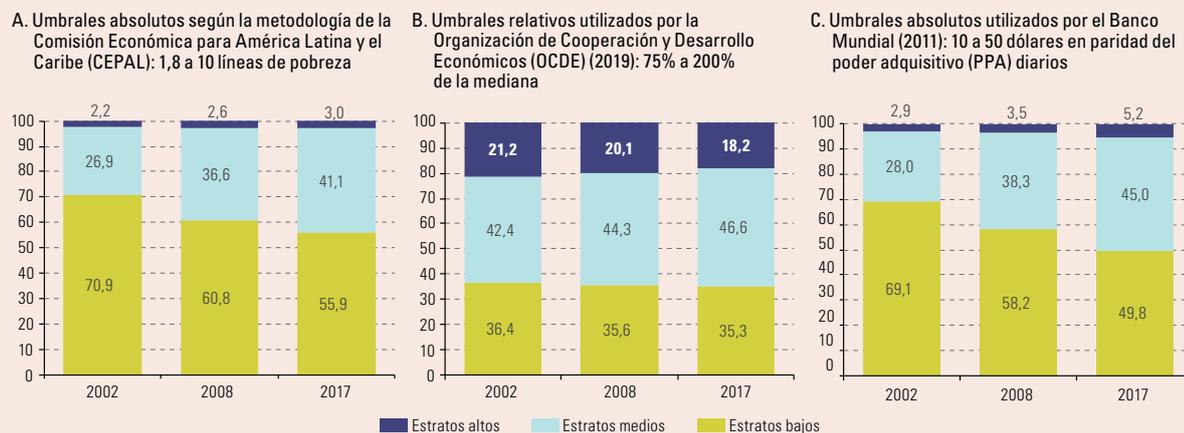
En la presente edición del *Panorama Social de América Latina* se optó por construir umbrales absolutos, expresados en líneas de pobreza. De esta forma, se distinguieron los estratos bajos, constituidos a su vez por tres subgrupos definidos sobre la base de umbrales normativos: las personas en situación de pobreza extrema (ingreso per cápita bajo las líneas de pobreza extrema de los países elaboradas por la CEPAL); las personas en situación de pobreza no extrema (ingreso per cápita bajo las líneas de pobreza), y las personas no pobres de ingresos bajos (ingreso per cápita bajo 1.8 líneas de pobreza). Los estratos medios quedaron también constituidos por tres subestratos, definidos por límites empíricos que consideran los riesgos de caer en la pobreza (véase el gráfico I.17), la distribución por países de dichos estratos y discontinuidades en un índice combinado de tenencia de bienes y servicios básicos. El estrato medio-bajo quedó definido por un umbral superior de 3 líneas de pobreza, el medio-intermedio por un umbral superior de 6 líneas de pobreza y el medio-alto por un umbral superior de 10 líneas de pobreza. Sobre dicho valor, quedaron definidos los estratos de ingreso per cápita alto.

El cuadro I.1 resume brevemente la distribución y evolución de los estratos bajos, medios y altos y sus subgrupos, los límites o umbrales inferiores y superiores de cada estrato expresados en múltiplos de la línea de pobreza, y la equivalencia (como promedio ponderado de 17 países) en dólares constantes de 2018. Conviene tener presente que las líneas de pobreza son diferentes para las zonas urbanas y rurales de cada país.

A continuación, se muestra un ejemplo comparativo de la aplicación de la metodología de la CEPAL (para los grandes estratos), la aplicación de umbrales relativos del 75% y el 200% de la mediana del ingreso per cápita equivalente nacional (raíz cuadrada del tamaño del hogar) utilizados en el estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 2019, y los umbrales absolutos utilizados en diversos documentos del Banco Mundial, publicados por vez primera en 2011, equivalentes a 10 y 50 dólares per cápita en PPA por día.

### América Latina (18 países): aplicación de diversas metodologías de definición de umbrales para los estratos medios, alrededor de 2002, 2008 y 2017<sup>a</sup>

(En porcentajes)



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

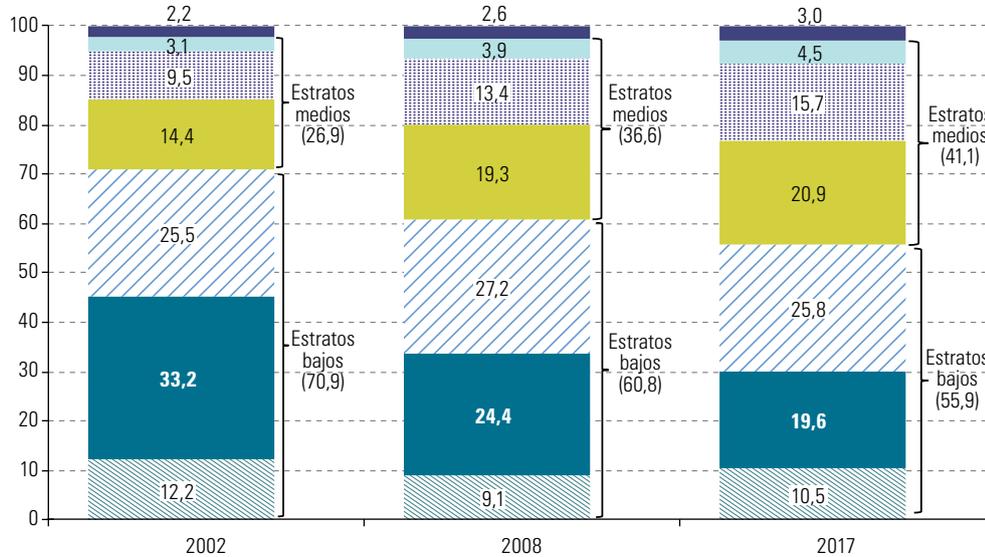
<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de W. Easterly, "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6, N° 4, 2001; A. Solimano, "The middle class and the development process", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 65 (LC/L.2892-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008; M. Blackburn y D. Bloom, "What is happening to the middle class?", *American Demographics*, vol. 7, N° 1, 1985; L. Thurow, "A surge in inequality", *Scientific American*, vol. 256, N° 5, 1987; N. Birdsall, C. Graham y S. Pettinato, "Stuck in the tunnel: is globalization muddling the middle class?", *Working Paper*, N° 14, Washington, D.C., Center on Social and Economic Dynamics, The Brookings Institution, 2000; J. C. Davies y J. H. Huston, "The shrinking middle-income class: a multivariate analysis", *Eastern Economic Journal*, vol. 18, N° 3, 1992; F. Castellani y G. Parent, "Being 'middle class' in Latin America" *OECD Development Centre Working Paper*, N° 305, París, OECD Publishing, 2011; M. Ravallion, "The developing world's bulging (but vulnerable) 'middle class'", *World Development*, vol. 38, N° 4, 2010; A. Banerjee y E. Dufo, "What is middle class about the middle class around the world?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, N° 2, 2008; H. Kharas y G. Gertz, "The new global middle class: a cross-over from West to East", Washington, D.C., The Brookings Institution, 2010 [en línea] <https://www.brookings.edu/research/the-new-global-middle-class-a-cross-over-from-west-to-east/>; M. Cárdenas, H. Kharas y C. Henao, *Latin America's global middle class*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2011; N. Birdsall, "The (indispensable) middle class in developing countries; or, the rich and the rest, not the poor and the rest", *Working Paper*, N° 207, Washington, D.C., Center for Global Development, 2010; F. Castellani, G. Parent y J. Zenteno, "The Latin American middle class: fragile after all?", *IDB Working Paper Series*, N° 557, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014; L. F. López Calva y E. Ortiz-Juárez, "A vulnerability approach to the definition of the middle class", *Policy Research Working Paper*, N° 5902, Washington, D.C., Banco Mundial, 2011; L. F. López Calva y E. Ortiz-Juárez, "A vulnerability approach to the definition of the middle class", *Journal of Economic Inequality*, vol. 12, N° 1, 2014; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OECD Publishing, 2019; OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: en qué medida es clase media América Latina*, París, OECD Publishing, 2010.

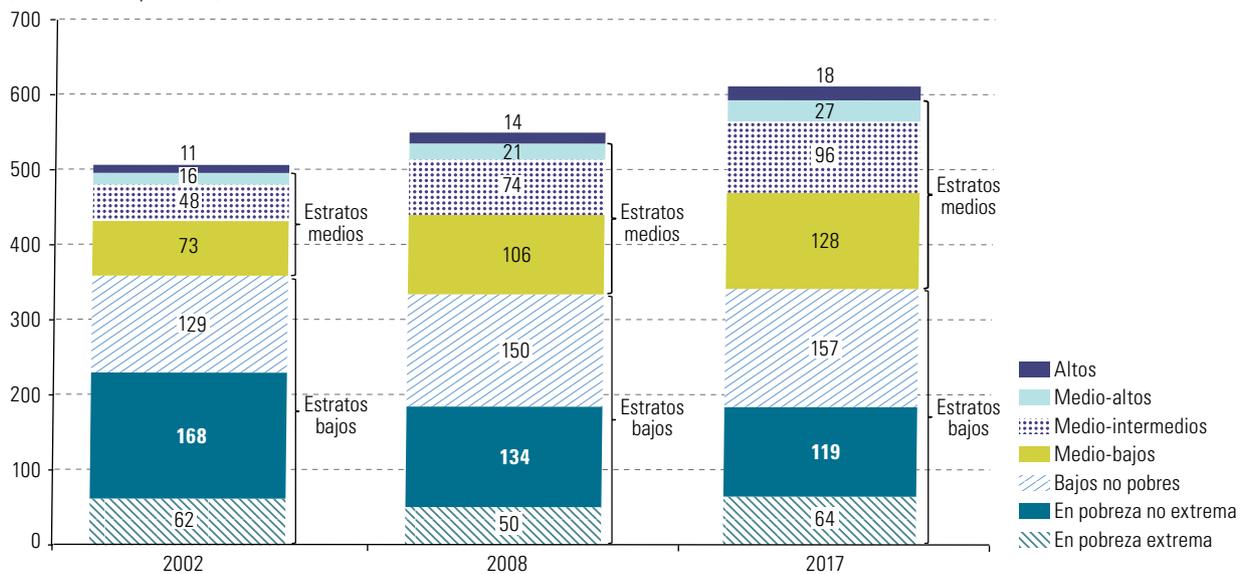
**Gráfico I.7**

América Latina (18 países<sup>a</sup>): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017

**A. Nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita**  
(en porcentajes)



**B. Evolución de los estratos de ingreso per cápita**  
(en millones de personas)



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

**Nota:** Cifras ajustadas a las proyecciones de población del Word Population Prospects, versión 2019, y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

Pese a las mejoras observadas, la estructura social —vista a través de los ingresos per cápita— sigue siendo altamente piramidal. En 2017, si se considera el conjunto de personas en situación de pobreza (incluidas las personas en situación de pobreza extrema), se observa que este subgrupo del estrato bajo sigue siendo el de mayor gravitación poblacional (30,1% del total de la población), seguido por la población no pobre de ingresos bajos (menores a 1,8 líneas de pobreza por persona) (25,8%). En

conjunto, totalizan más de la mitad de la población. Los estratos de ingreso medio-bajo (entre 1,8 y 3 líneas de pobreza por persona) agrupan al 20,9% de la población; es decir, el 76,8% de la población de América Latina pertenece a estratos de ingresos bajos o medio-bajos. Los estratos de ingresos intermedios (entre más de 3 y 6 líneas de pobreza) abarcan al 15,7% de las personas y los de ingresos medio-altos (entre más de 6 y 10 líneas de pobreza) agrupan solo al 4,5%; por último, las personas pertenecientes a los estratos de ingresos altos corresponden al 3,0% del total.

### a) ¿Movilidad ascendente?

Aunque no es posible hablar estrictamente de “movilidad social” sin utilizar instrumentos de tipo panel o similares para realizar un seguimiento a hogares e individuos y analizar sus ascensos o descensos en la escala social tanto de forma intra como intergeneracional, la información disponible muestra en la región una tendencia hacia un desplazamiento moderado de hogares y personas de los estratos más bajos (en situación de pobreza y pobreza extrema) hacia posiciones fuera de la pobreza, pero de alta vulnerabilidad a ella; a su vez, aquellos situados en estratos muy vulnerables a la pobreza tienden a engrosar el estrato de ingresos medio-bajos. En este sentido, cabe preguntarse si el estrato bajo no pobre es un estrato transicional, dado que tiende a mantenerse estable en términos proporcionales a medida que se reduce la pobreza y crecen los sectores medios. En magnitudes poblacionales, los estratos medio-altos y altos parecieran presentar más barreras de entrada<sup>19</sup>, ya que su crecimiento abarca a una proporción muy pequeña de la población. En efecto, entre 2002 y 2017 el conjunto de los estratos alto y medio-alto (6 líneas de pobreza por persona o más) pasaron de representar el 5,2% al 7,5% del total de la población (46 millones de personas en conjunto). Como se verá más adelante, la pertenencia a estos estratos tiende a estar relacionada con el alto nivel de ingresos laborales del perceptor principal de ingresos laborales del hogar (definido como la persona ocupada con mayores ingresos laborales en el hogar), más que con una tendencia a que haya más miembros del hogar que participen en la fuerza de trabajo o con un peso significativo de ingresos provenientes de otras fuentes (transferencias públicas, rentas de la propiedad, utilidades empresariales u otros); por otra parte, el alto nivel de dichos ingresos laborales no depende del nivel educativo alcanzado.

Con todo, la disminución y recomposición de los estratos bajos y el crecimiento de los estratos medios han sido significativos entre 2002 y 2017. Por un lado, la proporción que los estratos bajos representan en el total disminuyó 15 puntos porcentuales (al pasar de 359 millones a 341 millones de personas, según se puede observar en el gráfico I.7B); esta cifra es el resultado de una importante reducción de los estratos en situación de pobreza no extrema (de 49 millones de personas), pero con un incremento de 2 millones de personas en pobreza extrema, y un aumento de los estratos no pobres de ingresos bajos (de 28 millones de personas). Por otro lado, la proporción correspondiente a los estratos medios aumentó 14,1 puntos porcentuales (al pasar de 136 millones a 250 millones de personas, como resultado del crecimiento principalmente del estrato medio-bajo). A su vez, la proporción correspondiente al estrato alto creció solo 0,8 puntos porcentuales en el mismo período (véase el cuadro I.1). Sin embargo, si los cambios se analizan en términos de tasas de variación de los porcentajes, se aprecia que el estrato de ingresos intermedios fue el que más rápidamente creció, casi un 65% en el período, seguido del estrato medio-alto (45,9%) y luego del estrato medio-bajo (45,8%); por otro lado, el estrato de personas en situación de pobreza no

<sup>19</sup> Debido a que el análisis se basa exclusivamente en ingresos no es posible analizar las menores probabilidades de cambios de posición hacia los estratos de mayores ingresos en términos de permeabilidad o impermeabilidad social, o cierres o clausuras sociales, categorías asociadas al análisis de la movilidad social en los análisis más tradicionales sobre clases sociales (véase Reygadas, 2008).

extrema disminuyó un 40,9% y el de personas en situación de pobreza extrema un 13,6%. También es notable que las mejoras de los ingresos per cápita en la región, con el consiguiente desplazamiento “hacia arriba” entre estratos, hayan sido más significativas en el período 2002-2008, en forma coincidente con el auge de la demanda de los productos básicos y la expansión de las políticas sociales y laborales. Con posterioridad a ese período, el incremento de los ingresos per cápita y el crecimiento de los estratos medios se produjo a un ritmo menor y en algunos países los niveles de pobreza volvieron a aumentar a partir de 2015 (véanse el capítulo II y CEPAL, 2019).

### Cuadro I.1

América Latina (18 países): valores límite de ingreso per cápita de los estratos y variación del peso de estos entre 2002 y 2017<sup>a</sup>

(En líneas de pobreza, dólares de 2018, porcentajes y puntos porcentuales)

Estratos	Límites de ingreso per cápita		Distribución porcentual			Variación acumulada en puntos porcentuales			Tasa de variación porcentual acumulada		
	En múltiplos de líneas de pobreza <sup>a</sup>	En dólares de 2018 <sup>b</sup>	2002	2008	2017	2002-2008	2008-2017	2002-2017	2002-2008	2008-2017	2002-2017
<b>Altos</b>	<b>más de 10 lp</b>	<b>&gt; 1 095,8</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>19,5</b>	<b>15,9</b>	<b>38,5</b>
<b>Total medios</b>	<b>1,8 a 10 lp</b>	<b>197,2 a 1 095,8</b>	<b>26,9</b>	<b>36,6</b>	<b>41,1</b>	<b>9,7</b>	<b>4,4</b>	<b>14,1</b>	<b>36,1</b>	<b>12,1</b>	<b>52,5</b>
Medio-altos	>6 a 10 lp	>657,5 a 1 095,8	3,1	3,9	4,5	0,8	0,6	1,4	27,2	14,7	45,9
Medio-intermedios	>3 a 6 lp	>328,7 a 657,5	9,5	13,4	15,7	3,9	2,3	6,2	41,1	16,8	64,9
Medio-bajos	1,8 a 3 lp	197,2 a 328,7	14,4	19,3	20,9	5,0	1,6	6,6	34,6	8,3	45,8
<b>Total bajos</b>	<b>0 a &lt;1,8 lp</b>	<b>0 a &lt;197,2</b>	<b>70,9</b>	<b>60,8</b>	<b>55,9</b>	<b>-10,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>-15,0</b>	<b>-14,3</b>	<b>-8,0</b>	<b>-21,1</b>
Bajos no pobres	1 a <1,8 lp	109,6 a <197,2	25,5	27,2	25,8	1,7	-1,4	0,3	6,6	-5,3	1,0
En pobreza no extrema	1 lep a <1 lp	51,2 a <109,6	33,2	24,4	19,6	-8,8	-4,8	-13,6	-26,4	-19,7	-40,9
Extremadamente pobres	<1 lep	<51,2	12,2	9,1	10,5	-3,1	1,4	-1,7	-25,1	15,4	-13,6

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

**Nota:** lp: línea de pobreza; lep: línea de pobreza extrema.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

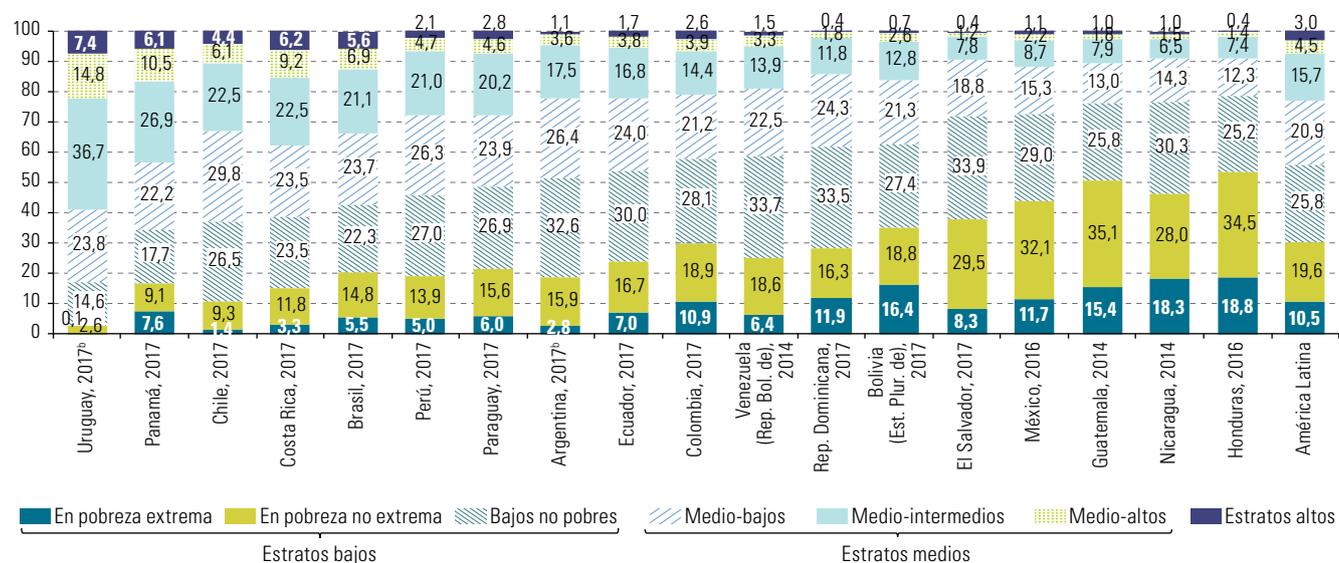
<sup>b</sup> Promedios ponderados. En los valores en dólares de 2018 (promedios por año) no se incluyen datos de la República Bolivariana de Venezuela debido a la falta de información actualizada sobre las variaciones del IPC y el tipo de cambio.

Sin embargo, estas tendencias no han sido similares en todos los países. No solo los tamaños de los estratos pueden diferir significativamente, sino que también existen excepciones en que la disminución de los estratos bajos y el crecimiento de los estratos medios no han sido significativos. Por ejemplo, alrededor de 2017 solo en el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (zonas urbanas) menos de la mitad de la población pertenecía a estratos de ingresos bajos (véase el gráfico I.8). En países como El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua porcentajes que incluso superan el 70% de la población conforman aún hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores a 1,8 líneas de pobreza, valor que la CEPAL considera mínimo para bajar el riesgo de caer en una situación de pobreza ante episodios coyunturales como la pérdida del empleo. Adicionalmente, en El Salvador, Guatemala, Honduras, México y la República Dominicana no se registraron cambios significativos entre 2002 y 2017, o bien solo se anotaron mejoras muy leves. En El Salvador y la República Dominicana se produjo un empeoramiento de las condiciones en 2008, por lo que habría tenido lugar una recuperación posterior de la situación socioeconómica que situó a la población en los mismos niveles del período inicial (2002). En cambio, en los restantes países señalados tuvo lugar una mejora —en general leve— entre 2002 y 2008, por lo que su situación actual representa un retroceso en cuanto a la evolución de las condiciones económicas de los hogares y personas (véanse los cuadros I.A1.2 y I.A1.3 en el anexo).

## Gráfico I.8

América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup>

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Los países están ordenados según la gravitación del conjunto de estratos medios, de mayor a menor.<sup>b</sup> Zonas urbanas.

## b) El aumento de la capacidad de consumo

Una de las visiones predominantes en el discurso económico a nivel mundial y regional es que la clase media es uno de los motores de la economía, argumento utilizado en ocasiones para fortalecer los sistemas de protección social de tal forma que permitan beneficiarla, y otras para evitar medidas que puedan afectar su capacidad potencial de consumo. Desde la óptica económica, los estratos medios y bajos —en menor medida— son consumidores cuyos patrones de demanda se tienden a focalizar, en mayor grado, en productos fabricados o comercializados en el mercado nacional (por ejemplo, demandan bienes no transables como la vivienda), lo que se considera un comportamiento clave a la hora de dinamizar, desde el lado del consumo, la economía de un país. Las mayores capacidades de consumo que adquieren los estratos medios emergentes les pueden permitir acceder tanto a servicios públicos como privados de educación y salud, entre otros, y reproducir y mejorar de una generación a otra la posición socioeconómica y la resiliencia frente a coyunturas económicas adversas; sin embargo, si dicha capacidad no es real, o se deteriora en el tiempo, puede generar sentimientos de frustración y alterar las tendencias electorales predominantes en las democracias de la región.

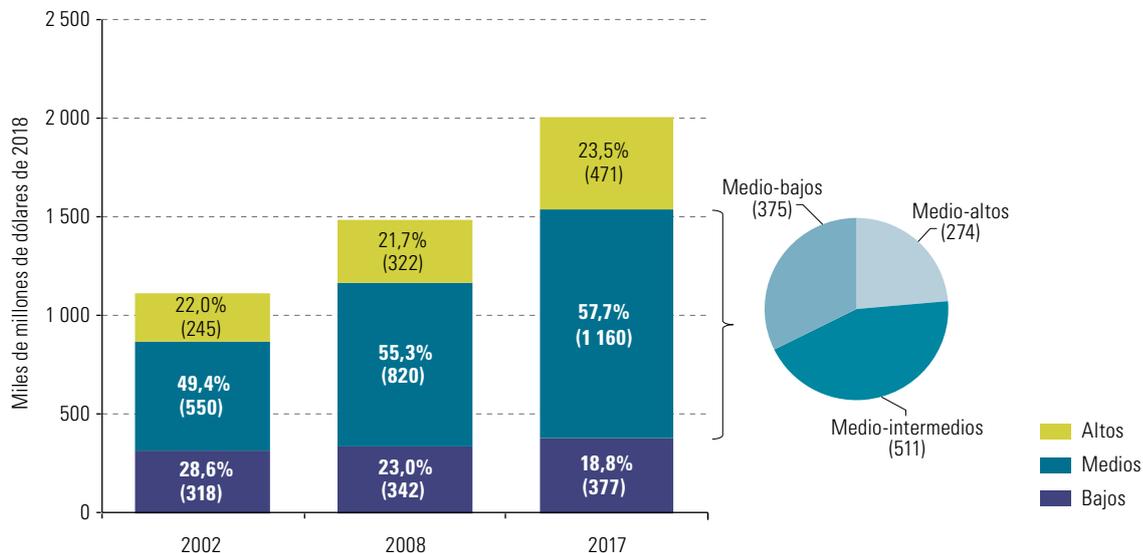
En América Latina, el significativo aumento del tamaño de los estratos de ingresos medios también ha implicado mejoras en el ingreso per cápita promedio de importantes sectores de la población y, por tanto, mayores capacidades de consumo. La pertenencia a estratos medios con ingresos relativamente estables también facilita la bancarización de estos sectores poblacionales. En sociedades en que el consumo es altamente valorado, la adquisición de nuevos bienes y servicios que no solo mejoran el nivel y la calidad de vida, sino que también, en algunos casos, son de carácter posicional (en el sentido de que son demostración de estatus o éxito económico), una cierta holgura monetaria y el acceso a créditos —y el consiguiente desincentivo al ahorro— pueden impulsar en ocasiones un consumo no sostenible en el largo plazo, debido a la falta de educación

financiera o a la pérdida de fuentes de ingresos, y terminar en sobreendeudamiento y posterior pérdida de los bienes adquiridos.

Según las encuestas de hogares de 17 países de la región, a comienzos de la década de 2000 los ingresos de los estratos medios representaban el 49,4% del ingreso del total de hogares, con una capacidad económica total anual de 550.000 millones de dólares (a precios de 2018), participación que se incrementó al 55,3% (820.000 millones de dólares) en 2008 y al 57,7% en 2017, año en que representó un volumen de recursos superior a 1,1 billones de dólares (véase el gráfico I.9). Cabe notar que el estrato medio-bajo representaba en 2017 el 51% de los estratos medios y tenía una capacidad absoluta de consumo potencial de 375.000 millones de dólares anuales, equivalente a algo más del 32% del volumen total de recursos del conjunto de los estratos medios. El estrato medio-intermedio tenía una gravitación del 38,2% de los estratos medios, con una capacidad de consumo equivalente al 44% (511.000 millones de dólares anuales), y el estrato medio-alto, que solo representaba el 10,9% de los grupos medios, concentraba una capacidad de consumo del 23,6% (274.000 millones<sup>20</sup>).

### Gráfico I.9

América Latina (17 países): participación en el ingreso y volumen de ingresos anuales de los diversos estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes y miles de millones de dólares de 2018)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. No se incluyen datos de la República Bolivariana de Venezuela por falta de información para realizar la conversión monetaria.

En términos de crecimiento del volumen total de ingresos, mientras que las capacidades de consumo de los estratos bajos solo crecieron a un ritmo del 1,2% anual (19% acumulado entre 2002 y 2018)<sup>21</sup>, las de los estratos medios lo hicieron a una

<sup>20</sup> Las cifras provienen de encuestas de hogares, por lo que pueden diferir de las que se estiman en los sistemas de cuentas nacionales (véanse las cifras por país en el cuadro I.A1.4 del anexo).

<sup>21</sup> Cabe señalar que el registro de un bajo crecimiento de los ingresos de los estratos bajos está altamente correlacionado con el hecho de que una proporción significativa de los hogares de dichos estratos habrían ascendido a los estratos medios. Debido a que este no es un estudio longitudinal con muestras de panel, es necesario tomar con precaución estas cifras de crecimiento del ingreso por estratos: son ilustrativas de las capacidades potenciales de consumo y no necesariamente de un mayor o menor mejoramiento de las condiciones de vida dentro de los estratos.

tasa del 5,1% anual (111% acumulado) y las de los estratos altos a una tasa del 4,5% anual (93% acumulado). Es importante señalar que las tasas de crecimiento anual del volumen total de ingresos de los estratos medios y altos fueron mayores entre 2002 y 2008 (del 6,9% y el 4,7%, respectivamente). Un detalle por país correspondiente a 2017 se puede ver en el cuadro I.A1.4 del anexo.

Cabe preguntarse por la sostenibilidad del consumo de los grupos medios en el mediano y largo plazo, no solo por los altos niveles de endeudamiento que afectan a las familias de dichos estratos (que redundan en que una porción significativa de sus ingresos esté comprometida en amortización de deudas), sino también por la debilidad de los sistemas de protección social. Las familias de los estratos medios siguen siendo vulnerables a deterioros significativos de su calidad de vida ante contextos económicos adversos u otras situaciones negativas. Los estratos bajos no pobres y los estratos medio-bajos conforman aún más del 46% de la población y presentan altos riesgos de caer en situación de pobreza ante episodios de desempleo o precarización del trabajo, enfermedades catastróficas, accidentes o desastres naturales. Por lo tanto, el impacto negativo en las economías en desarrollo de la coyuntura de bajo crecimiento económico, las múltiples señales de significativas transformaciones en el mercado de trabajo como efecto de la automatización y las consecuencias cada vez más visibles de la crisis climática hacen necesario diseñar respuestas de política pública y sistemas de protección social que ayuden a proteger las capacidades adquisitivas de la población latinoamericana y que otorguen herramientas suficientes para la adaptación a los escenarios laborales, económicos y medioambientales futuros.

## 2. Importancia de la educación y el trabajo en la posición socioeconómica

La gran mayoría de los hogares latinoamericanos ocupan una determinada posición en la escala socioeconómica debido a la participación de uno o más de sus miembros en el mercado de trabajo. Si bien los diversos hogares pueden tener múltiples fuentes de ingreso, los ingresos laborales son centrales; su participación es constante en el total de ingresos en todos los estratos considerados en este análisis (entre el 64% y el 68%), con excepción de los hogares en situación de pobreza extrema, en los que su peso es equivalente a poco menos de la mitad (47%) de los ingresos totales. Entre los hogares en situación de pobreza extrema, el menor peso de los ingresos laborales está asociado a sus bajos niveles y a la mayor relevancia relativa de los ingresos correspondientes a transferencias públicas y privadas y remesas del exterior (equivalentes en conjunto a casi un tercio del total), que también son relevantes entre los hogares en situación de pobreza no extrema (16% del total); en los estratos no pobres de ingresos bajos, las transferencias ya tienen menor peso y, además de los ingresos laborales, comienzan a adquirir importancia las pensiones. En los hogares de estratos medios y altos aumenta la relevancia de los ingresos por pensiones (17% del total) y disminuye la importancia de las transferencias y otras fuentes de ingresos no autónomas. Los ingresos por capital (reparto de utilidades y rentas de la propiedad) solo adquieren alguna relevancia en los hogares de estratos medio-altos y altos (véase el gráfico I.10). Con todo, los ingresos del trabajo y las pensiones son los más relevantes en la gran mayoría de los hogares, más aún entre los estratos medios y altos, lo que ilustra la relevancia del trabajo y su calidad en la posición socioeconómica que alcanzan los hogares y las personas que los conforman.

**Gráfico I.10**

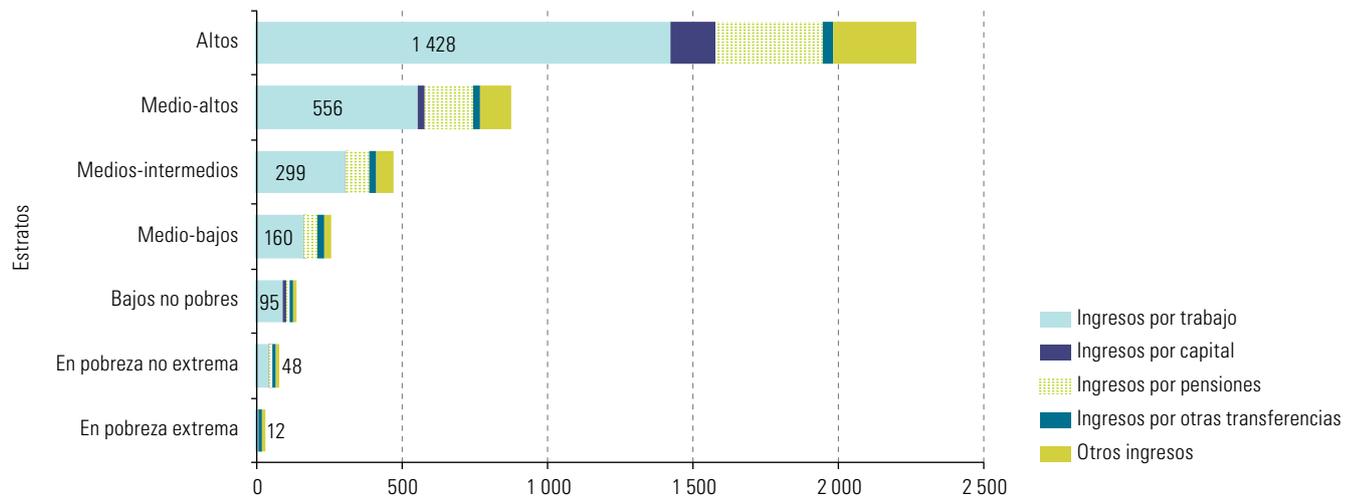
América Latina (18 países): composición del ingreso de los hogares según fuentes de ingreso e ingreso promedio per cápita, por estrato socioeconómico, alrededor de 2017<sup>a,b</sup>

**A. Composición del ingreso**

(en porcentajes)

**B. Ingreso promedio per cápita por fuente**

(en dólares de 2018)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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). En el gráfico en dólares de 2018 no se incluyen datos de la República Bolivariana de Venezuela por falta de información para realizar la conversión monetaria.

<sup>b</sup> Las cifras pueden diferir de las publicadas en versiones anteriores del *Panorama Social de América Latina* debido a los recientes cambios en la metodología de medición de la pobreza. En versiones anteriores se incluía, entre otros aspectos, el ajuste de los ingresos laborales y las jubilaciones a los agregados estimados a partir de los sistemas de cuentas nacionales. Los ingresos por trabajo incluyen salarios, ingresos por trabajo independiente y otros ingresos laborales; los ingresos por capital se refieren a retiros o reparto de utilidades mensualizados y rentas de la propiedad; los ingresos por pensiones corresponden a pensiones y jubilaciones contributivas y no contributivas (si no se pueden distinguir de las contributivas); los ingresos por otras transferencias incluyen transferencias públicas y privadas (como remesas desde el exterior), y los otros ingresos incluyen partidas no clasificables en las categorías anteriores y el alquiler imputado a propietarios de la vivienda.

Sin duda, las características de la inserción laboral dependen del ciclo económico, del funcionamiento del mercado de trabajo (del nivel de informalidad y regulación laboral, y del nivel y la cobertura del salario mínimo, entre otros factores), del nivel educativo, asociado a la demanda por determinado tipo de calificaciones, y de factores como el sexo, la condición étnico-racial, las características del territorio (de las economías locales), las redes de contactos y el capital cultural. Estos últimos factores se revisan en el apartado 3 de este capítulo.

### **a) La educación como condición necesaria pero no suficiente para una mejor inserción laboral**

El mayor nivel de educación de la fuerza de trabajo debería estar asociado a la existencia de una mayor proporción de empleos vinculados con el conocimiento en la economía, aunque esto también depende de las características del sistema productivo y la consiguiente demanda de mano de obra calificada. En un mercado de trabajo que requiere especialización, el nivel educativo incide positivamente en la probabilidad de obtener un empleo caracterizado por tareas más complejas y que exige un nivel de calificación elevado, y negativamente en la probabilidad de estar desempleado o de poder acceder solo a empleos caracterizados por tareas manuales y no manuales rutinarias o poco calificadas. Los beneficios de la educación son aún mayores para los trabajadores que han alcanzado la enseñanza terciaria que para aquellos que han concluido la educación secundaria, ya que este último nivel educativo es actualmente en la región un requisito mínimo para tener cierta probabilidad de estar fuera de la pobreza (CEPAL/OIJ, 2004).

Entre los factores que usualmente se incluyen en los análisis sobre el nivel de los salarios, el nivel de educación es el determinante de más peso en los ingresos laborales en la mayoría de los países (sin desconocer la influencia factores como la segmentación ocupacional y los diversos tipos de discriminación por género, la condición étnico-racial y el territorio). Sin embargo, también existen diferencias importantes entre los países y sectores de la economía en cuanto a la solidez de esta relación. Las diferencias también son relevantes en lo que se refiere a los salarios que perciben quienes tienen más experiencia y conocimientos técnicos. Los retornos tanto a la educación como a la experiencia laboral dependen de las condiciones relativas de la oferta y la demanda (Carlson, 2002).

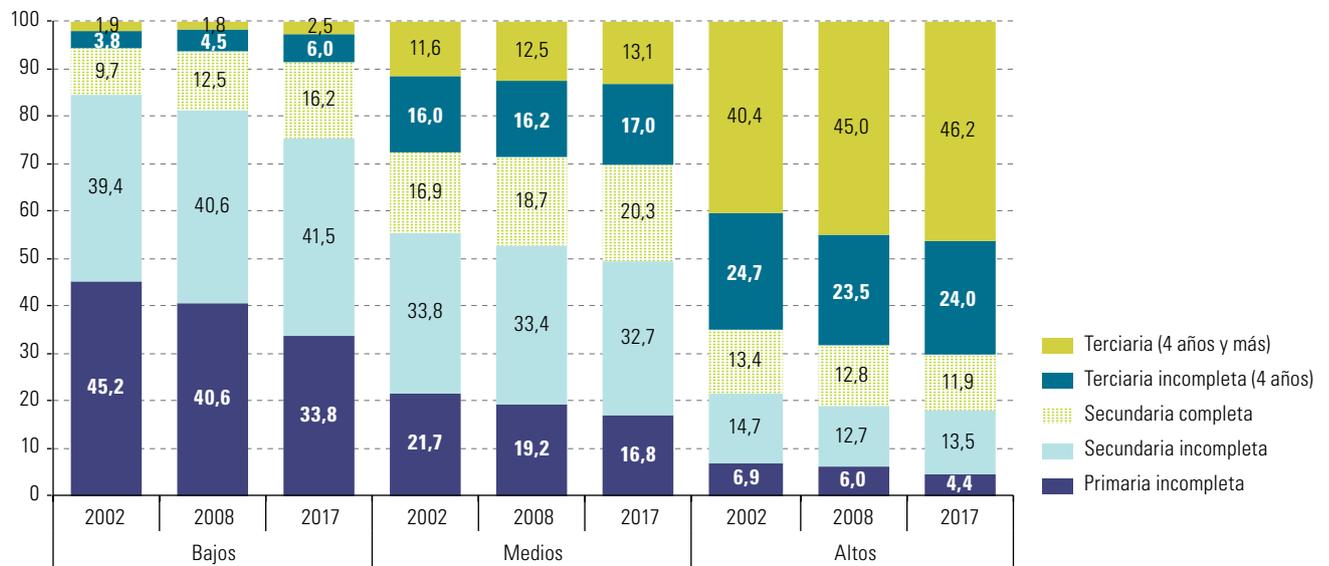
En América Latina, como se ha evidenciado en ediciones anteriores del *Panorama Social*, se han registrado importantes avances en materia educativa en las últimas décadas, con el aumento de la cobertura y la conclusión educativa y la disminución de la deserción y el rezago escolar. Así, en la actualidad la educación primaria es prácticamente universal, y existe un acceso masivo a la educación secundaria. No obstante, aún quedan muchos desafíos pendientes en cuanto a la conclusión de este último nivel. Alrededor de 2016, solo el 59,5% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad habían completado la enseñanza secundaria, y persistían importantes desigualdades socioeconómicas con relación a ese indicador: mientras que el 83,5% de los jóvenes del quinto quintil de ingresos tenían ese nivel educativo, solo el 35,4% de los jóvenes del primer quintil de ingresos lo habían alcanzado. Además, el acceso tanto a la educación técnico-profesional como a la universitaria sigue siendo insuficiente y estratificado, así como la calidad de la educación, especialmente en los ciclos educativos obligatorios (CEPAL, 2019).

El examen de los avances educativos según estratos de ingreso revela que se han producido reducciones importantes pero insuficientes de las dificultades de acceso y de la deserción escolar en enseñanza primaria y secundaria, principalmente en los estratos bajos. Según cifras de 2017, un tercio de las personas de 25 años o más pertenecientes a los estratos bajos no concluyeron la enseñanza primaria, un porcentaje sin duda inferior al 45% que estaba en esa condición en 2002 (véase el gráfico I.11); sin embargo, si a eso se agrega la proporción de quienes no culminaron la enseñanza secundaria, la cifra de quienes alcanzan un bajo nivel educativo se eleva a casi el 75%; por otra parte,

solo el 8,5% de las personas de 25 años o más dichos estratos han cursado estudios postsecundarios. En cambio, en los estratos altos ya a comienzos de la década de 2000 el porcentaje de personas que habían cursado estudios postsecundarios alcanzaba el 65%, y alrededor de 2017 llegó al 70%, al mismo tiempo que se producía un aumento de 6 puntos porcentuales de la proporción de personas que habían culminado la enseñanza universitaria (que pasó del 40,4% al 46,2%); sin embargo, también en ese estrato existe un porcentaje significativo (18%) —aunque muy inferior al de los demás estratos— que tiene un nivel de educación inferior a la secundaria completa.

### Gráfico I.11

América Latina (18 países): nivel educativo alcanzado por las personas de 25 años o más según grandes estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

El gráfico I.11 muestra que precisamente entre los estratos medios los avances han sido menores en términos relativos, y se han concentrado principalmente en la enseñanza primaria y secundaria: la proporción de personas que tenían estudios postsecundarios se elevó del 27,6% en 2002 al 30,1% en 2017, mientras que la proporción de aquellos que tenían educación secundaria incompleta disminuyó del 55,5% al 49,5%, que sigue siendo una proporción muy elevada. Esto se debe, en cierta medida, a que las mejoras de los ingresos se han producido principalmente en la parte inferior de los estratos medios (estratos medio-bajo y medio-intermedio), agregando a estos estratos un conjunto de personas con menor nivel educativo, pero con mejores ingresos que a principios del milenio.

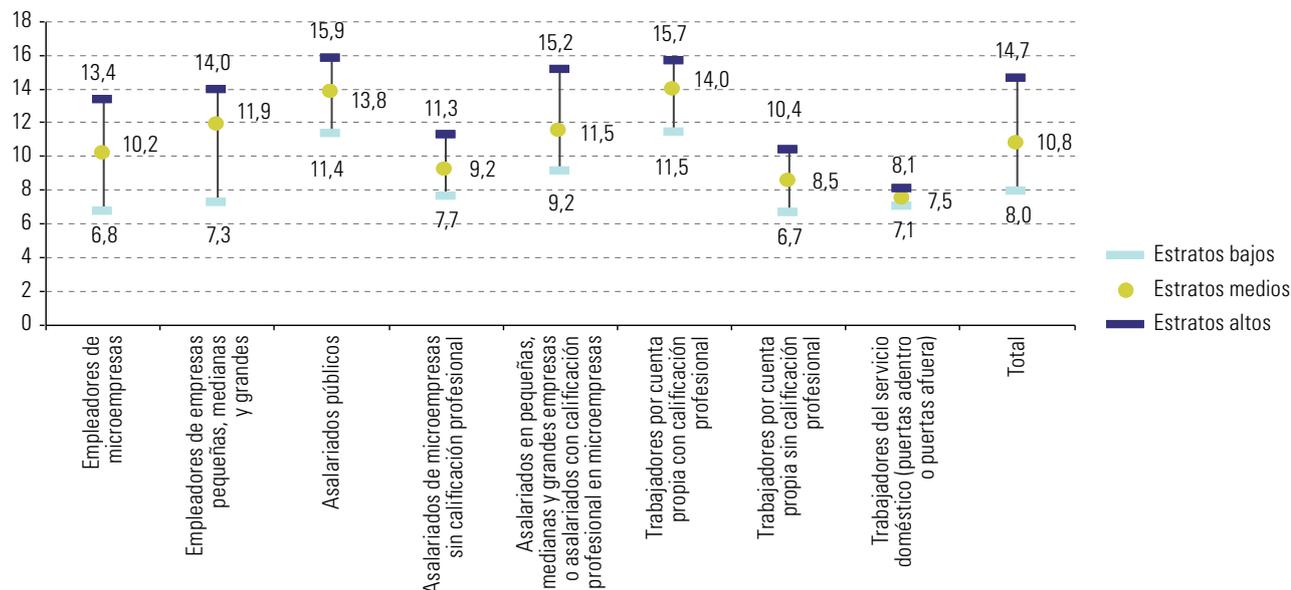
Aunque la educación es relativamente un buen predictor de los salarios, no lo es tanto del conjunto de los ingresos laborales, ya que las dinámicas de retribución al trabajo de otras categorías laborales, como las de empleador o trabajador independiente, dependen mucho más estrechamente del dinamismo de la economía. Asimismo, la educación contribuye al logro de inserciones laborales de mayor calidad, pero en un mismo tipo de inserción laboral (combinación de grupo ocupacional, categoría ocupacional y tamaño de empresa) también se observan variaciones significativas en cuanto al nivel educativo. Así, se observan grandes variaciones en el promedio de años de estudios con que cuentan quienes declaran ser empleadores (de microempresas o de empresas de mayor tamaño), así como entre los asalariados en empresas pequeñas, medianas y grandes. De manera sorprendente, se registran menores dispersiones en el número de años de estudio de

los trabajadores independientes, aun cuando los niveles educativos son evidentemente superiores entre los trabajadores por cuenta propia que declaran ejercer un trabajo de tipo profesional. Junto con estos últimos, los asalariados públicos son los que tienen un mayor nivel educativo promedio, con diferencias relativamente menores entre estratos. Por último, las personas ocupadas en el servicio doméstico son las que tienen en promedio menor nivel de educación y menores diferencias, independientemente del estrato socioeconómico al que pertenezcan sus familias (véase el gráfico I.12).

### Gráfico I.12

América Latina (18 países): promedio de años de estudio según tipos de inserción laboral y estrato socioeconómico, alrededor de 2017<sup>a</sup>

(En número de años)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

Lo anterior da algunos indicios —no concluyentes— en el sentido de que la educación no opera tanto como un factor de diferenciación entre categorías ocupacionales (asalariados, trabajadores independientes y empleadores), sino que opera más bien dentro de cada categoría ocupacional para explicar las diferencias de ingresos por trabajo, como se verá más adelante.

## b) Relevancia del trabajo en la posición socioeconómica

Las diversas transformaciones en el mercado de trabajo (disminución de la población agrícola, introducción de nuevas tecnologías y automatización, nuevas formas de organización de las unidades y encadenamientos productivos, aumento de la participación laboral de las mujeres y expansión del sector de los servicios, entre otras) hacen más delgada la línea divisoria entre los grupos ocupacionales. En las visiones clásicas sobre la estratificación social se consideraba que los trabajos manuales se correspondían con el estrato más bajo; sin embargo, en algunos grupos de ocupaciones de este tipo se ha elevado la calificación requerida y los trabajadores en realidad pueden ubicarse en posiciones más altas, por ejemplo, al poseer mayor educación. Naturalmente, también existe heterogeneidad según el tamaño de la unidad productiva<sup>22</sup>, lo que es notorio en particular en el caso de los empleadores (Marinho y Quiroz, 2018).

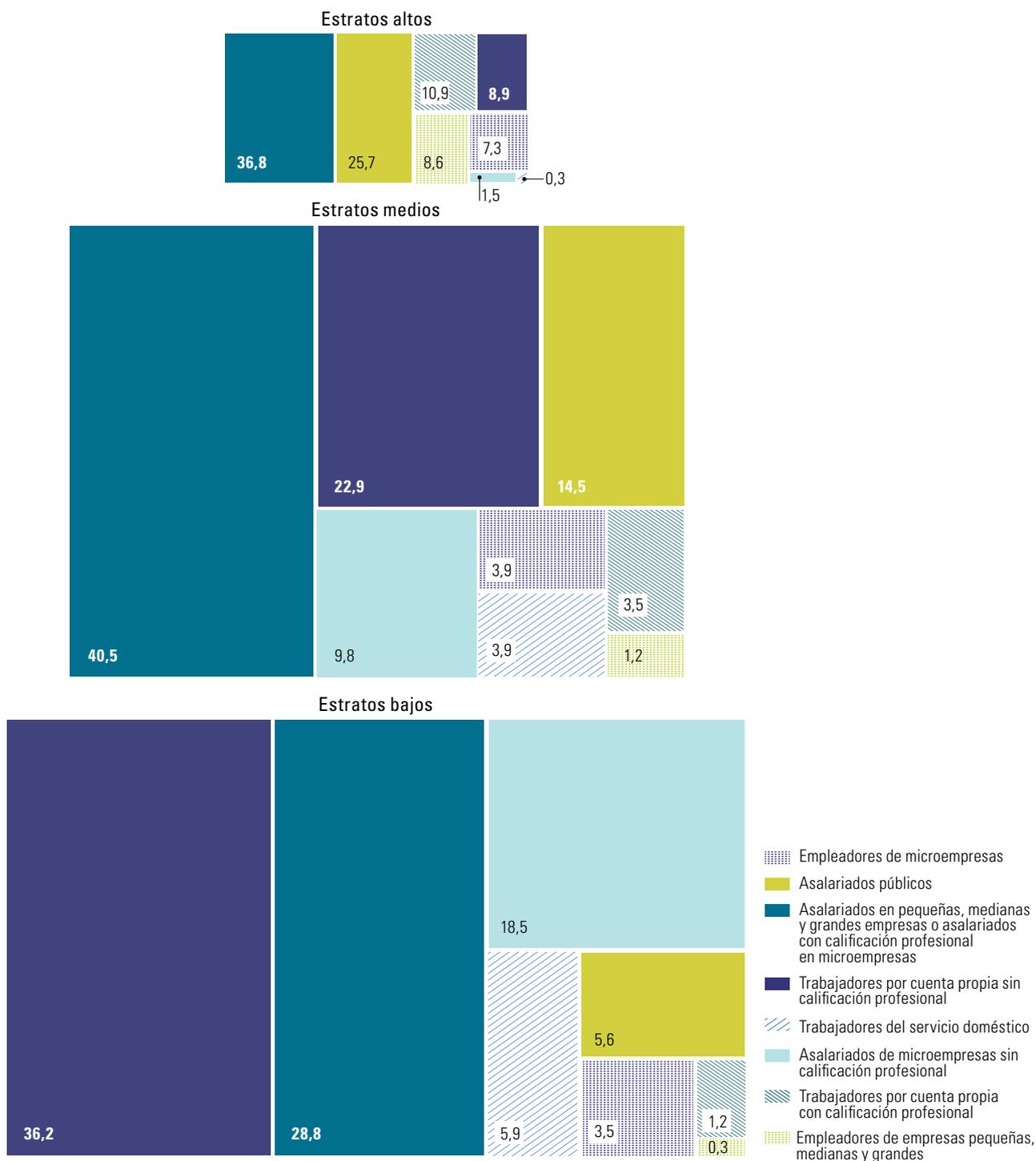
<sup>22</sup> Desafortunadamente, para hacer un análisis comparativo a partir de las encuestas de hogares, la única forma de establecer una clasificación considerando el tamaño de la empresa o unidad productiva en que se desempeñan los trabajadores es distinguiendo entre quienes lo hacen en empresas de cinco o menos trabajadores y quienes trabajan en unidades productivas de mayor tamaño (esta es la única distinción común a todos los instrumentos).

Asimismo, en los estudios más tradicionales sobre estratificación social, basados principalmente en la ocupación, se analizaba la situación laboral del jefe o jefa de hogar, clasificación que luego se extendía a los restantes miembros del hogar (sobre la base de la concepción del sostén de la familia (*breadwinner*)). Las mismas transformaciones señaladas anteriormente, en especial en lo que se refiere al aumento de la participación laboral de las mujeres, junto con el envejecimiento poblacional, han complejizado el análisis, tanto por la presencia de diversos perceptores de ingresos laborales en el hogar, como por la presencia de personas mayores pensionadas en una proporción importante de los hogares, ya sea como jefes o jefas de hogar o como padres o madres del jefe o la jefa de hogar. Estas transformaciones se expresan en una gravitación cada vez menor del jefe o la jefa de hogar como principal perceptor de ingresos laborales en el hogar: según información de un total de 17 países, en 2017 los principales perceptores de ingresos laborales eran los jefes o jefas de hogar en un 65,5% de los casos, los cónyuges en un 14,6% de los casos, los hijos o hijas de quien declaró ser jefe de hogar en un 15% de los casos y otros parientes o no parientes del jefe de hogar en poco menos del 5%. Por ese motivo, a continuación se analiza la inserción laboral del conjunto de los ocupados (véase el gráfico I.13), pero se destaca la situación del principal perceptor de ingresos laborales del hogar o de los demás perceptores, si se observan diferencias importantes.

- La inserción laboral más frecuente entre los ocupados de los estratos bajos es el trabajo independiente o por cuenta propia no profesional (36,2% de los ocupados de estos estratos), pero entre los perceptores principales de ingresos laborales de estos mismos estratos predominan los asalariados privados en empresas pequeñas, medianas y grandes o los asalariados con calificación profesional insertos en microempresas (33,6%).
- Si bien existen empleadores en todos los estratos, la mayor proporción se observa en los estratos altos (donde son el 15,9% de los ocupados y el 18,4% de los perceptores principales). En los estratos bajos y medios, poco menos del 4% de los ocupados son empleadores en microempresas.
- En los estratos bajos y medios, alrededor del 50% de los ocupados son asalariados privados, y en los estratos altos este porcentaje cae al 38%. En los estratos bajos, hay una mayor concentración de asalariados en microempresas sin calificación profesional, del 18,5%, que cae al 9,8% en los estratos medios y al 1,5% en los estratos altos. Entre los principales perceptores de ingresos laborales esta tendencia entre estratos es similar, pero en niveles más bajos (salvo en los estratos bajos), y entre los demás perceptores de ingresos laborales es sistemáticamente más alta.
- Los asalariados públicos son proporcionalmente más significativos entre los ocupados de estratos altos, de los que representan casi el 26%, y su proporción disminuye al 14,5% entre los ocupados de estratos medios y solo el 5,6% entre los de estratos bajos. Entre los principales perceptores de ingresos laborales, este tipo de inserción es aún más alta (de alrededor del 29%, el 17% y el 7%, respectivamente).
- Entre los ocupados de los estratos altos, poco más del 10% son trabajadores por cuenta propia de nivel profesional (la proporción es aún mayor entre los que no son perceptores principales de ingresos laborales). Los porcentajes son mucho menores entre los ocupados de estratos medios y bajos.
- Por último, y en sentido contrario, el trabajo doméstico remunerado se concentra principalmente en los estratos bajos (donde llega al 5,9% de los ocupados —principalmente mujeres— y el 8,5% de los perceptores no principales de ingresos laborales), aunque también las proporciones son relativamente significativas en los estratos medios (del 3,9% y el 5,7%, respectivamente).

**Gráfico I.13**

América Latina (17 países): inserción laboral de los ocupados de 15 o más años según estratos socioeconómicos, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes de los ocupados de cada estrato)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). No se incluyen datos de Nicaragua debido a que no es posible reproducir la clasificación de inserciones laborales.

La información anterior ilustra que, desde una perspectiva basada en los ingresos para analizar la estratificación socioeconómica latinoamericana, diferentes inserciones laborales no son exclusivas de ciertos estratos, sino que más bien hay algún predominio de unas u otras en los distintos estratos en función de los ingresos que generan y permiten ubicar al hogar en una posición específica de la escala socioeconómica. Por tanto, un tipo de inserción laboral específica —ya sea como empleador, asalariado o trabajador independiente, en microempresas o unidades productivas de mayor tamaño, o que requiera o no calificaciones profesionales— no es por sí solo un determinante de la posición socioeconómica.

Aun así, es efectivo que ciertos tipos de inserción laboral tienden a ser más típicos de ciertos estratos: trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional y asalariados privados (independientemente del tamaño de la empresa) en los estratos bajos (en ese orden); asalariados privados no profesionales en pequeñas, medianas y grandes empresas, y asalariados calificados en microempresas, luego trabajadores por cuenta propia no profesionales y trabajadores del sector público en los estratos medios; y asalariados privados en empresas pequeñas, medianas o grandes, asalariados profesionales en microempresas, funcionarios públicos y profesionales independientes en los estratos altos.

### c) Los ingresos laborales y la cantidad de trabajadores en el hogar

Para un determinado tipo de inserción laboral existe una amplia dispersión en cuanto al nivel de la retribución económica recibida, tanto entre estratos como dentro de ellos. Este hecho está detrás de la diferenciación relativamente baja que existe entre tipos de inserción laboral según estrato, ya que en la estratificación influyen también otros factores como la estructura familiar, el número de ocupados en el hogar, el número y tipo de dependientes, y el acceso a fuentes de ingreso adicionales.

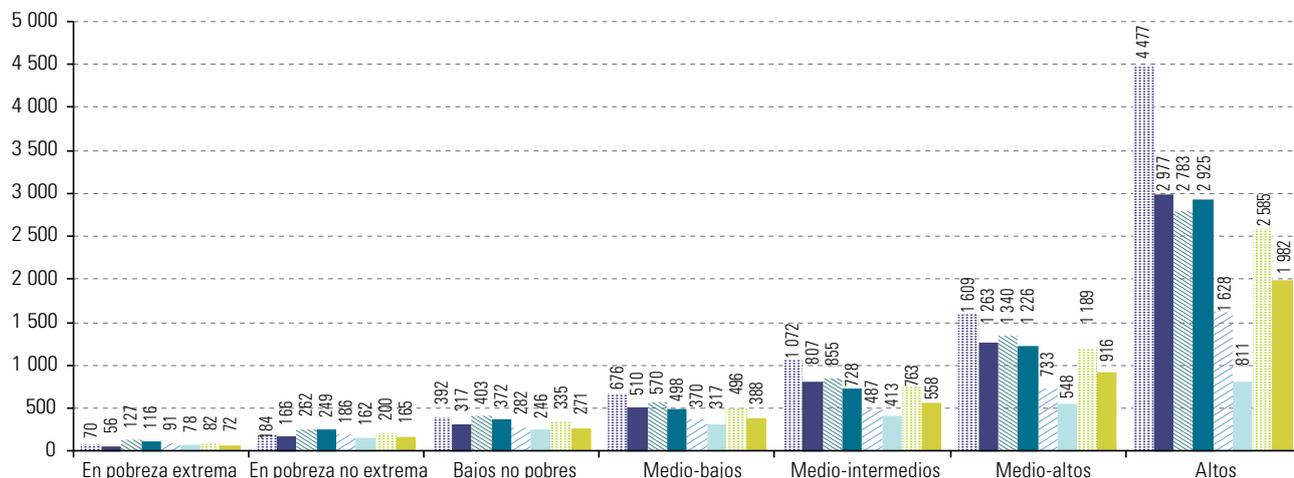
Una manera de mostrar las diferencias que se producen en las retribuciones al trabajo dentro de los estratos socioeconómicos es comparar los ingresos laborales que recibe el principal receptor de este tipo de ingresos en el hogar frente a los restantes receptores de ingresos laborales, cuando los hay. El gráfico I.14 muestra este contrapunto; aunque la comparación no se realiza dentro del hogar, es posible observar que, con independencia del estrato socioeconómico y del tipo de inserción laboral, el ingreso laboral promedio del receptor principal sistemáticamente supera de forma significativa el ingreso laboral promedio de los receptores adicionales<sup>23</sup>. También se pueden observar las diferencias relativamente recurrentes según el tipo de inserción laboral, que son más marcadas entre los receptores principales de ingresos laborales: como promedio de América Latina el ingreso laboral mensual de los empleadores en empresas pequeñas, medianas o grandes es el más alto (con la excepción de los estratos bajos); en comparación con los ingresos laborales de dichos empleadores, los profesionales independientes obtienen una remuneración equivalente al 46%; los asalariados públicos una equivalente al 44%; los microempresarios una equivalente al 33%; los asalariados privados no profesionales (o profesionales en microempresas) una equivalente a menos del 30%, y los trabajadores en las restantes inserciones laborales (trabajadores no calificados en microempresas, trabajadores independientes no profesionales y trabajadores del servicio doméstico) una equivalente a menos del 16%. Dichas diferencias son bastante menores en los estratos bajos. Sin embargo, las diferencias en cada hogar para un mismo tipo de inserción laboral entre receptores principales de ingresos laborales y los demás receptores tienden a disminuir (en favor de los segundos) en el medio de la escala, es decir, en los estratos medios.

<sup>23</sup> Esto por definición es así dentro de un hogar con dos o más receptores, y la comparación sería perfectamente tautológica si además en hogares con dos o más receptores todos tuvieran el mismo tipo de inserción laboral. Sin embargo, en el presente análisis la comparación entre receptores principales y los demás receptores según tipo de inserción laboral y estrato se hace por grupos de ocupados y no por hogares.

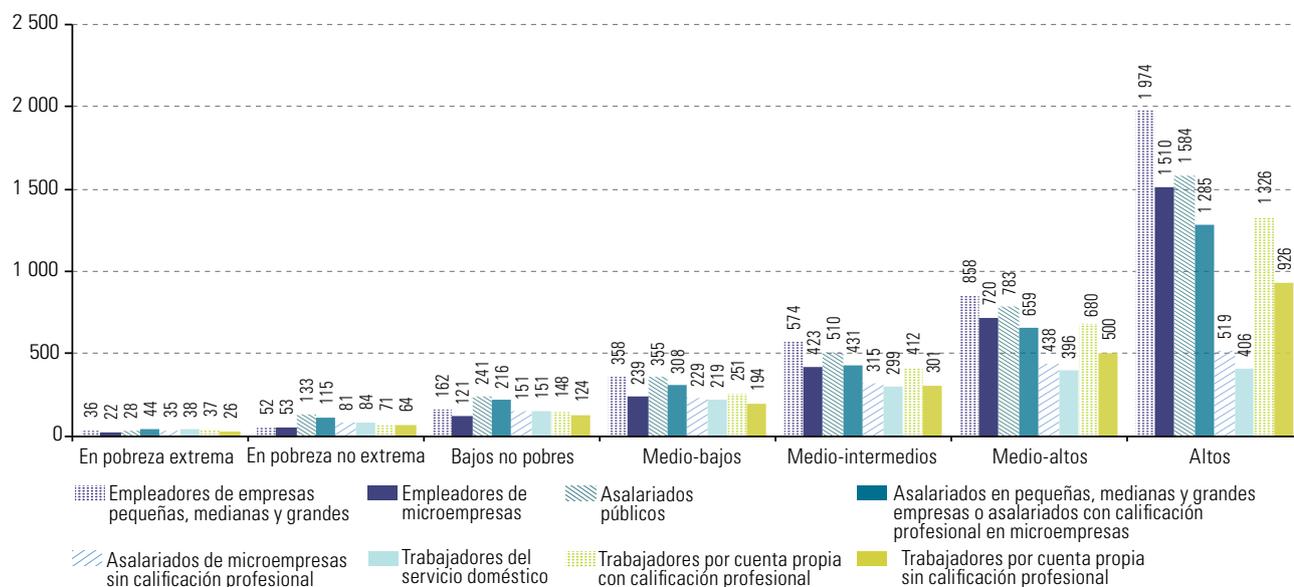
Gráfico I.14

América Latina (16 países): ingreso laboral medio mensual del principal perceptor y de los demás perceptores de ingresos laborales, según tipo de inserción laboral y estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup> b  
(En dólares de 2018)

### A. Perceptor principal de ingresos laborales



### B. Perceptores adicionales de ingresos laborales



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. No se incluyen datos de Nicaragua, debido a que no es posible reproducir la clasificación de inserciones laborales, ni de la República Bolivariana de Venezuela, por falta de información para realizar la conversión monetaria.

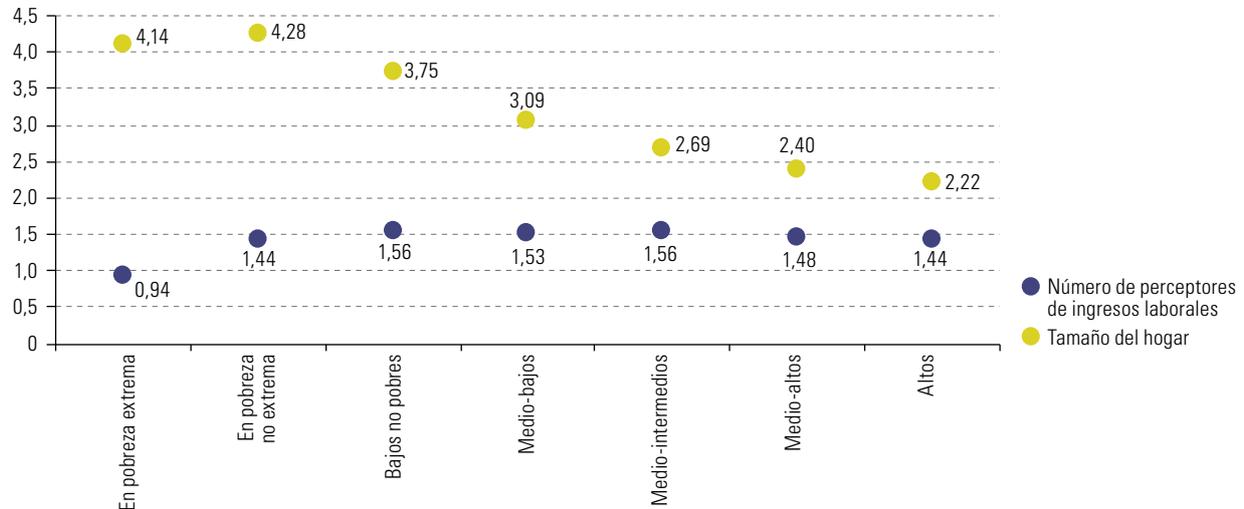
<sup>b</sup> Los tipos de inserción laboral se ordenan por grandes categorías ocupacionales (empleadores, asalariados y trabajadores independientes) y luego en orden descendente según el ingreso laboral promedio del principal perceptor de ingresos laborales del hogar. El gráfico A muestra el ingreso laboral promedio del ocupado de más altos ingresos laborales del hogar, y el gráfico B el ingreso promedio de cada uno de los perceptores adicionales de ingresos laborales. Cabe señalar que una proporción significativa de los hogares tienen solo un perceptor de ingresos laborales.

Como se señaló, la influencia del nivel de ingresos de cada ocupado en el ingreso per cápita del hogar y, por ende, en su posición socioeconómica está mediada por otros factores, algunos de los cuales se presentan en el gráfico I.15. Entre los principales factores se encuentra el tamaño, la estructura y la composición del hogar: los hogares de mayor nivel socioeconómico son de menor tamaño y tienen en promedio mayor cantidad de personas ocupadas (véase el gráfico I.15A); a medida que se sube en la escala socioeconómica, existe una menor presencia de hogares monoparentales (mayormente encabezados por mujeres) y aumenta la proporción de hogares unipersonales (véase el gráfico I.15B).

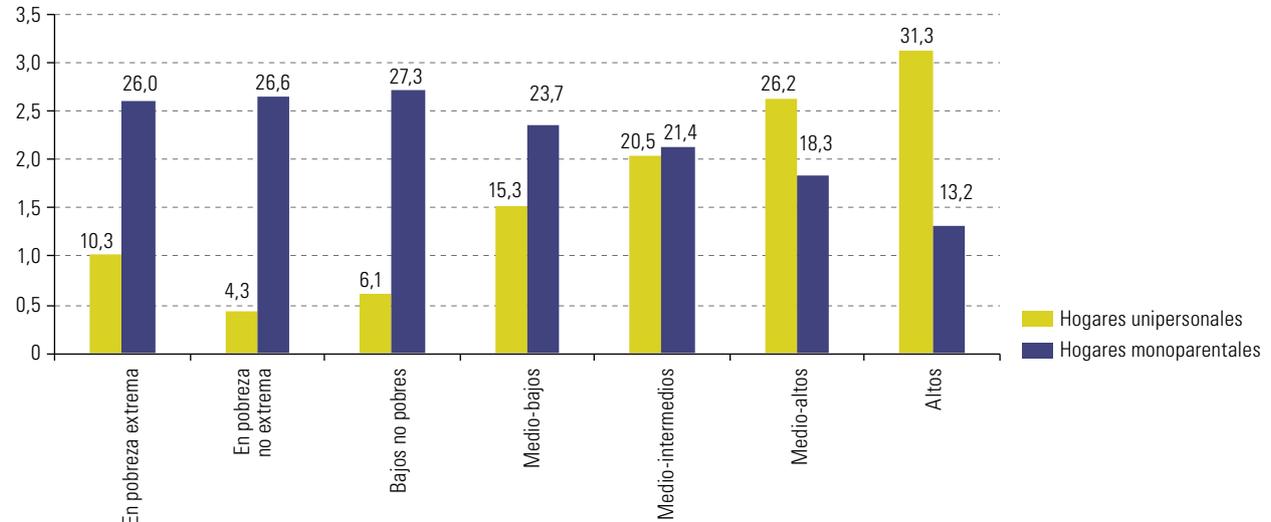
Gráfico I.15

América Latina (18 países): tamaño medio del hogar, promedio de perceptores de ingresos laborales por hogar y porcentaje de hogares monoparentales y unipersonales, según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup>

### A. Tamaño medio del hogar y promedio de perceptores de ingresos laborales (en número de personas)



### B. Importancia de los hogares monoparentales y unipersonales (en porcentajes)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

Estas características implican una disminución progresiva de las tasas de dependencia: dentro de los estratos bajos, en los hogares en peor posición (en situación de pobreza extrema) la razón promedio entre el número de trabajadores y el número total de miembros del hogar es menor a 1:4; esta razón se acerca a 1:3 en los hogares en situación de pobreza no extrema y aumenta a algo más de 2:5 en los hogares no pobres de ingresos bajos. Dentro de los estratos medios, en el medio-bajo se registra una razón de 1:2; en el medio-intermedio esta razón se acerca a 3:5, y es aún un poco más alta en el medio-alto. En los estratos altos, la razón entre los ocupados y el total de miembros del hogar es de 2:3. En estos últimos, cabe considerar además que más del 30% de los hogares son unipersonales, y menos del 15% son hogares monoparentales. Sin embargo, no son estos los que presentan el mayor número promedio de perceptores

de ingresos laborales, sino que son precisamente los hogares de estratos medios los que movilizan en promedio una mayor cantidad de miembros del hogar a participar en el mercado de trabajo.

En términos sintéticos, dado un mismo tipo de ocupación e ingresos laborales asociados, la existencia de más perceptores de ingresos laborales, un tamaño de hogar menor y un número menor de miembros dependientes (en este caso, miembros que no están ocupados en el mercado del trabajo) favorece la ubicación en estratos socioeconómicos superiores.

### 3. Desigualdades entrecruzadas

La desigualdad social en América Latina está fuertemente condicionada por sus sistemas productivos, caracterizados por una alta heterogeneidad estructural, así como por la cultura del privilegio. Para la CEPAL, las múltiples causas, características y mecanismos de reproducción de la desigualdad social pueden concebirse como una “matriz de la desigualdad social”, en la que confluyen diversos factores que la estructuran y múltiples dimensiones que la expresan.

El primer y más básico determinante de la desigualdad es la clase social (o estrato socioeconómico, más simplificado). No obstante, las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales también constituyen ejes estructurantes de esa matriz; resultan esenciales para explicar la magnitud y la reproducción de las brechas identificadas en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos, como el nivel de ingresos y el acceso a los recursos productivos, la educación, la salud, el trabajo decente, la protección social y los espacios de participación, entre otros (CEPAL, 2016b).

Los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, lo que da lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad o discriminación que interactúan de forma simultánea o acumulándose a lo largo del tiempo. La confluencia de múltiples desigualdades caracteriza los “núcleos duros” de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión social y hace que persistan y se reproduzcan (CEPAL, 2016). Asimismo, esta confluencia de factores facilita la reproducción de las restantes posiciones socioeconómicas y dificulta los ascensos de posición social, particularmente hacia los estratos superiores. La clase social es, en sí misma, la cristalización del entrelazamiento de dichos factores y del conjunto de desigualdades que ellos producen.

En la presente sección se busca ilustrar con alguna información empírica el entrecruzamiento que existe entre los diversos ejes estructurantes de la desigualdad social, cada uno de los cuales actúa como factor de diferenciación, cuando no de discriminación, más allá de las capacidades y potencialidades mismas de cada individuo. El entrelazamiento de estos es, por tanto, un proceso que refuerza y multiplica la desigualdad a lo largo de la historia individual y familiar, reproduciéndola entre generaciones.

Naturalmente, la simplificación de la estructura y las relaciones de clase que se produce al utilizar criterios de estratificación por ingresos no permite poner de relieve en forma cabal la cristalización de las desigualdades y diferencias, que se transforman en elementos constituyentes de la misma. Por el contrario, el sistema de estratificación por ingresos facilita la explicitación acerca del modo en que se relacionan dichos factores, en particular los restantes ejes estructurantes de la desigualdad.

En el gráfico I.16 se muestra por separado la relación que hay entre estratificación socioeconómica y cada uno de los principales ejes estructurantes de la desigualdad

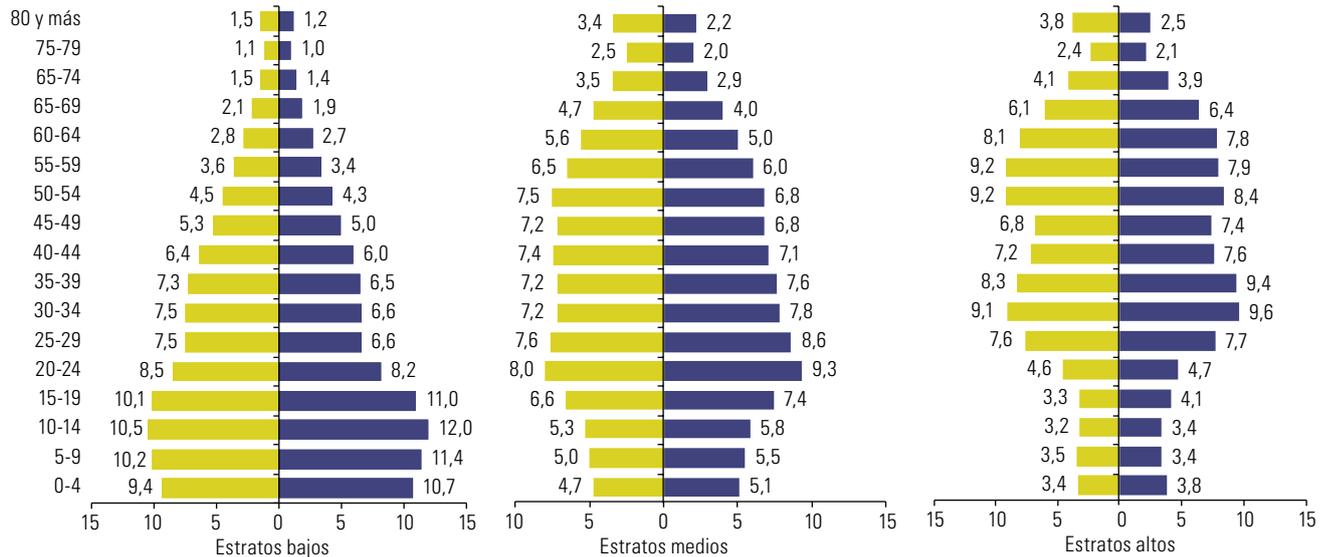
social en América Latina: las desigualdades de género, las étnico-raciales, las territoriales y las asociadas al ciclo de vida. En el caso del ciclo de vida, este está representado por las estructuras de edades que se observan en los distintos estratos. Al respecto, se pueden apreciar diferencias sustanciales en la forma de la pirámide poblacional, en que los estratos bajos presentan una estructura similar a una población en plena transición demográfica, con un peso mayor de la población joven, pero con un estrechamiento en su base (menor proporción de niños); los estratos medios ya presentan una estructura demográfica relativamente envejecida, aun cuando predomina la población en edad productiva relativamente joven; en cambio, los estratos altos presentan una estructura más parecida a las pirámides estacionarias y bastante envejecidas, aunque se aprecian también algunas tendencias inusuales como el predominio de población de 25 a 39 años en conjunto con población de 50 a 64 años, más feminizada, fenómenos que podrían estar asociados a la mayor prevalencia de hogares unipersonales (véase el gráfico I.16A).

**Gráfico I.16**

América Latina (18 países): relación entre la estructura por grupos de edad, la ubicación geográfica, la condición étnica, la condición racial y los salarios según sexo, y la pertenencia a diversos estratos socioeconómicos, alrededor de 2017<sup>a</sup>

**A. Estructura por grupos de edad en quinuenios**

(en porcentajes)



**B. Estratificación en zonas urbanas y rurales<sup>b</sup>**

(en porcentajes)

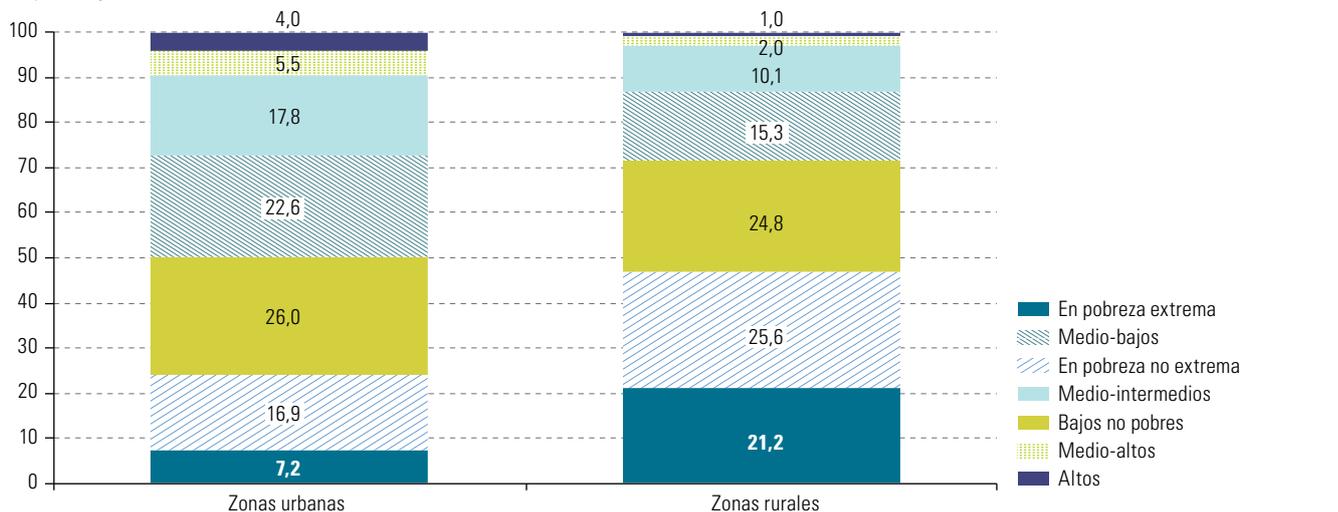
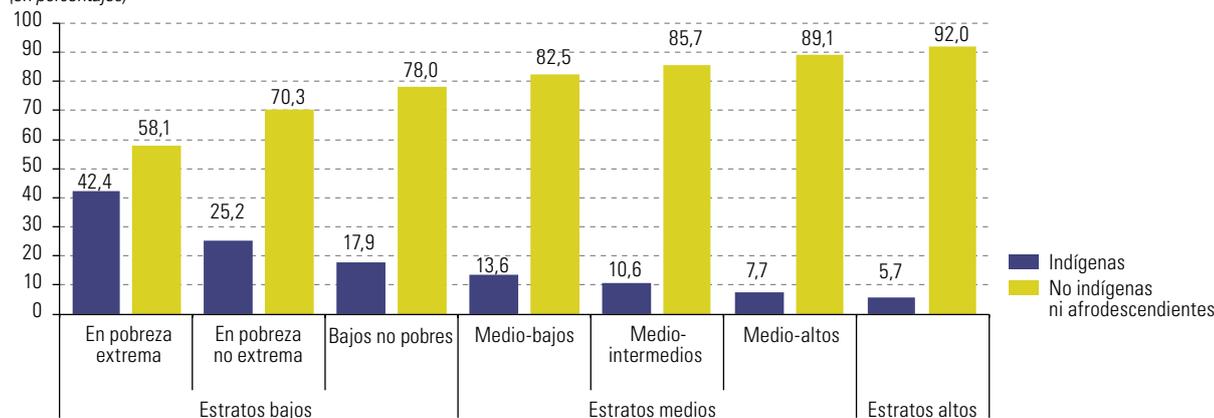


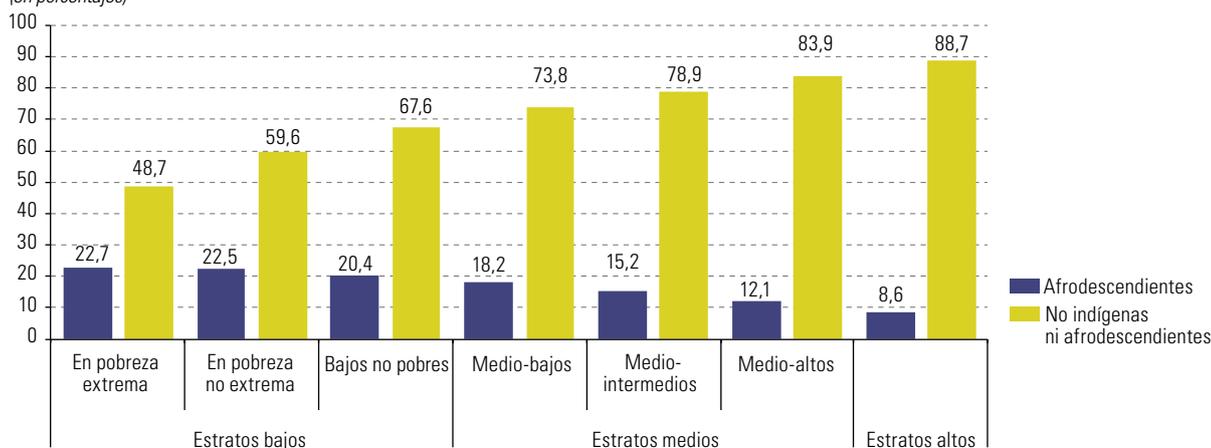
Gráfico I.16 (conclusión)

**C. Condición étnica<sup>a</sup>**

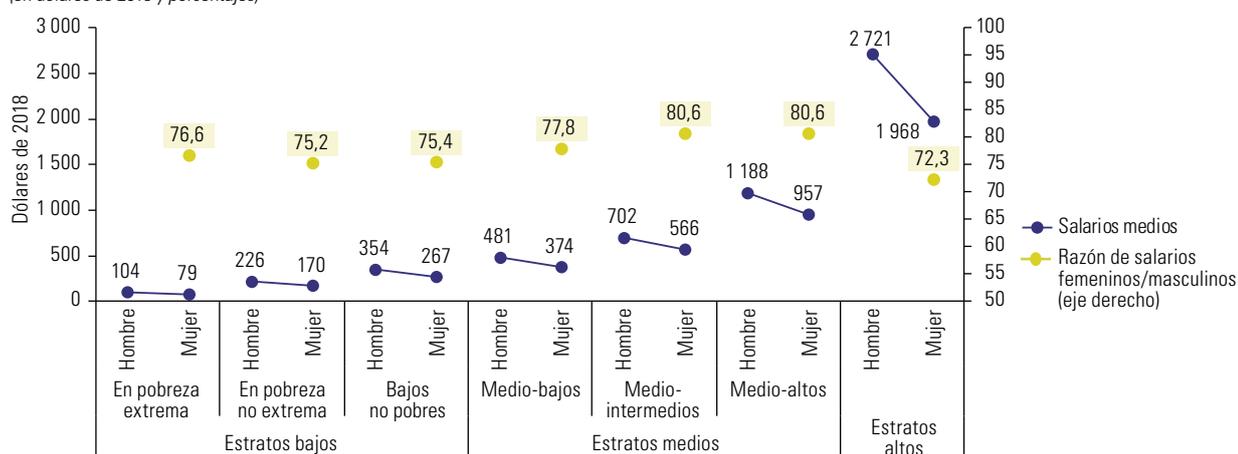
(en porcentajes)

**D. Condición racial<sup>a</sup>**

(en porcentajes)

**E. Salarios mensuales de las personas de entre 25 y 59 años que trabajan 20 horas o más por semana<sup>d</sup>**

(en dólares de 2018 y porcentajes)



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

<sup>b</sup> No se incluyen datos de la Argentina, el Uruguay ni la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>c</sup> Promedios simples. La comparación entre población indígena y el resto de la población excluye a los afrodescendientes; la comparación entre población afrodescendiente y el resto de la población excluye a los indígenas. Por el motivo anterior, la suma de las barras no corresponde al 100%. Las cifras sobre población indígena incluyen datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Perú y el Uruguay; las referentes a población afrodescendiente incluyen datos del Brasil, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

<sup>d</sup> No se incluyen datos de la República Bolivariana de Venezuela por falta de información para realizar la conversión monetaria.

Por otro lado, existen importantes diferencias en la estructura socioeconómica de las zonas urbanas respecto de las rurales. En una comparación para 15 países, se observa que mientras que en las zonas urbanas los estratos altos representan el 4% de la población, el segmento medio-alto el 5,5% y los segmentos medio-intermedio y medio-bajo el 40,4%, en las zonas rurales predominan los estratos bajos: casi el 72% de la población rural está en situación de pobreza extrema (21,2%), en condición de pobreza no extrema (25,6%) o es no pobre de ingresos bajos (24,8%), en tanto que los estratos alto y medio alto solo suman el 3% (véase el gráfico I.16B). A su vez, la ubicación territorial también se correlaciona al menos de forma parcial con otro eje estructurante de la desigualdad: la condición étnico-racial, especialmente en lo referente a las poblaciones indígenas. El gráfico I.16.C muestra que, en el caso de nueve países, mientras que la población indígena representa en promedio el 17,6% del total de la población, está notoriamente sobrerrepresentada en los estratos bajos, en particular entre quienes están en situación de pobreza extrema, y registra una presencia comparativamente baja en los estratos medios y sobre todo en los estratos medio-altos y altos. Para un universo de cinco países, se registra una tendencia similar en el caso de la población afrodescendiente (véase el gráfico I.16D).

Por último, las desigualdades de género son notablemente transversales a la estructura social. Esto lo ejemplifica la brecha salarial entre hombres y mujeres asalariados de 25 a 59 años que trabajan 20 horas o más a la semana: independientemente del estrato al que pertenezcan hombres y mujeres, las últimas tienen una remuneración inferior. Aunque las diferencias absolutas son poco apreciables en los estratos de bajos ingresos, la remuneración del trabajo asalariado femenino equivale a alrededor del 75% del masculino. En los estratos altos, donde hay un predominio de ocupaciones directivas o cargos profesionales altos, estas diferencias se exacerban: las mujeres reciben en promedio una remuneración poco mayor al 70% de la que reciben los hombres (el conocido “techo de cristal”). De manera notable, es precisamente en los estratos medios (en particular en los medio-intermedios y medio-altos) donde esas diferencias disminuyen, aunque no de forma significativa (las mujeres perciben salarios equivalentes a alrededor del 80% de los salarios masculinos), como se puede apreciar en el gráfico I.16E.

#### 4. El riesgo de caer en la pobreza por la pérdida de ingresos laborales

Uno de los procesos relevantes en el análisis de la estructura social se refiere a los mecanismos de ascenso o descenso social, al que ya se aludió en secciones anteriores. Como se señaló, la información obtenida a partir de las encuestas de hogares no es suficiente para establecer que, habida cuenta de las mejoras generales de la situación socioeconómica de la población latinoamericana, se ha producido un proceso de movilidad ascendente masivo. Todo pareciera indicarlo, pero no es posible hacer una estimación debido a que no se puede determinar si la posición de gran parte de los hogares (y personas) mejoró o si la posición de una proporción de la población sufrió un deterioro, compensado por un mayor porcentaje de hogares que ascendieron.

Por otro lado, la misma metodología, que utiliza umbrales de ingreso per cápita (expresados en líneas de pobreza de los países), impone ciertas limitaciones para hablar de empobrecimiento o enriquecimiento de los diversos estratos, toda vez que si los desplazamientos (variaciones en el ingreso per cápita) son muy significativos, los hogares y personas cambian de estrato de pertenencia. La información es solo indirecta al mostrar en distintos momentos del tiempo el crecimiento o disminución de los diversos estratos.

Ante las dificultades analíticas ligadas al tipo de instrumento de medición utilizado y a la metodología definida, una alternativa es recurrir a microsimulaciones contrafactuales que permitan, por ejemplo, medir los riesgos de deterioro y descenso en la escala socioeconómica. En este acápite se analiza el efecto que tendría la pérdida del empleo de uno o más miembros del hogar en los cambios en el ingreso per cápita de los hogares y las personas. Naturalmente, cualquier situación de pérdida de empleo remunerado significa un deterioro de la situación socioeconómica, por lo que el foco se centra tanto en la probabilidad, ante los sucesos de desempleo (o inactividad por diversas causas), de mantenerse en la misma posición socioeconómica como en el riesgo (al menos coyuntural) de caer bajo la línea de pobreza.

Como se señaló en el segundo apartado de esta sección C, el trabajo (entendido tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa, no solo el acceso al empleo, sino también las condiciones en que este se ejerce, en especial en términos de ingresos y protección social) es un factor clave en la mayoría de los hogares para la pertenencia a un estrato socioeconómico específico; en promedio, los ingresos del trabajo representan el 64% del ingreso total de los hogares. Así, mientras mejor es la posición laboral (y la retribución al trabajo) y mientras mayor cantidad de miembros del hogar trabajen de forma remunerada, es más probable tener una mejor posición en la escala social, en el supuesto de que se mantienen inalterados la estructura y el tamaño familiar y la existencia de otras fuentes de ingresos.

De este modo, se establecieron tres grandes escenarios para analizar el riesgo de las personas de caer en la pobreza (o su probabilidad de mantenerse en la misma posición socioeconómica), conformados por los efectos de las siguientes situaciones: que no hubiera perceptores de ingresos laborales adicionales al perceptor principal, que estuviera desempleado el perceptor principal (en muchas ocasiones perceptor único) y que ningún miembro del hogar estuviera ocupado de forma remunerada.

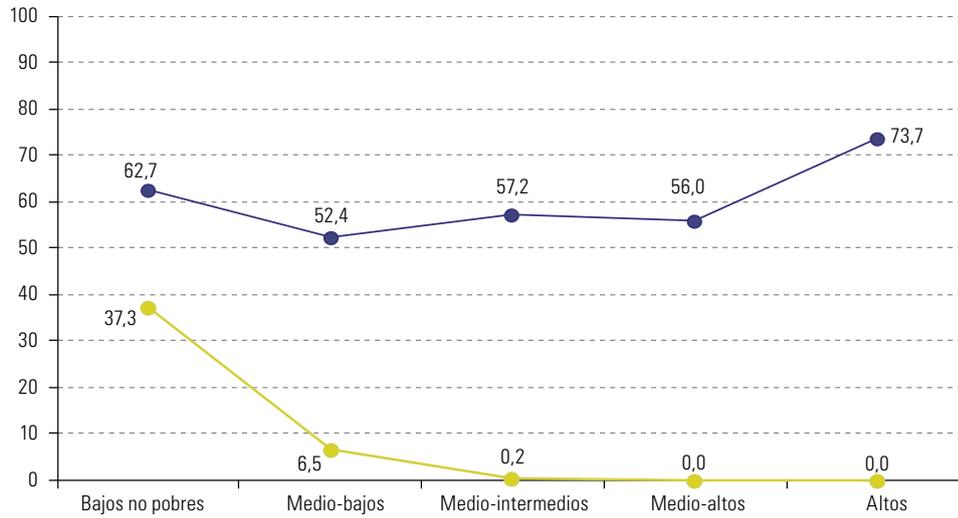
El primer escenario, de ausencia de otros perceptores de ingresos laborales, es el que muestra menor riesgo de los hogares no pobres de que su posición se deteriore significativamente, salvo entre los hogares cuyos ingresos per cápita son menores a 1,8 líneas de pobreza, ya que el aporte del aumento de la participación laboral femenina ha sido determinante para que estos hogares puedan salir y mantenerse fuera de la pobreza. Las personas pertenecientes a hogares de estratos medios y estratos altos tienen en promedio un riesgo de caer en pobreza del 1,7% por el motivo indicado y una probabilidad del 60% de mantenerse en la misma posición socioeconómica original (véase el gráfico I.17A). Obviamente, son los estratos no pobres de ingresos bajos y los medio-bajos los que tienen un mayor riesgo de caer en pobreza, y los estratos altos los que tienen mayor probabilidad de mantener su posición. Los riesgos relativamente bajos de caer en pobreza en este escenario tienen relación con el hecho de que solo el 44% de los hogares latinoamericanos tienen perceptores adicionales de ingresos laborales (y el 14% no tiene ninguna persona ocupada de forma remunerada).

El escenario cambia cuando se elimina el ingreso laboral del perceptor principal (el 41% de los hogares tienen únicamente un ocupado): solo hay una probabilidad del 20% de mantenerse en la misma posición y el riesgo de caer en pobreza aumenta al 30%. Son los estratos no pobres de ingresos bajos los que están en mayor riesgo ante el desempleo de su perceptor principal de ingresos laborales, de más del 80%, que baja al 35% entre los estratos medio-bajos. En el caso de los estratos medio-intermedios este riesgo baja al 15% y en los estratos superiores es inferior al 10% (véase el gráfico I.17B).

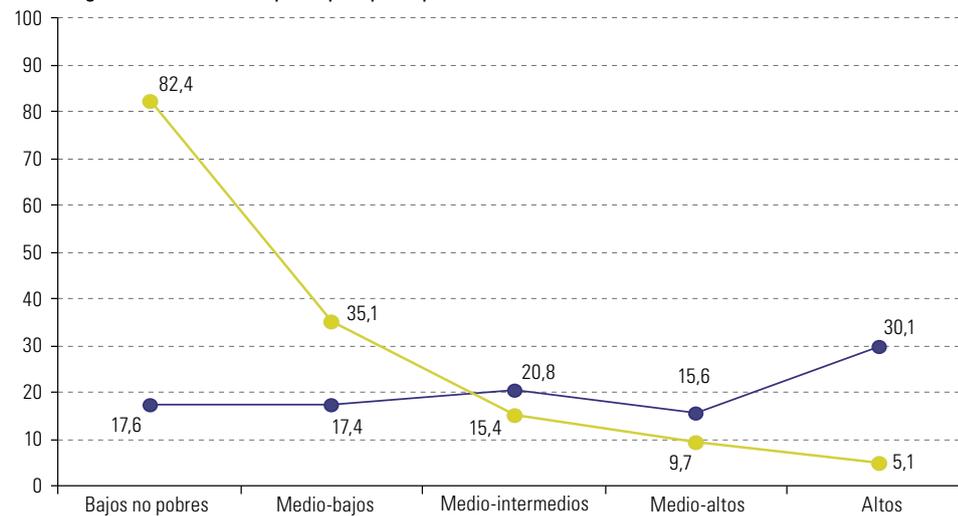
Gráfico I.17

América Latina (18 países): probabilidad de las personas de mantenerse en el mismo estrato y riesgo de caer en situación de pobreza o de pobreza extrema por pérdida de ingresos laborales, alrededor de 2017<sup>a</sup>

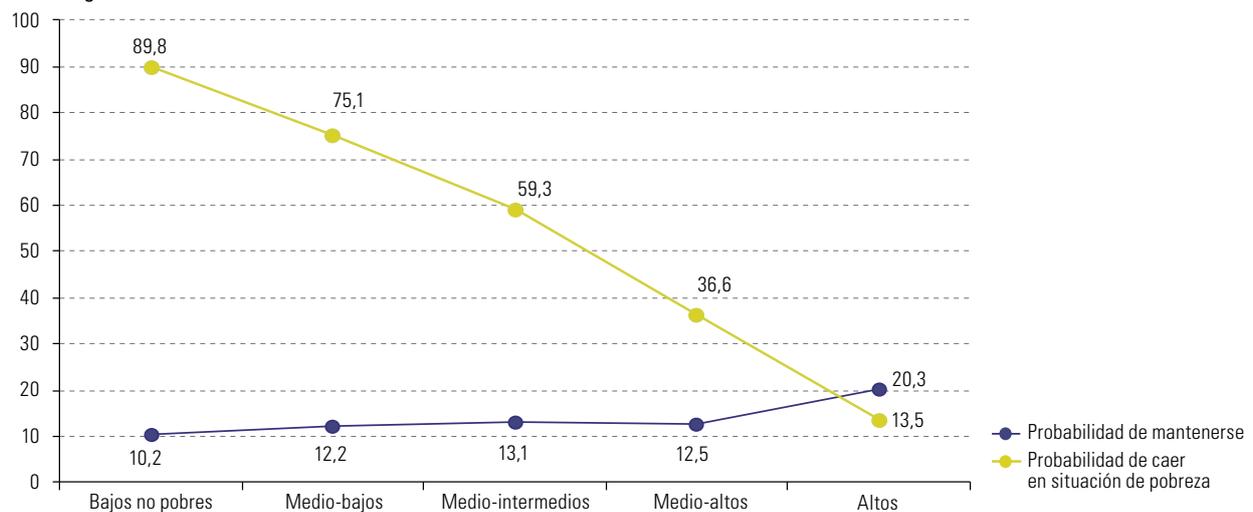
#### A. Sin ingresos laborales de los demás perceptores



#### B. Sin ingresos laborales del perceptor principal



#### C. Sin ingresos laborales



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

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, 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).

Finalmente, en un escenario de ausencia total de ingresos laborales las probabilidades de mantener la posición socioeconómica son bajas: solo el 14% de las personas conservarían la pertenencia a su estrato original (sin mayores diferencias entre estratos, salvo en el caso de las personas pertenecientes a los estratos altos) y el riesgo de caer en pobreza aumenta al 55%. Como es de esperar, este riesgo aumenta de manera más o menos lineal en la medida en que se desciende en la escala socioeconómica (véase el gráfico I.17C). No obstante, los descensos en la escala socioeconómica siguen siendo significativos para todos los grupos, ya que dejarían a alrededor del 89% de la población en los estratos bajos, es decir, en situación de pobreza<sup>24</sup> o cercana a ella, lo que evidencia la gran relevancia que tiene el trabajo en la estratificación socioeconómica para una gran mayoría de los hogares en América Latina. Un panorama más completo a nivel regional de los desplazamientos entre estratos asociados a las simulaciones anteriores se puede ver en el cuadro I.A1.5 del anexo.

Al riesgo de la pérdida del trabajo y consiguiente caída de la principal fuente de ingresos de la mayoría de los hogares, se suma un alto nivel de desprotección social, que afecta tanto a los estratos de ingresos bajos como a los estratos medio-bajos. En 2017, a nivel regional, solo un 23,8% de las personas económicamente activas de estratos bajos eran afiliadas o contribuyentes a algún sistema de pensiones, valor que se incrementa al 55% en el conjunto de estratos medios, y al 76% entre personas económicamente activas de estratos de ingreso alto. La población de los estratos bajos y medio-bajos, que corresponde al 76,8% del total, presenta una cobertura (afiliación/cotización) en el sistema de pensiones del 31,8%, confirmando tanto que la desprotección social no solo se encuentra radicada en los estratos pobres extremos o pobres, como la importante magnitud de los desafíos de sostenibilidad (con adecuada cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera) de los sistemas de pensiones en la región (Arenas de Mesa, 2019). También son notables las grandes diferencias, incluso en un contexto de bajos niveles de acceso a sistemas de pensiones, entre trabajadores (y desocupados) pertenecientes al estrato bajo no pobre (32,8%) respecto de los que están en situación de pobreza (16,6%) y extrema pobreza (4%), y entre trabajadores de estratos medio-bajos (47,5%) y estratos medio-altos (69,8%), evidenciando que estas disparidades disminuyen en la medida que se sube en las posiciones socioeconómicas (véase el gráfico I.18A). La relación que se observa entre acceso a la protección social contributiva y estratificación socioeconómica parece indicar, a su vez, una asociación entre nivel de formalidad de los puestos de trabajo y suficiencia de los ingresos laborales.

La situación descrita, de alta desprotección social contributiva y bajos ingresos laborales, que afecta a gran parte de las personas económicamente activas pertenecientes a la parte baja y media de la pirámide de estratificación socioeconómica de América Latina, tiene consecuencias directas en el bienestar en el largo plazo: la cobertura de pensiones alcanzaba a menos de un tercio (31,7%) de los adultos mayores de 65 años y más pertenecientes a los estratos bajos y era equivalente en promedio a 234 dólares mensuales (a precios de 2018, equivalente a algo más de dos líneas de pobreza). En los estratos medios la cobertura era bastante más alta —y con diferencias internas menores— y beneficiaba a más de dos tercios de los adultos mayores, con un promedio de 400 dólares mensuales (3,6 líneas de pobreza) —pero con una diferencia interna mayor: las pensiones medias de los adultos mayores pertenecientes a estratos medio-bajos equivalían al 43% del monto promedio recibido por jubilados de estratos medio-altos—. Los pensionados de estratos altos recibían, en promedio, una pensión que duplicaba la recibida por los de estratos medio-altos y eran seis veces superiores a la de los estratos bajos (véase el gráfico I.18B).

<sup>24</sup> Esta cifra incluye a los que ya estaban en situación de pobreza o de pobreza extrema.

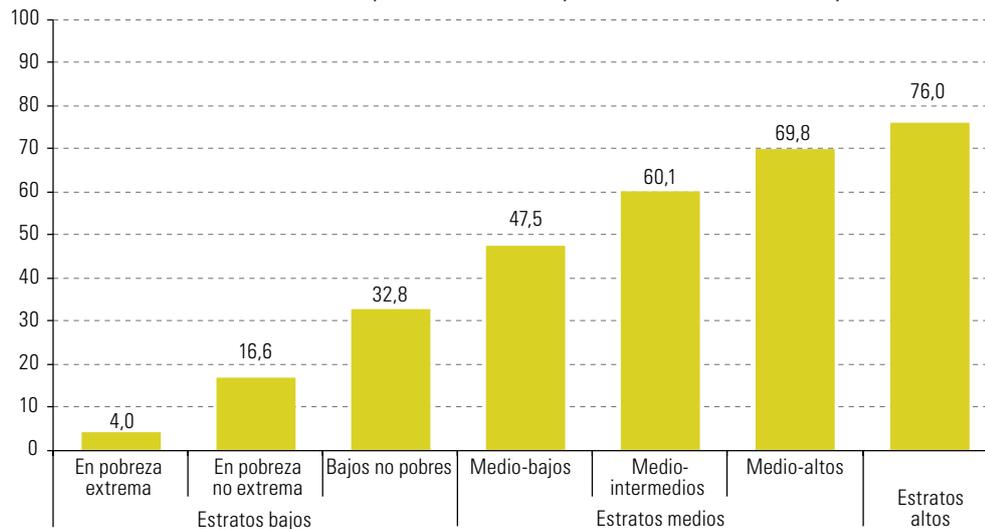
Lo anterior muestra la relevancia del trabajo y los ingresos laborales en la obtención y mantención de una posición socioeconómica determinada, así como la vulnerabilidad a la pobreza de una gran proporción de familias latinoamericanas frente a situaciones que afectan las fuentes de trabajo, pero también indica la importancia de la calidad del empleo en términos de acceso a los sistemas de protección social y laboral, tanto por sus efectos inmediatos (acceso a sistemas de salud contributiva, seguros de desempleo, licencias por enfermedad y maternidad/paternidad, entre otros) como por los de largo plazo, traducidos frecuentemente en pensiones abiertamente insuficientes para sostener el nivel de vida de la etapa activa y que obliga muchas veces a los adultos mayores a seguir trabajando o hacer arreglos familiares que permitan mantener condiciones de vida mínimamente dignas.

### Gráfico I.18

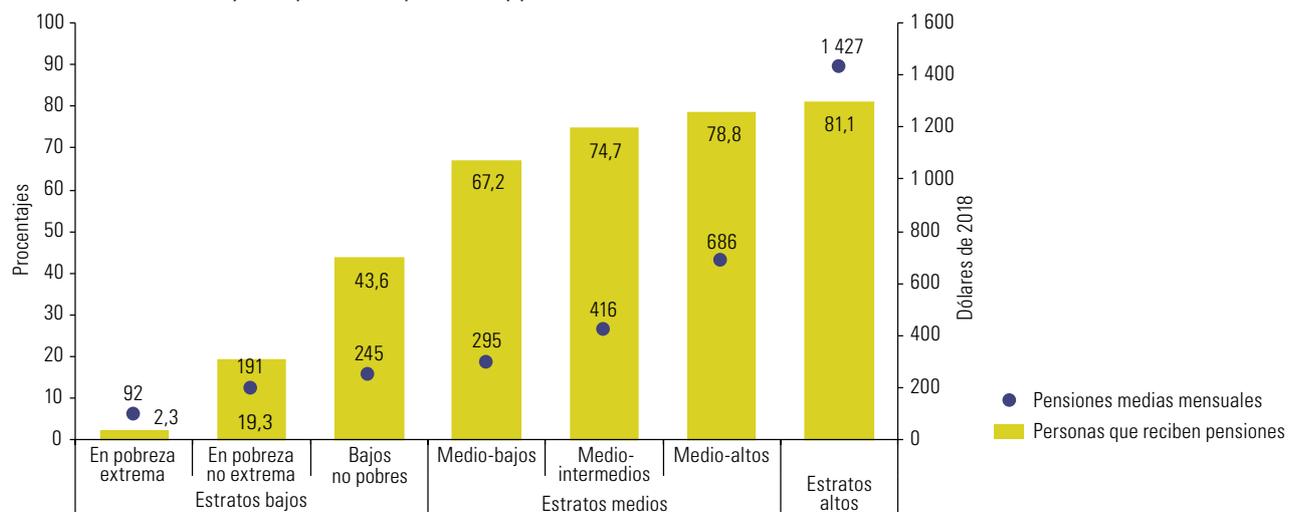
América Latina (18 países): cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más, personas de 65 años y más que reciben pensiones, y pensiones medias mensuales según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017

(En porcentajes y dólares constantes a precios de 2018)

#### A. Cotización o afiliación a sistema de pensiones entre las personas activas de 15 años y más<sup>a,b</sup>



#### B. Personas de 65 años y más que reciben pensiones y pensiones medias mensuales<sup>c,d</sup>



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

<sup>a</sup> El indicador de acceso refiere a afiliación a sistema de pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

<sup>b</sup> Incluye desempleados.

<sup>c</sup> No incluye a Nicaragua. Refiere a pensiones contributivas salvo donde no es posible realizar una distinción completa con los aportes no contributivos (Chile y Costa Rica).

<sup>d</sup> No incluye a la República Bolivariana de Venezuela por falta de información para realizar la conversión monetaria.

## 5. Conclusiones y agenda de investigación

Como se ha visto en las páginas anteriores, la posición de la gran mayoría de los hogares y las personas en la estratificación socioeconómica depende significativamente del trabajo remunerado y su calidad (medida por la retribución monetaria) y de la cantidad de miembros del hogar que puedan participar en la fuerza de trabajo. Existen también otros elementos, como la estructura y el tamaño familiar y otras características que conforman la matriz de la desigualdad social en América Latina, como las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales, la ubicación territorial y la fase del ciclo de vida, que, al afectar el acceso a la educación y al trabajo remunerado, así como la calidad de la inserción laboral, impactan en la estratificación socioeconómica de los hogares. Algunos de los factores que pueden favorecer la movilidad social ascendente y la disminución de la vulnerabilidad a la pobreza o, de forma más general, el deterioro de las condiciones de vida, son susceptibles de abordarse mediante políticas públicas de impacto de corto y mediano plazo: extensión de la cobertura educativa, incluida la formación técnica y profesional, políticas para evitar la deserción escolar, políticas de promoción y formalización del empleo y de valorización del salario mínimo, extensión de la protección social contributiva y no contributiva y fortalecimiento de los sistemas de cuidado, entre otras.

El fortalecimiento de las políticas de protección social incluye el desarrollo de instrumentos que puedan beneficiar a los estratos tanto de ingreso bajo como de ingreso medio, apuntando a morigerar los efectos del desempleo (como los seguros de desempleo o el establecimiento de ingresos básicos ciudadanos) y el sobreendeudamiento al que son susceptibles principalmente los estratos medios.

Por otro lado, se hace necesario desarrollar o extender los sistemas nacionales de cuidado para promover la corresponsabilidad en los estudios y la incorporación adicional al mercado de trabajo de personas —en su gran mayoría mujeres— que tradicionalmente dedican largas horas al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados de dependientes (niños, personas mayores y personas con discapacidad) y de esa manera reforzar la base de ingresos laborales de la familia y aumentar la resiliencia ante episodios coyunturales de desempleo de uno de sus miembros. Lo anterior puede facilitar la movilidad económica y mejorar las expectativas de los estratos medios.

Sin embargo, existen otros factores que requieren el diseño de intervenciones más complejas, con efectos de largo plazo, como aquellas de transformación de la estructura productiva, las destinadas a eliminar las discriminaciones y promover la igualdad de género o étnico-racial (incluido el cambio cultural) o las que buscan potenciar el desarrollo de territorios y áreas geográficas más deprimidas o con menor dinamismo económico.

Es especialmente importante ir desarticulando de manera progresiva la cultura del privilegio y su impacto en la sociedad en general y en el mercado laboral, por ejemplo, mediante mecanismos de promoción de la igualdad salarial entre hombres y mujeres, valorización de los salarios de los estratos bajos y medios, fomento de la libertad sindical y la negociación colectiva y reclutamiento en el sistema público o en el sector privado que fortalezca los procesos de selección basados en el mérito y no en las redes de contactos, especialmente en los puestos de trabajo más calificados, de mayor responsabilidad y mayor remuneración. Esto también debe ir acompañado del fortalecimiento de la calidad de los sistemas educacionales y de la promoción del aumento del acceso a la educación postsecundaria y universitaria (y su conclusión), acorde con los requerimientos presentes y futuros de los sistemas productivos de la región.

En el ámbito del conocimiento necesario para una mejor comprensión de la realidad social y, por tanto, de la información empírica requerida para un mejor diseño de políticas públicas, sería adecuado que en los países de la región se retomaran los estudios sobre clases sociales. Esto implica no solo abordar la estratificación social a partir de criterios monetarios (como se ha hecho en la presente sección), sino también actualizar los abordajes más tradicionales, que utilizan como medida inicial las características de la ocupación y que adicionalmente pueden combinar otros criterios, como educación, gastos y estilos de vida.

Lo anterior implica desafíos importantes:

- Disponer de instrumentos que permitan el análisis de la movilidad social, ya sea a partir de encuestas de tipo panel o mediante instrumentos que indaguen en el pasado laboral y económico de las personas; estos mismos instrumentos podrían ser útiles para captar patrones de consumo material y simbólico, así como para medir la calidad del capital social (y cultural) tanto en el sentido de investigar los mecanismos con que opera la cultura del privilegio como en lo referente a redes sociales que favorezcan la disminución de la vulnerabilidad de las familias ante diversos tipos de acontecimientos como coyunturas económicas desfavorables, enfermedades catastróficas y desastres relacionados con el cambio climático y los fenómenos naturales, entre otros.
- Desarrollar metodologías que permitan comprender la complejidad que se produce en los sistemas de estratificación social cuando hay varios miembros del hogar ocupados, sobre todo si las ocupaciones son de diverso estatus; utilizar criterios compatibles con las clasificaciones tradicionales para poder clasificar hogares (y personas) donde no existen personas ocupadas, como los hogares conformados por pensionados. En este último caso, cabe preguntarse si estos hogares se deben clasificar según el ingreso actual, según las ocupaciones pasadas, según la propiedad de sus bienes u otros criterios complementarios.
- Realizar investigaciones sistemáticas y comparables en el tiempo (y entre países, en la medida de lo posible) que permitan monitorear la evolución de la estructura de clases, pero que también permitan incorporar nuevos criterios cuya relevancia pueda emerger frente a los cambios económicos, sociales y ambientales venideros, incluidos los cambios tecnológicos y sus efectos sobre las estructuras de los empleos y las ocupaciones y de las relaciones laborales. Al respecto, ante la expansión previsible del consumo entre los estratos medios, es importante repensar qué patrones de consumo son sostenibles en el contexto de la crisis climática y cuáles son los obstáculos para promoverlos.
- Desarrollar investigaciones que puedan develar las relaciones entre los cambios en la estructura social y los cambios en la estructura productiva. Esto además puede permitir anticipar los posibles impactos de las transformaciones en el mundo del trabajo asociadas a la automatización y la robotización, y los cambios requeridos en la estructura productiva para hacerla más respetuosa del medio ambiente.

## Bibliografía

- Altimir, O. (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2.
- (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alvaredo, F. (2007), "The rich in Argentina over the twentieth century: from the conservative republic to the Peronist experience and beyond 1932–2004", *Working Paper*, N° 2007-02, París, Paris School of Economics.
- Alvaredo, F. y J. Londoño Vélez (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper*, N° 12, Nueva Orleans, Commitment to Equity (CEQ).
- Alvaredo F. y otros (2017), "Distributional national accounts (DINA) guidelines: concepts and methods used in WID.world", *WID.world Working Paper series*, N° 2016/2, World Inequality Lab.
- Amarante, V. (2013), "Income inequality in Latin America: data challenges and availability from a comparative perspective", *serie Políticas Sociales*, N° 185 (LC/L.3695), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Anand, S., P. Segal y J. Stiglitz (2010), *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (2010), "Top incomes in a rapidly growing economy: Singapore", *Top Incomes: A Global Perspective*, A. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford/Nueva York, Oxford University Press.
- Atkinson, A. y A. Leigh (2010), "The distribution of top incomes in five Anglo-Saxon countries over the twentieth century", *Discussion Paper series*, N° 4937.
- Atkinson, A. y T. Piketty (eds.) (2011), *Top Incomes over the 20th Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, A., T. Piketty y E. Saez (2011), "Top incomes in the long-run of history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1.
- Atria, J. y otros (2018), "Top incomes in Chile: a historical perspective of income inequality (1964-2015)", *WID.world Working Paper series*, N° 2018/11, World Inequality Lab.
- Banerjee, A. y E. Duflo (2008), "What is middle class about the middle classes around the world?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, N° 2.
- Birdsall, N. (2012), "A note on the middle class in Latin America", *Working Paper*, N° 303, Washington, D.C., Center for Global Development.
- (2010), "The (indispensable) middle class in developing countries; or, the rich and the rest, not the poor and the rest", *Working Paper*, N° 207, Washington, D.C., Center for Global Development.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000), "Stuck in the tunnel: is globalization muddling the middle class?", *Working Paper*, N° 14, Washington, D.C., Center on Social and Economic Dynamics, The Brookings Institution.
- Blackburn, M. y D. Bloom (1985), "What is happening to the middle class?", *American Demographics*, vol. 7, N° 1.
- Blanchet, T., I. Flores y M. Morgan (2018), "The weight of the rich: improving surveys using tax data", *WID.world Working Paper series*, N° 2018/12, París, World Inequality Database.
- Blanchet, T., J. Fournier y T. Piketty (2017), "Generalized Pareto curves: theory and applications", *WID.world Working Paper series*, N° 2017/3, París, World Wealth & Income Database.
- Bourguignon, F. (2015), "Appraising income inequality databases in Latin America", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 13, N° 4.
- Brandolini, A. y A. Atkinson (2001), "Promise and pitfalls in the use of 'secondary' data-sets: income inequality in OECD countries as a case study", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, N° 3.
- Bravo, D. y J. Valderrama (2011), "El impacto de los ajustes de ingresos realizados en la Encuesta CASEN sobre la medición de la desigualdad en Chile", *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, Santiago, Universidad de Chile, junio.
- Burdin, G., F. Esponda y A. Vigorito (2014), "Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el periodo 2009-2011", *serie Documentos de Trabajo*, N° 06/2014, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Burkhauser, R., S. Feng y S. Jenkins (2009), "Using the P90/P10 index to measure U.S. inequality trends with current population survey data: a view from inside the census bureau vaults", *The Review of Income and Wealth*, vol. 55, N° 1, marzo.

- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible," *Finanzas Públicas*, vol. 6, N° 18.
- Cárdenas, M., H. Kharas y C. Henao (2011), *Latin America's global middle class*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Carlson, B. (2002), "Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿Qué nos dicen las cifras?," *serie Desarrollo Productivo*, N° 114 (LC/L.1631-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castellani, F. y G. Parent (2011), "Being 'middle class' in Latin America," *OECD Development Centre Working Paper*, N° 305, París, OECD Publishing.
- Castellani, F., G. Parent y J. Zentero (2014), "The Latin American middle class: fragile after all?," *IDB Working Paper series*, N° 557, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago.
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados," *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2.
- Costa Pinto, L. A. (1971), *Estructura de clases y cambio social*, Buenos Aires, Paidós.
- Davies, J. C. y J. H. Huston (1992), "The shrinking middle-income class: a multivariate analysis," *Eastern Economic Journal*, vol. 18, N° 3.
- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Ipola, E. y S. Torrado (1976), *Teoría y método para el estudio de la estructura de clases sociales*, Santiago, Programa de Actividades Conjuntas ELAS/CELADE (PROELCE).
- Del Castillo Negrete, M. (2017), "Income inequality in Mexico, 2004-2014," *Latin American Policy*, vol. 8, N° 1.
- (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo," *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 167 (LC/L.4108; LC/MEX/L.1199), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2014), "Thomas Piketty para México," *Estudios*, N° 110, vol. XII.
- Easterly, W. (2001), "The middle class consensus and economic development," *Journal of Economic Growth*, vol. 6, N° 4.
- Feres, J. y A. León (1992), "Métodos y procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de LP," *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, L. Beccaria y otros (comps.), Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ferreira, F. H. y otros (2013), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fesseau, M., F. Wolff y M. Mattonetti (2013), "A cross-country comparison of household income, consumption and wealth between micro sources and national accounts aggregates," *Statistics Working Papers*, N° 2013/03, París, OECD/Publishing.
- Filgueira, C. (2001), "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina," *serie Políticas Sociales*, N° 51 (LC/L.1582-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, C. y C. Geneletti (1981), *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 39 (E/CEPAL/G.1122), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Germani, G. (1968), *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.

- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hlasny, V. (2019), "Redistributive impacts of fiscal policies in Mexico: corrections for top income measurement problems", *LIS Working Papers*, N° 765, Luxembourg Income Study (LIS).
- Jiménez, J. P. y D. Rossignolo (2019), *Concentración del ingreso y desigualdad en América Latina: el caso argentino*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).
- Jorda, V. y M. Niño-Zarazúa (2016), "Global inequality: how large is the effect of top incomes?," *WIDER Working Paper*, N° 2016/94, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Kharas, H. y G. Gertz (2010), "The new global middle class: a cross-over from West to East", Washington, D.C., The Brookings Institution [en línea] <https://www.brookings.edu/research/the-new-global-middle-class-a-cross-over-from-west-to-east/>.
- Kuznets, S. (1953), *Shares of Upper Income Groups in Income and Savings*, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Leyva-Parra, G. (2004), "El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México", *Documentos de Investigación*, N° 19, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), noviembre.
- López Calva, L. F. y E. Ortiz-Juárez (2014), "A vulnerability approach to the definition of the middle class", *Journal of Economic Inequality*, vol. 12, N° 1.
- \_\_\_\_\_(2011), "A vulnerability approach to the definition of the middle class", *Policy Research Working Paper*, N° 5902, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Marinho, M. L. y V. Quiroz (2018), *Estratificación social: una propuesta metodológica multidimensional para la subregión norte de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/TS.2018/28), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina Echavarría, J. (1967), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- \_\_\_\_\_(1973), *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morgan, M. (2017), "Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *WID. world Working Paper*, N° 2017/12.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_(2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: en qué medida es clase media América Latina*, París, OECD Publishing.
- Paraje, G. y M. Weeks (2002), "How does income underreporting affect inequality measures?: a simulation approach", documento preparado para la Séptima Reunión Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (ADEALC), Madrid, 11 a 13 de octubre.
- Piketty, T. (2007), "Income, wage, and wealth inequality in France 1901-98", *Top Incomes over the 20th Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, A. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(2001), "Income inequality in France 1901-98", *CEPR Discussion Papers*, N° 2876, Washington, D.C., Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR).
- Piketty, T. y E. Saez (2003), "Income inequality in the United States, 1913-1998", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVIII, N° 1.
- Piketty, T., E. Saez y G. Zucman (2018), "Distributional national accounts: methods and estimates for the United States", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, N° 2, mayo.
- Ravallion, M. (2010), "The developing world's bulging (but vulnerable) 'middle class', *World Development*, vol. 38, N° 4.
- Reygadas, L. (2008), *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*, Barcelona, Anthropos.
- Santaella, J., G. Leyva y A. Bustos (2017), "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México?: una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso", *Nexos*, 28 de agosto [en línea] <https://www.nexos.com.mx/?p=33425>.
- Sémblér, C. (2006), "Estratificación social y clases sociales: una revisión analítica de los sectores medios", *serie Políticas Sociales*, N° 125 (LC/L.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solimano, A. (2008), "The middle class and the development process", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 65 (LC/L.2892-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Thurow, L. (1987), "A surge in inequality", *Scientific American*, vol. 256, N° 5.

## Anexo I.A1

## Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2018<sup>3</sup>

País	Año	Índice de Gini <sup>b</sup>	Índice de Theil <sup>c</sup>	Índice de Atkinson <sup>c</sup>			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Argentina <sup>d</sup>	2002	0,498	0,405	0,178	0,321	0,444	25,8
	2008	0,413	0,292	0,134	0,250	0,357	13,8
	2012	0,389	0,258	0,120	0,226	0,325	13,9
	2014	0,391	0,264	0,121	0,224	0,317	12,8
	2017	0,388	0,263	0,121	0,225	0,324	13,6
	2018	0,396	0,286	0,127	0,233	0,329	13,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,612	0,734	0,314	0,552	0,740	29,2
	2008	0,513	0,492	0,219	0,402	0,567	24,2
	2012	0,474	0,405	0,190	0,367	0,541	23,8
	2014	0,471	0,403	0,185	0,350	0,507	22,7
	2017	0,461	0,372	0,177	0,346	0,518	23,6
	2018	0,438	0,333	0,159	0,309	0,459	21,6
Brasil	2002	0,570	0,650	0,262	0,432	0,548	21,7
	2008	0,536	0,574	0,234	0,394	0,510	21,1
	2012	0,523	0,555	0,223	0,377	0,492	21,5
	2014	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486	21,6
	2017 <sup>e</sup>	0,539	0,570	0,235	0,400	0,524	22,9
	2018 <sup>e</sup>	0,540	0,582	0,239	0,405	0,530	23,0
Chile	2003	0,507	0,514	0,211	0,359	0,478	18,7
	2009	0,478	0,453	0,188	0,323	0,434	15,8
	2011	0,469	0,430	0,181	0,313	0,419	15,1
	2013	0,466	0,424	0,178	0,306	0,408	14,2
	2015	0,453	0,408	0,170	0,293	0,392	14,1
	2017	0,454	0,417	0,172	0,295	0,394	14,1
Colombia	2002 <sup>f</sup>	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586	23,5
	2008 <sup>f</sup>	0,572	0,652	0,268	0,456	0,600	25,1
	2012	0,539	0,573	0,240	0,414	0,553	23,3
	2014	0,540	0,577	0,240	0,412	0,547	23,0
	2017	0,511	0,515	0,216	0,375	0,504	21,5
	2018	0,520	0,537	0,224	0,386	0,516	21,8
Costa Rica	2002	0,497	0,462	0,198	0,349	0,475	20,0
	2008	0,491	0,461	0,195	0,339	0,451	18,7
	2012	0,502	0,450	0,200	0,359	0,493	21,4
	2014	0,498	0,440	0,197	0,356	0,488	21,1
	2017	0,496	0,445	0,197	0,351	0,478	20,1
	2018	0,493	0,430	0,193	0,348	0,478	20,5
Ecuador	2001	0,538	0,643	0,244	0,395	0,502	18,1
	2008	0,496	0,461	0,196	0,340	0,452	18,9
	2012	0,468	0,405	0,174	0,308	0,419	19,2
	2014	0,449	0,391	0,165	0,288	0,387	16,5
	2017	0,444	0,370	0,161	0,287	0,394	17,6
	2018	0,454	0,386	0,167	0,296	0,401	17,8
El Salvador	2001	0,514	0,481	0,209	0,371	0,503	23,3
	2009	0,478	0,428	0,186	0,327	0,440	19,9
	2012	0,438	0,367	0,158	0,281	0,382	17,4
	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
	2017	0,399	0,295	0,131	0,239	0,332	16,2
	2018	0,405	0,289	0,132	0,244	0,340	16,9
Guatemala	2000	0,636	0,883	0,341	0,558	0,714	27,0
	2006	0,558	0,608	0,253	0,432	0,567	25,5
	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533	22,2
Honduras	2001	0,532	0,526	0,226	0,392	0,519	23,2
	2009	0,502	0,480	0,204	0,353	0,467	21,3
	2012	0,552	0,689	0,257	0,416	0,539	20,6
	2014	0,481	0,428	0,185	0,325	0,435	19,0
	2016	0,480	0,424	0,187	0,336	0,462	20,9
	2018	0,481	0,427	0,187	0,334	0,457	21,0

Cuadro I.A1.1 (conclusión)

País	Año	Índice de Gini <sup>b</sup>	Índice de Theil <sup>c</sup>	Índice de Atkinson <sup>c</sup>			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
México	2002	0,506	0,489	0,209	0,362	0,476	20,7
	2008	0,513	0,535	0,219	0,376	0,498	20,8
	2012	0,499	0,499	0,207	0,359	0,486	19,9
	2014	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475	19,1
	2016	0,504	0,473	0,195	0,335	0,446	17,7
Nicaragua	2001	0,568	0,536	0,231	0,408	0,561	22,5
	2009	0,463	0,400	0,175	0,314	0,440	19,9
	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476	19,9
Panamá	2002	0,572	0,622	0,270	0,472	0,623	27,3
	2008	0,528	0,518	0,229	0,410	0,553	24,9
	2011	0,528	0,520	0,228	0,404	0,543	25,0
	2014	0,509	0,470	0,212	0,386	0,531	24,3
	2017	0,508	0,480	0,212	0,382	0,523	24,8
	2018	0,498	0,459	0,204	0,371	0,511	24,4
Paraguay	2002	0,584	0,648	0,259	0,439	0,584	24,7
	2008	0,516	0,564	0,224	0,377	0,494	21,1
	2012	0,489	0,438	0,192	0,344	0,472	23,4
	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493	21,5
	2017	0,503	0,500	0,202	0,341	0,447	19,4
	2018	0,474	0,421	0,183	0,324	0,437	20,1
Perú	2002	0,544	0,610	0,248	0,422	0,560	24,4
	2008	0,495	0,450	0,201	0,364	0,500	24,7
	2012	0,457	0,383	0,173	0,318	0,445	22,3
	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424	21,5
	2017	0,448	0,368	0,165	0,303	0,422	20,9
	2018	0,439	0,345	0,157	0,290	0,406	20,0
República Dominicana	2002	0,498	0,461	0,197	0,342	0,453	20,5
	2008	0,489	0,452	0,193	0,335	0,445	20,0
	2012	0,469	0,412	0,179	0,316	0,425	17,9
	2014	0,449	0,351	0,160	0,293	0,404	18,3
	2017 <sup>g</sup>	0,441	0,379	0,158	0,274	0,368	15,6
	2018 <sup>g</sup>	0,444	0,335	0,146	0,259	0,351	15,4
Uruguay	2002 <sup>d</sup>	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448	21,1
	2008	0,453	0,382	0,166	0,295	0,397	18,7
	2012	0,391	0,262	0,122	0,228	0,320	16,5
	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319	16,3
	2017	0,390	0,272	0,123	0,225	0,311	15,8
	2018	0,391	0,269	0,123	0,225	0,312	15,6
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,418	0,317	0,140	0,253	0,355	13,7
	2008	0,379	0,248	0,114	0,212	0,298	13,9
	2012	0,384	0,260	0,118	0,218	0,308	15,3
	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300	14,8

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

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

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

<sup>c</sup> Los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a cero y los tres mayores ingresos per cápita (para atenuar el efecto de los valores extremos).

<sup>d</sup> Total urbano.

<sup>e</sup> A partir de 2016, datos de la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD-Continua), no comparables con los de años anteriores.

<sup>f</sup> Datos anteriores a 2010 no comparables con los de años posteriores.

<sup>g</sup> Datos basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), no comparables con los de años anteriores, basados en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

**Cuadro I.A1.2**

América Latina (18 países): nivel y evolución de los hogares, según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017  
(En porcentajes)

	Estratos de ingreso per cápita								
	Estratos bajos				Estratos medios				Estratos altos
	En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Bajos no pobres	Subtotal	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos	Subtotal	
ARG 2003 <sup>a</sup>	8,7	31,0	30,1	<b>69,8</b>	17,0	9,9	2,5	<b>29,4</b>	<b>0,9</b>
ARG 2008 <sup>a</sup>	3,3	16,2	31,5	<b>51,0</b>	23,0	19,4	4,8	<b>47,2</b>	<b>1,7</b>
ARG 2017 <sup>a</sup>	2,4	10,9	26,2	<b>39,5</b>	28,8	23,5	6,2	<b>58,5</b>	<b>1,9</b>
BOL 2002	29,8	30,1	18,5	<b>78,4</b>	10,6	6,5	2,6	<b>19,7</b>	<b>2,0</b>
BOL 2008	17,0	22,6	26,5	<b>66,1</b>	17,2	11,9	2,9	<b>32,0</b>	<b>1,9</b>
BOL 2017	13,9	16,7	25,0	<b>55,6</b>	21,7	17,1	4,1	<b>42,9</b>	<b>1,5</b>
BRA 2001	5,8	25,1	26,2	<b>57,1</b>	17,8	14,3	5,6	<b>37,7</b>	<b>5,2</b>
BRA 2008	3,8	15,7	23,1	<b>42,6</b>	24,4	20,0	7,1	<b>51,5</b>	<b>6,0</b>
BRA 2017	5,1	10,8	18,8	<b>34,7</b>	25,1	24,2	8,5	<b>57,8</b>	<b>7,4</b>
CHL 2000	5,1	30,9	28,2	<b>64,2</b>	17,4	12,2	3,3	<b>32,9</b>	<b>2,9</b>
CHL 2009	3,6	20,2	30,5	<b>54,3</b>	23,2	14,9	4,5	<b>42,6</b>	<b>3,2</b>
CHL 2017	1,5	6,9	21,6	<b>30,0</b>	29,5	26,4	7,9	<b>63,8</b>	<b>6,2</b>
COL 2002	19,8	26,5	23,8	<b>70,1</b>	14,2	9,8	3,3	<b>27,3</b>	<b>2,7</b>
COL 2008	16,8	20,5	23,1	<b>60,4</b>	17,6	13,5	4,7	<b>35,8</b>	<b>3,7</b>
COL 2017	9,0	15,1	25,4	<b>49,5</b>	22,1	18,5	5,5	<b>46,1</b>	<b>4,3</b>
CRI 2002	4,9	20,2	25,5	<b>50,6</b>	21,2	18,3	6,3	<b>45,8</b>	<b>3,5</b>
CRI 2008	3,5	14,2	25,8	<b>43,5</b>	22,9	20,9	7,7	<b>51,5</b>	<b>4,9</b>
CRI 2017	3,0	9,6	20,6	<b>33,2</b>	22,9	24,5	10,8	<b>58,2</b>	<b>8,7</b>
ECU 2001	18,0	29,9	25,0	<b>72,9</b>	13,8	8,5	2,6	<b>24,9</b>	<b>2,1</b>
ECU 2008	9,0	20,4	28,1	<b>57,5</b>	20,2	15,1	4,6	<b>39,9</b>	<b>2,7</b>
ECU 2017	5,4	13,7	27,3	<b>46,4</b>	24,5	20,6	5,7	<b>50,8</b>	<b>2,8</b>
SLV 2001	15,8	28,4	24,9	<b>69,1</b>	16,1	10,7	2,7	<b>29,5</b>	<b>1,5</b>
SLV 2009	13,5	29,6	29,0	<b>72,1</b>	15,5	8,7	2,5	<b>26,7</b>	<b>1,2</b>
SLV 2017	6,5	25,6	33,1	<b>65,2</b>	21,1	11,2	1,9	<b>34,2</b>	<b>0,6</b>
GTM 2000	14,4	32,5	21,3	<b>68,2</b>	14,0	10,5	3,9	<b>28,4</b>	<b>3,5</b>
GTM 2006	7,7	27,3	23,7	<b>58,7</b>	18,5	15,0	4,5	<b>38,0</b>	<b>3,4</b>
GTM 2014	11,8	31,3	26,5	<b>69,6</b>	15,3	10,7	2,8	<b>28,8</b>	<b>1,7</b>
HND 2001	23,6	27,7	21,7	<b>73,0</b>	14,0	9,3	2,4	<b>25,7</b>	<b>1,3</b>
HND 2009	16,1	28,7	25,9	<b>70,7</b>	15,4	10,2	2,4	<b>28,0</b>	<b>1,4</b>
HND 2016	16,7	31,6	25,4	<b>73,7</b>	14,1	9,5	1,9	<b>25,5</b>	<b>0,8</b>
MEX 2000	9,4	30,6	26,8	<b>66,8</b>	16,3	11,0	3,4	<b>30,7</b>	<b>2,5</b>
MEX 2008	9,2	26,9	27,0	<b>63,1</b>	18,2	12,7	3,5	<b>34,4</b>	<b>2,4</b>
MEX 2016	9,1	27,3	28,5	<b>64,9</b>	17,9	11,8	3,6	<b>33,3</b>	<b>1,9</b>
NIC 2001	29,3	28,1	21,7	<b>79,1</b>	11,5	6,3	2,0	<b>19,8</b>	<b>1,0</b>
NIC 2009	18,6	32,4	27,5	<b>78,5</b>	12,9	6,2	1,4	<b>20,5</b>	<b>1,0</b>
NIC 2014	16,1	24,8	29,8	<b>70,7</b>	16,7	8,8	2,2	<b>27,7</b>	<b>1,6</b>
PAN 2000	10,6	14,3	20,6	<b>45,5</b>	19,2	20,3	8,8	<b>48,3</b>	<b>6,1</b>
PAN 2008	8,8	11,7	21,0	<b>41,5</b>	22,1	22,5	8,4	<b>53,0</b>	<b>5,5</b>
PAN 2017	5,1	7,2	15,7	<b>28,0</b>	21,3	28,4	13,5	<b>63,2</b>	<b>8,7</b>
PER 2001	13,4	26,1	26,6	<b>66,1</b>	17,1	11,6	3,3	<b>32,0</b>	<b>1,9</b>
PER 2008	9,1	18,4	25,4	<b>52,9</b>	22,1	17,6	4,7	<b>44,4</b>	<b>2,7</b>
PER 2017	4,0	12,3	25,1	<b>41,4</b>	25,6	23,2	6,5	<b>55,3</b>	<b>3,3</b>
PRY 2001	9,8	20,7	23,8	<b>54,3</b>	19,5	16,4	5,7	<b>41,6</b>	<b>4,0</b>
PRY 2008	9,2	18,9	25,9	<b>54,0</b>	20,6	17,3	4,9	<b>42,8</b>	<b>3,2</b>
PRY 2017	5,0	13,4	24,2	<b>42,6</b>	23,9	23,4	6,1	<b>53,4</b>	<b>4,0</b>

Cuadro I.A1.2 (conclusión)

	Estratos de ingreso per cápita								
	Estratos bajos				Estratos medios				Estratos altos
	En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Bajos no pobres	Subtotal	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos	Subtotal	
DOM 2000	7,2	19,7	25,8	<b>52,7</b>	22,2	16,3	5,1	<b>43,6</b>	<b>3,7</b>
DOM 2008	11,5	22,7	27,7	<b>61,9</b>	18,9	13,1	3,8	<b>35,8</b>	<b>2,4</b>
DOM 2017	4,8	14,3	30,6	<b>49,7</b>	24,6	18,2	4,7	<b>47,5</b>	<b>2,7</b>
URY 2002 <sup>a</sup>	3,3	10,6	19,2	<b>33,1</b>	23,6	27,6	10,0	<b>61,2</b>	<b>5,7</b>
URY 2008 <sup>a</sup>	0,7	8,0	18,2	<b>26,9</b>	25,0	30,1	11,4	<b>66,5</b>	<b>6,7</b>
URY 2017 <sup>a</sup>	0,1	1,5	9,6	<b>11,2</b>	19,8	39,3	18,9	<b>78,0</b>	<b>10,8</b>
VEN 2000	4,7	33,5	33,8	<b>72,0</b>	17,3	8,6	1,4	<b>27,3</b>	<b>0,6</b>
VEN 2008	4,5	16,3	32,1	<b>52,9</b>	25,0	17,9	3,3	<b>46,2</b>	<b>1,0</b>
VEN 2014	10,3	13,7	30,4	<b>54,4</b>	26,2	16,0	2,7	<b>44,9</b>	<b>0,7</b>
América Latina 2002	9,5	27,3	26,3	<b>63,1</b>	16,9	12,3	4,2	<b>33,4</b>	<b>3,5</b>
América Latina 2008	7,1	19,5	25,5	<b>52,1</b>	21,6	16,9	5,3	<b>43,8</b>	<b>4,0</b>
América Latina 2017	6,6	15,5	23,5	<b>45,6</b>	23,3	20,1	6,4	<b>49,8</b>	<b>4,7</b>

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

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

Cuadro I.A1.3

América Latina (18 países): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2002, 2008 y 2017

(En porcentajes)

	Estratos de ingreso per cápita								
	Estratos bajos				Estratos medios				Estratos altos
	En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Bajos no pobres	Subtotal	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos	Subtotal	
ARG 2003 <sup>a</sup>	11,2	38,8	27,9	<b>77,9</b>	13,2	7,0	1,5	<b>21,7</b>	<b>0,4</b>
ARG 2008 <sup>a</sup>	4,3	22,8	33,2	<b>60,3</b>	20,8	15,1	3,1	<b>39,0</b>	<b>0,8</b>
ARG 2017 <sup>a</sup>	2,8	15,9	32,6	<b>51,3</b>	26,4	17,5	3,6	<b>47,5</b>	<b>1,1</b>
BOL 2002	35,1	31,7	17,2	<b>84,0</b>	8,6	4,5	1,8	<b>14,9</b>	<b>1,1</b>
BOL 2008	21,4	25,1	26,5	<b>73,0</b>	15,4	8,7	1,9	<b>26,0</b>	<b>1,0</b>
BOL 2017	16,4	18,8	27,4	<b>62,6</b>	21,3	12,8	2,6	<b>36,7</b>	<b>0,7</b>
BRA 2001	7,4	31,1	25,9	<b>64,4</b>	15,6	12,1	4,5	<b>32,2</b>	<b>3,6</b>
BRA 2008	4,3	21,1	25,8	<b>51,2</b>	21,8	17,0	5,8	<b>44,6</b>	<b>4,3</b>
BRA 2017	5,5	14,8	22,3	<b>42,6</b>	23,7	21,1	6,9	<b>51,7</b>	<b>5,6</b>
CHL 2000	6,3	36,5	28,5	<b>71,3</b>	14,9	9,4	2,5	<b>26,8</b>	<b>2,0</b>
CHL 2009	3,8	25,2	32,2	<b>61,2</b>	20,9	12,3	3,5	<b>36,7</b>	<b>2,2</b>
CHL 2017	1,4	9,3	26,5	<b>37,2</b>	29,8	22,5	6,1	<b>58,4</b>	<b>4,4</b>
COL 2002	23,8	30,1	23,2	<b>77,1</b>	12,0	7,2	2,2	<b>21,4</b>	<b>1,6</b>
COL 2008	20,7	23,9	23,9	<b>68,5</b>	15,6	10,3	3,2	<b>29,1</b>	<b>2,3</b>
COL 2017	10,9	18,9	28,1	<b>57,9</b>	21,2	14,4	3,9	<b>39,5</b>	<b>2,6</b>
CRI 2002	5,4	22,6	27,3	<b>55,3</b>	21,0	16,3	5,0	<b>42,3</b>	<b>2,4</b>
CRI 2008	3,6	16,5	27,3	<b>47,4</b>	23,3	19,3	6,5	<b>49,1</b>	<b>3,5</b>
CRI 2017	3,3	11,8	23,5	<b>38,6</b>	23,5	22,5	9,2	<b>55,2</b>	<b>6,2</b>
ECU 2001	20,2	33,4	24,4	<b>78,0</b>	11,9	6,7	2,1	<b>20,7</b>	<b>1,4</b>
ECU 2008	10,8	23,9	29,5	<b>64,2</b>	18,6	12,0	3,4	<b>34,0</b>	<b>1,8</b>
ECU 2017	7,0	16,7	30,0	<b>53,7</b>	24,0	16,8	3,8	<b>44,6</b>	<b>1,7</b>
SLV 2001	19,1	31,5	24,3	<b>74,9</b>	13,8	8,6	1,9	<b>24,3</b>	<b>0,9</b>
SLV 2009	17,1	33,0	27,9	<b>78,0</b>	13,0	6,4	1,7	<b>21,1</b>	<b>0,8</b>
SLV 2017	8,3	29,5	33,9	<b>71,7</b>	18,8	7,8	1,2	<b>27,8</b>	<b>0,4</b>

Cuadro I.A1.3 (conclusión)

	Estratos de ingreso per cápita								
	Estratos bajos				Estratos medios				Estratos altos
	En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Bajos no pobres	Subtotal	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos	Subtotal	
GTM 2000	16,9	36,8	20,9	<b>74,6</b>	12,0	8,1	2,8	<b>22,9</b>	<b>2,5</b>
GTM 2006	10,4	32,3	24,3	<b>67,0</b>	16,7	11,2	3,0	<b>30,9</b>	<b>2,2</b>
GTM 2014	15,4	35,1	25,8	<b>76,3</b>	13,0	7,9	1,8	<b>22,7</b>	<b>1,0</b>
HND 2001	27,3	30,1	21,0	<b>78,4</b>	11,7	7,2	1,7	<b>20,6</b>	<b>0,9</b>
HND 2009	19,6	31,4	25,0	<b>76,0</b>	13,5	7,9	1,8	<b>23,2</b>	<b>0,9</b>
HND 2016	18,8	34,5	25,2	<b>78,5</b>	12,3	7,4	1,4	<b>21,1</b>	<b>0,4</b>
MEX 2000	13,8	35,0	25,9	<b>74,7</b>	13,6	7,9	2,4	<b>23,9</b>	<b>1,4</b>
MEX 2008	11,8	31,2	27,5	<b>70,5</b>	16,0	9,6	2,4	<b>28,0</b>	<b>1,4</b>
MEX 2016	11,7	32,1	29,0	<b>72,8</b>	15,3	8,7	2,2	<b>26,2</b>	<b>1,1</b>
NIC 2001	35,8	29,3	19,4	<b>84,5</b>	9,3	4,3	1,3	<b>14,9</b>	<b>0,6</b>
NIC 2009	23,1	35,2	25,3	<b>83,6</b>	10,7	4,4	0,8	<b>15,9</b>	<b>0,5</b>
NIC 2014	18,3	28,0	30,3	<b>76,6</b>	14,3	6,5	1,5	<b>22,3</b>	<b>1,0</b>
PAN 2000	13,3	16,9	22,7	<b>52,9</b>	19,4	16,9	6,5	<b>42,8</b>	<b>4,2</b>
PAN 2008	12,2	14,0	23,8	<b>50,0</b>	21,9	18,3	6,1	<b>46,3</b>	<b>3,7</b>
PAN 2017	7,6	9,1	17,7	<b>34,4</b>	22,2	26,9	10,5	<b>59,6</b>	<b>6,1</b>
PER 2001	16,3	28,8	27,0	<b>72,1</b>	15,8	8,9	2,1	<b>26,8</b>	<b>1,1</b>
PER 2008	10,8	21,0	26,8	<b>58,6</b>	21,8	14,7	3,3	<b>39,8</b>	<b>1,7</b>
PER 2017	5,0	13,9	27,0	<b>45,9</b>	26,3	21,0	4,7	<b>52,0</b>	<b>2,1</b>
PRY 2001	13,2	24,5	25,1	<b>62,8</b>	17,9	12,8	4,0	<b>34,7</b>	<b>2,5</b>
PRY 2008	12,1	22,9	27,3	<b>62,3</b>	19,2	13,2	3,3	<b>35,7</b>	<b>2,1</b>
PRY 2017	6,0	15,6	26,9	<b>48,5</b>	23,9	20,2	4,6	<b>48,7</b>	<b>2,8</b>
DOM 2000	9,5	23,0	27,1	<b>59,6</b>	20,0	13,8	4,2	<b>38,0</b>	<b>2,5</b>
DOM 2008	15,0	26,5	28,3	<b>69,8</b>	16,5	9,8	2,7	<b>29,0</b>	<b>1,2</b>
DOM 2017	6,4	18,6	33,7	<b>58,7</b>	22,5	13,9	3,3	<b>39,7</b>	<b>1,5</b>
URY 2002 <sup>a</sup>	4,5	16,8	23,7	<b>45,0</b>	22,9	21,6	7,0	<b>51,5</b>	<b>3,5</b>
URY 2008 <sup>a</sup>	1,2	13,3	23,3	<b>37,8</b>	24,6	24,7	8,4	<b>57,7</b>	<b>4,4</b>
URY 2017 <sup>a</sup>	0,1	2,6	14,6	<b>17,3</b>	23,8	36,7	14,8	<b>75,3</b>	<b>7,4</b>
VEN 2000	4,8	39,4	33,8	<b>78,0</b>	14,8	6,1	0,8	<b>21,7</b>	<b>0,3</b>
VEN 2008	4,7	20,1	34,9	<b>59,7</b>	23,8	13,8	2,2	<b>39,8</b>	<b>0,5</b>
VEN 2014	11,9	16,3	33,5	<b>61,7</b>	24,3	11,8	1,8	<b>37,9</b>	<b>0,4</b>
América Latina 2002 <sup>b</sup>	12,2	33,2	25,5	<b>70,9</b>	14,4	9,5	3,1	<b>27,0</b>	<b>2,2</b>
América Latina 2008 <sup>b</sup>	9,1	24,4	27,2	<b>60,7</b>	19,3	13,4	3,9	<b>36,6</b>	<b>2,6</b>
América Latina 2017 <sup>b</sup>	10,5	19,6	25,8	<b>55,9</b>	20,9	15,7	4,5	<b>41,1</b>	<b>3,0</b>

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

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

<sup>b</sup> Cifras ajustadas a las proyecciones de población del World Population Prospects, versión 2019, y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

## Cuadro I.A1.4

América Latina (17 países): volumen de ingresos anuales y participación en el ingreso de los diversos estratos de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En millones de dólares de 2018 y porcentajes)

País		Total	Estratos								Estratos altos
			Estratos bajos				Estratos medios				
			En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Bajos no pobres	Subtotal	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos	Subtotal	
ARG 2017	Monto	163 707,6	475,2	8 866,8	31 677,6	<b>41 019,6</b>	43 204,8	49 856,4	18 949,2	<b>112 010,4</b>	10 678,8
	Participación	100,0	0,3	5,4	19,3	<b>25,0</b>	26,4	30,5	11,6	<b>68,5</b>	6,5
BOL 2017	Monto	29 538,0	716,4	2 240,4	5 840,4	<b>8 797,2</b>	7 771,2	8 298,0	2 989,2	<b>19 058,4</b>	1 682,4
	Participación	100,0	2,4	7,6	19,8	<b>29,8</b>	26,3	28,1	10,1	<b>64,5</b>	5,7
BRA 2017	Monto	974 815,2	3 477,6	30 734,4	84 771,6	<b>118 983,6</b>	155 372,4	241 584,0	146 857,2	<b>543 813,6</b>	312 018,0
	Participación	100,0	0,4	3,2	8,7	<b>12,3</b>	15,9	24,8	15,1	<b>55,8</b>	32,0
CHL 2017	Monto	123 255,6	117,6	2 767,2	13 932,0	<b>16 816,8</b>	25 710,0	34 027,2	17 492,4	<b>77 229,6</b>	29 208,0
	Participación	100,0	0,1	2,2	11,3	<b>13,6</b>	20,9	27,6	14,2	<b>62,7</b>	23,7
COL 2017	Monto	131 013,6	1 839,6	7 756,8	20 536,8	<b>30 133,2</b>	26 740,8	32 469,6	16 267,2	<b>75 477,6</b>	25 402,8
	Participación	100,0	1,4	5,9	15,7	<b>23,0</b>	20,4	24,8	12,4	<b>57,6</b>	19,4
CRI 2017	Monto	29 898,0	66,0	721,2	2 666,4	<b>3 453,6</b>	4 479,6	7 712,4	5 863,2	<b>18 055,2</b>	8 389,2
	Participación	100,0	0,2	2,4	8,9	<b>11,5</b>	15,0	25,8	19,6	<b>60,4</b>	28,1
DOM 2017	Monto	27 270,0	286,8	1 774,8	5 652,0	<b>7 713,6</b>	6 273,6	6 830,4	2 995,2	<b>16 099,2</b>	3 457,2
	Participación	100,0	1,1	6,5	20,7	<b>28,3</b>	23,0	25,0	11,0	<b>59,0</b>	12,7
ECU 2017	Monto	48 856,8	528,0	2 690,4	8 385,6	<b>11 604,0</b>	11 385,6	14 068,8	6 057,6	<b>31 512,0</b>	5 739,6
	Participación	100,0	1,1	5,5	17,2	<b>23,8</b>	23,3	28,8	12,4	<b>64,5</b>	11,7
GTM 2014	Monto	33 375,6	792,0	4 755,6	7 068,0	<b>12 615,6</b>	6 127,2	6 558,0	2 811,6	<b>15 496,8</b>	5 263,2
	Participación	100,0	2,4	14,2	21,2	<b>37,8</b>	18,4	19,6	8,4	<b>46,4</b>	15,8
HND 2016	Monto	14 766,0	572,4	2 553,6	3 518,4	<b>6 644,4</b>	3 012,0	3 207,6	1 131,6	<b>7 351,2</b>	770,4
	Participación	100,0	3,9	17,3	23,8	<b>45,0</b>	20,4	21,7	7,7	<b>49,8</b>	5,2
MEX 2016	Monto	253 011,6	5 026,8	32 538,0	54 168,0	<b>91 732,8</b>	49 819,2	50 229,6	24 373,2	<b>124 422,0</b>	36 858,0
	Participación	100,0	2,0	12,9	21,4	<b>36,3</b>	19,7	19,9	9,6	<b>49,2</b>	14,6
NIC 2014	Monto	9 357,6	333,6	1 220,4	2 364,0	<b>3 918,0</b>	1 932,0	1 597,2	726,0	<b>4 255,2</b>	1 185,6
	Participación	100,0	3,6	13,0	25,3	<b>41,9</b>	20,6	17,1	7,8	<b>45,5</b>	12,7
PAN 2017	Monto	21 866,4	139,2	375,6	1 333,2	<b>1 848,0</b>	2 886,0	6 277,2	4 502,4	<b>13 665,6</b>	6 351,6
	Participación	100,0	0,6	1,7	6,1	<b>8,4</b>	13,2	28,7	20,6	<b>62,5</b>	29,1
PER 2017	Monto	94 461,6	548,4	3 490,8	12 762,0	<b>16 801,2</b>	21 757,2	30 873,6	12 867,6	<b>65 498,4</b>	12 162,0
	Participación	100,0	0,6	3,7	13,5	<b>17,8</b>	23,0	32,7	13,6	<b>69,3</b>	12,9
PRY 2017	Monto	20 660,4	163,2	828,0	2 578,8	<b>3 570,0</b>	3 937,2	5 922,0	2 448,0	<b>12 307,2</b>	4 783,2
	Participación	100,0	0,8	4,0	12,5	<b>17,3</b>	19,1	28,7	11,9	<b>59,7</b>	23,2
SLV 2017	Monto	1 516,8	26,4	202,8	434,4	<b>663,6</b>	409,2	298,8	87,6	<b>795,6</b>	55,2
	Participación	100,0	1,8	13,4	28,6	<b>43,8</b>	27,0	19,7	5,8	<b>52,5</b>	3,6
URY 2017	Monto	32 488,8	1,2	153,6	1 473,6	<b>1 628,4</b>	4 017,6	11 030,4	7 905,6	<b>22 953,6</b>	7 906,8
	Participación	100,0	0,0	0,5	4,5	<b>5,0</b>	12,4	34,0	24,3	<b>70,7</b>	24,3
América Latina	Monto	2 009 858,4	15 111,6	103 670,4	259 161,6	<b>377 943,6</b>	374 833,2	510 842,4	274 326,0	<b>1 160 001,6</b>	471 914,4
	Participación	100,0	0,8	5,2	12,9	<b>18,8</b>	18,6	25,4	13,6	<b>57,7</b>	23,5

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

<sup>a</sup> Se excluyen los datos de la República Bolivariana de Venezuela por falta de información para realizar la conversión monetaria.

**Cuadro I.A1.5**

América Latina (18 países): simulaciones de desplazamientos entre estratos al eliminar los ingresos laborales del perceptor principal, de perceptores adicionales y de todos los perceptores de ingresos laborales, alrededor de 2017 (En porcentajes)

Estratos originales		Cambios de posición socioeconómica eliminando el ingreso laboral del perceptor principal							Total
		Estratos bajos			Estratos medios			Estratos altos	
		En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Vulnerables	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos		
Estratos bajos	En pobreza extrema	100,0	...	...	...	...	...	...	100,0
	En pobreza no extrema	74,9	25,1	...	...	...	...	...	100,0
	Bajos no pobres	35,2	47,2	17,6	...	...	...	...	100,0
Estratos medios	Medio-bajos	14,9	20,2	47,5	17,4	...	...	...	100,0
	Medio-intermedios	7,2	8,2	23,5	40,3	20,8	...	...	100,0
	Medio-altos	4,7	5,0	7,7	17,0	50,0	15,6	...	100,0
Estratos	Altos	4,0	1,1	4,4	6,2	24,6	29,7	30,1	100,0
Total		37,2	23,5	19,2	11,2	6,4	1,6	0,9	100,0
Estratos originales		Cambios de posición socioeconómica eliminando el ingreso laboral de perceptores adicionales							Total
		Estratos bajos			Estratos medios			Estratos altos	
		En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Vulnerables	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos		
Estratos bajos	En pobreza extrema	100,0	...	...	...	...	...	...	100,0
	En pobreza no extrema	16,8	83,2	...	...	...	...	...	100,0
	Bajos no pobres	2,9	34,4	62,7	...	...	...	...	100,0
Estratos medios	Medio-bajos	0,1	6,4	41,1	52,4	...	...	...	100,0
	Medio-intermedios	0,0	0,2	7,3	35,4	57,2	...	...	100,0
	Medio-altos	0,0	0,0	0,0	1,6	42,5	56,0	...	100,0
Estratos	Altos	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	24,2	73,7	100,0
Total		12,3	27,1	26,7	17,1	11,2	3,3	2,3	100,0
Estratos originales		Cambios de posición socioeconómica eliminando todos los ingresos laborales							Total
		Estratos bajos			Estratos medios			Estratos altos	
		En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Vulnerables	Medio-bajos	Medio-intermedios	Medio-altos		
Estratos bajos	En pobreza extrema	100,0	...	...	...	...	...	...	100,0
	En pobreza no extrema	85,7	14,3	...	...	...	...	...	100,0
	Bajos no pobres	73,1	16,6	10,2	...	...	...	...	100,0
Estratos medios	Medio-bajos	56,6	18,4	12,8	12,2	...	...	...	100,0
	Medio-intermedios	31,6	27,8	15,3	12,3	13,1	...	...	100,0
	Medio-altos	14,1	22,5	20,0	13,0	18,0	12,5	...	100,0
Estratos	Altos	10,6	3,0	17,0	17,2	20,5	11,4	20,3	100,0
Total		62,9	16,8	9,4	5,7	3,6	0,9	0,6	100,0

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



# La pobreza en América Latina: uno de los principales nudos críticos para alcanzar el desarrollo sostenible

---

Introducción

A. Evolución de la pobreza por ingresos

B. Factores relacionados con la dinámica reciente de la pobreza

Bibliografía

Anexo II.A1





## Introducción

La persistencia de la pobreza continúa siendo uno de los principales nudos críticos para alcanzar un desarrollo sostenible y más inclusivo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a). La necesidad de erradicar la pobreza en todas sus formas, y así cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ha sido ampliamente reconocida por los países de la región<sup>1</sup>.

El aumento de la pobreza y la pobreza extrema supone un gran desafío para el diseño e implementación de las políticas públicas en la gran mayoría de los países de la región, y el alza proyectada para 2019 no hace más que confirmar que la pobreza y la pobreza extrema deberían mantenerse en el centro del debate y de los esfuerzos gubernamentales.

En este capítulo se examinan la magnitud y evolución reciente de la pobreza en la región, se analiza el comportamiento de algunos factores relacionados con la evolución de la pobreza y se exploran las posibilidades de los países para erradicar la pobreza extrema para 2030 y así cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS).

En la sección A se analiza la incidencia y evolución de la pobreza por ingresos en el agregado regional y en las distintas subregiones, a partir de mediciones comparables efectuadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véanse más detalles sobre la metodología en el recuadro II.1). También se describen las incidencias y los cambios en las tasas de pobreza en cada uno de los países latinoamericanos. Por último, se detalla y compara la incidencia de la pobreza entre distintos subgrupos de la población.

### Recuadro II.1

Mediciones de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Las cifras de pobreza y de pobreza extrema presentadas en este capítulo son calculadas por la CEPAL sobre la base de una metodología común, que tiene por objeto proporcionar una mirada regional lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada país.

El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como "pobre" cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza.

Las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una selección de alimentos que abarca los bienes requeridos para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración su nivel de actividad física, los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios en cada país y zona geográfica.

Al valor de esta canasta básica de alimentación, denominada "línea de pobreza extrema", se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de pobreza extrema por un factor (denominado coeficiente de Orshansky), que corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos para una población de referencia, y que toma valores distintos en cada país y entre áreas urbanas y rurales.

El valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios.

Los porcentajes de hogares y de población en situación de pobreza y de pobreza extrema se obtuvieron contrastando el valor de ambas líneas con el ingreso total per cápita de cada hogar. El ingreso total del hogar se obtiene sumando los ingresos percibidos por sus miembros (en efectivo y en especie) y abarca ingresos del trabajo, ingresos por jubilaciones, pensiones y otras transferencias, ingresos por la propiedad de activos y otros ingresos (incluido el alquiler imputado como parte del agregado de ingresos).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 3(III) de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en octubre de 2019 en Ciudad de México [en línea] [https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00901\\_cds.3\\_resolucion\\_3-iii-esp.pdf](https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00901_cds.3_resolucion_3-iii-esp.pdf).

En la sección B se analiza el comportamiento de algunos factores relacionados con la evolución de la pobreza. Primero se examina la incidencia en las tasas de pobreza de los cambios en el ingreso medio y en su distribución, y después se revisa y compara el efecto que tienen en las tasas de pobreza las variaciones en las distintas corrientes que componen el ingreso de los hogares (como los ingresos laborales, las pensiones y las transferencias públicas y privadas). Asimismo, se retoma el análisis planteado en el *Panorama Social de América Latina 2018* (CEPAL, 2019b) sobre la viabilidad de erradicar la pobreza extrema y de reducir a la mitad toda la pobreza para 2030, siguiendo lo propuesto en el primer ODS. Este ejercicio se realiza para todos los países de la región, considerando las variaciones observadas en los ingresos medios y en la forma de la distribución del ingreso entre 2008 y 2018.

## A. Evolución de la pobreza por ingresos

---

Desde 2015 ha tenido lugar un aumento en los niveles de pobreza, y especialmente de pobreza extrema, en la región, aun cuando dicha tendencia perdió fuerza entre 2017 y 2018. Con todo, en 2018 tanto la pobreza como la pobreza extrema presentaban incidencias más altas que las registradas entre 2012 y 2015. A pesar de este panorama desfavorable en el promedio regional, entre 2017 y 2018 la pobreza disminuyó en la mayoría de los países. Para 2019 se prevé un aumento de la pobreza total y extrema en el agregado regional.

---

### 1. Pobreza y pobreza extrema a nivel regional y por subgrupos de países

En 2018, alrededor del 30,1% de la población de América Latina estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema (véase el gráfico II.1). Esto significa que, en dicho año, aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 66 millones de personas pertenecían a hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza extrema.

Desde 2015 se ha venido observando en la región un aumento en los niveles de pobreza, y especialmente de pobreza extrema, aunque dicha tendencia perdió fuerza entre 2017 y 2018. Con todo, la pobreza total en 2018 superó en 2,3 puntos porcentuales a la registrada en 2014, lo que significa un aumento de alrededor de 21 millones de personas. La pobreza extrema creció 2,9 puntos porcentuales y aproximadamente 20 millones de personas entre 2014 y 2018 (véase el gráfico II.1).

Para 2019 se proyecta un aumento de la pobreza y de la pobreza extrema en el agregado regional, ya que llegarían a tasas del 30,8% y del 11,5%, respectivamente (véase el gráfico II.1). Estas proyecciones se sustentan en una caída del 0,9% de la tasa de crecimiento económico per cápita prevista para la región en 2019 y en las bajas expectativas sobre el desempeño económico que podrían tener algunos países de la región para 2019 (especialmente la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de))<sup>2</sup>.

El alza de la pobreza en el agregado regional entre 2014 y 2018 se explica básicamente por el incremento de la pobreza en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. En el Brasil, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron a partir de 2015. Aun cuando la pobreza en 2018 fue menor que en 2017, esta representó un aumento de 3 puntos porcentuales con respecto a la pobreza registrada en 2014<sup>3</sup>, mientras que la incidencia

<sup>2</sup> La tasa de crecimiento del PIB per cápita proyectada para 2019 corresponde a un promedio ponderado.

<sup>3</sup> En el Brasil, las cifras de 2014 fueron ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014, para ser comparables con las de 2018

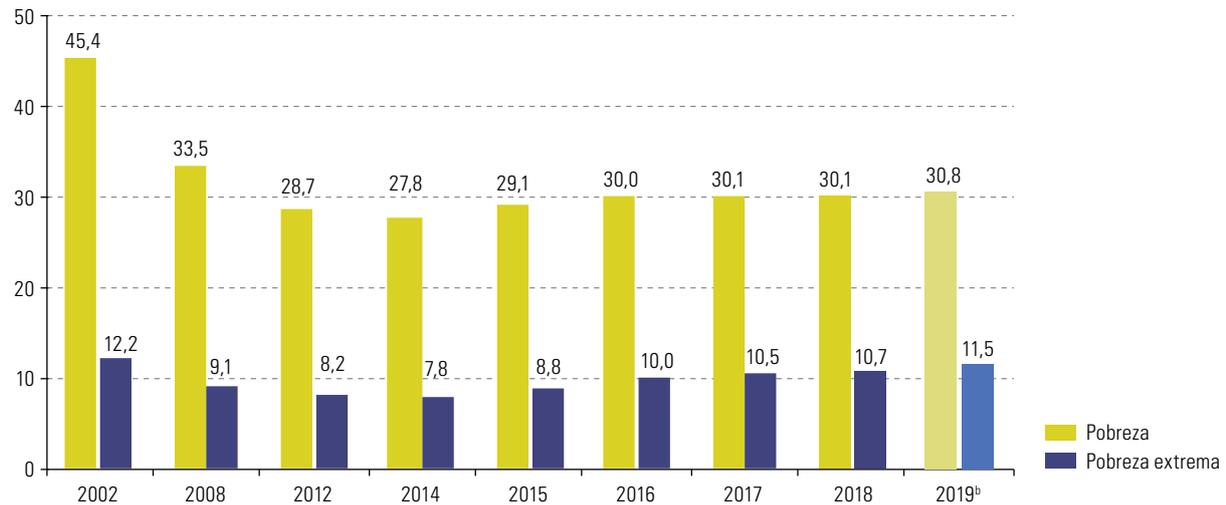
de la pobreza extrema aumentó 2 puntos porcentuales con respecto a 2014. En lo referido a la República Bolivariana de Venezuela, las proyecciones realizadas por la CEPAL indican que las personas en situación de pobreza extrema del país como porcentaje de la población total regional en dicha categoría pasó del 8% en 2014 al 33% en 2018<sup>4</sup>.

### Gráfico II.1

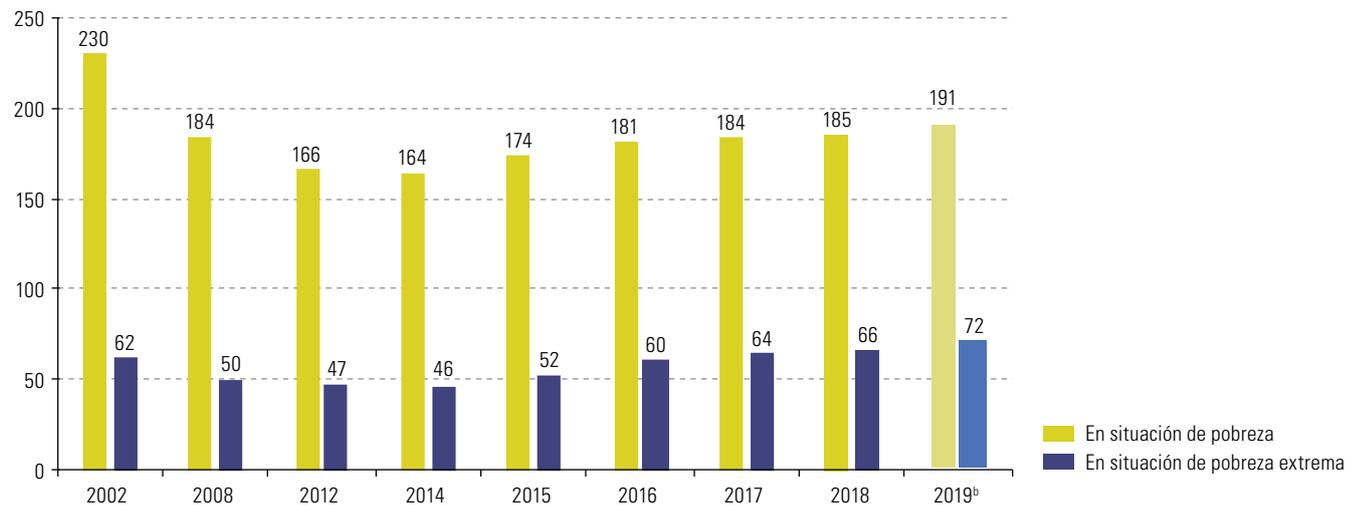
América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019<sup>a</sup>

(En porcentajes y millones de personas)

#### A. Porcentajes



#### B. Millones de personas



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, 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).

<sup>b</sup> Los valores corresponden a proyecciones.

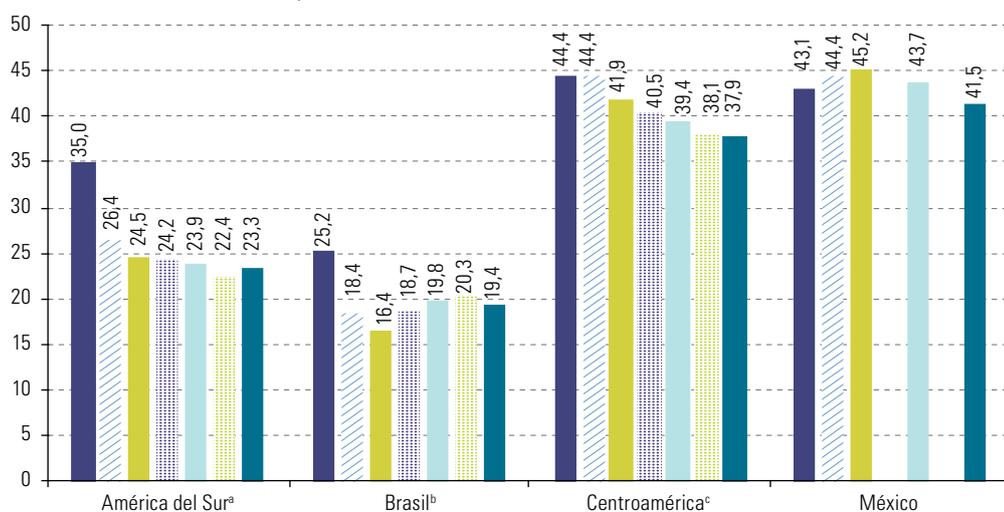
<sup>4</sup> Las tasas de pobreza estimadas por la CEPAL para la República Bolivariana de Venezuela de 2015 en adelante son proyecciones basadas en las tasas de crecimiento del PIB per cápita, puesto que a partir de 2015 no se cuenta con información de encuestas de hogares de dicho país.

A partir de 2014, en cambio, se ha venido observando una baja en la incidencia de la pobreza total y de la pobreza extrema en Centroamérica, lo que llevó a que en 2018 la tasa de pobreza total en dicha subregión fuera alrededor de 6,5 puntos porcentuales menor que la registrada en 2012 (véase el gráfico II.2). En México, entre 2014 y 2018 se redujo la pobreza total, lo que representa una inversión de la tendencia al aumento de la pobreza observada entre 2008 y 2014 en ese país. Ahora bien, dicha disminución, medida en puntos porcentuales, fue menos importante que la observada en Centroamérica. En América del Sur (excluidos el Brasil y Venezuela (República Bolivariana)), en tanto, la pobreza total se redujo en 2015 y 2017, pero en 2018 tuvo lugar un leve aumento que se debió principalmente al incremento de la pobreza en la Argentina entre 2017 y 2018, del 18,7% al 24,4%.

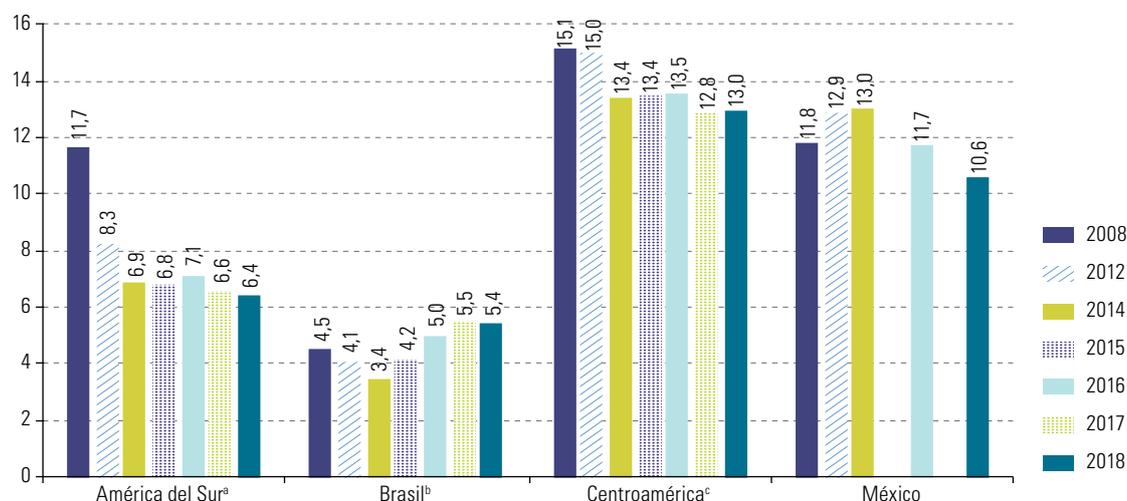
### Gráfico II.2

América Latina (17 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por países y subregiones, 2008-2018  
(En porcentajes)

#### A. Población en situación de pobreza



#### B. Población en situación de pobreza extrema



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por falta de datos posteriores a 2014.

<sup>b</sup> Los valores entre 2016 y 2018 corresponden a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua). Los valores entre 2008 y 2015 corresponden a la encuesta nacional de hogares (PNAD), corregidos según la diferencia observada entre ambas encuestas en 2014.

<sup>c</sup> Promedio ponderado de: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Los valores de Guatemala y Nicaragua corresponden a una proyección.

## 2. Pobreza y pobreza extrema por países

En materia de incidencia de la pobreza y la pobreza extrema existe una amplia heterogeneidad entre los países de la región (véase el cuadro II.1). En 2018, los países en mejor situación eran el Uruguay y Chile, con tasas de pobreza total menores del 15% y con incidencias de extrema pobreza por debajo del 5%. En un segundo escalón se situaban Costa Rica, el Perú y Panamá. En los dos primeros países, las tasas de pobreza total estaban entre el 15% y el 20%, y la pobreza extrema no superaba el 5%, mientras que Panamá tenía una pobreza total menor del 15% y una pobreza extrema de entre el 5% y el 10%. Las peores situaciones se evidenciaban en México, Bolivia (Estado Plurinacional de) y, especialmente, Honduras.

**Cuadro II.1**

América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2018<sup>a</sup>

		Pobreza					
		Inferior al 15%	Entre el 15% y el 20%	Entre el 20% y el 25%	Entre el 25% y el 30%	Entre el 30% y el 35%	Más del 35%
Pobreza extrema	Inferior al 5%	Uruguay Chile	Costa Rica Perú	Argentina			
	Entre el 5% y el 10%	Panamá	Brasil Paraguay	Ecuador República Dominicana		El Salvador	
	Entre el 10% y el 15%				Colombia	Bolivia (Estado Plurinacional de)	México
	Superior al 15%						Honduras

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

<sup>a</sup> Incluye solo países con información disponible para 2017 o 2018. Los datos corresponden a 2018, excepto en Chile (2017).

Al examinar los cambios en la incidencia de la pobreza total y extrema entre 2014 y 2018 se aprecia que siete países mejoraron su situación (Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), mientras que el Brasil la empeoró (véase el cuadro II.2). En Chile, Panamá, el Paraguay y Colombia se constató una reducción en la pobreza total, en el Perú la mayor caída se dio en la pobreza extrema y en El Salvador hubo marcadas reducciones tanto en la pobreza total como en la pobreza extrema. En el Brasil el empeoramiento se debe al alza de la pobreza extrema (aunque las series de datos no son estrictamente comparables entre 2014 y 2018).

**Cuadro II.2**

América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2014<sup>a</sup>

		Pobreza					
		Inferior al 15%	Entre el 15% y el 20%	Entre el 20% y el 25%	Entre el 25% y el 30%	Entre el 30% y el 35%	Más del 35%
Pobreza extrema	Inferior al 5%	Uruguay	Brasil Chile Costa Rica	Argentina			
	Entre el 5% y el 10%		Panamá Perú	Ecuador Paraguay		República Dominicana	
	Entre el 10% y el 15%					Bolivia (Estado Plurinacional de) Colombia	El Salvador México
	Superior al 15%						Honduras

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

<sup>a</sup> Incluye solo países con información disponible para 2017 o 2018. Los datos corresponden a 2014, excepto en Chile (2013).

En lo relativo a las variaciones en la incidencia de la pobreza total entre 2017 y 2018, la información disponible muestra reducciones en siete países y alzas en un país, mientras que no se verificaron cambios sustanciales en cinco países (variaciones inferiores a un punto porcentual). En términos absolutos, las principales disminuciones en la pobreza total se registraron en El Salvador (3,3 puntos porcentuales), República Dominicana (3 puntos porcentuales), México (2,3 puntos porcentuales desde 2016) y Panamá (2,2 puntos porcentuales). En tanto, la pobreza total aumentó mucho en la Argentina (5,6 puntos porcentuales) (véase el cuadro II.3).

### Cuadro II.3

América Latina (15 países): tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2015 a 2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL									
	Pobreza extrema				Pobreza total				Variación 2017-2018	
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	PE	P
Argentina <sup>b</sup>	...	2,9	2,8	3,6	...	21,5	18,7	24,4	0,8	5,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,6	...	16,4	14,7	34,7	...	35,2	33,2	-1,7	-1,9
Brasil <sup>c</sup>	4,0	5,0	5,5	5,4	18,8	19,8	20,3	19,4	-0,1	-0,9
Chile	1,8	...	1,4	...	13,7	...	10,7	...	...	...
Colombia	11,3	12,0	10,9	10,8	30,6	30,9	29,8	29,9	-0,2	0,1
Costa Rica	4,6	4,2	3,3	4,0	17,4	16,5	15,4	16,2	0,7	0,8
Ecuador	7,0	7,5	7,0	6,5	23,9	24,3	23,6	24,2	-0,5	0,5
El Salvador	10,4	10,7	8,3	7,6	42,6	40,5	37,8	34,5	-0,8	-3,3
Honduras	19,0	18,8	...	19,4	55,2	53,2	...	55,8	...	...
México <sup>d</sup>	...	11,7	...	10,6	...	43,7	...	41,5	-1,0	-2,3
Panamá	8,0	8,5	7,6	6,2	17,9	17,0	16,7	14,5	-1,4	-2,2
Paraguay	7,3	7,9	6,0	6,5	23,4	24,0	21,6	19,5	0,5	-2,1
Perú	5,4	5,2	5,0	3,7	19,0	19,1	18,9	16,8	-1,3	-2,1
República Dominicana <sup>e</sup>	9,2	7,2	6,4	5,0	29,7	27,3	25,0	22,0	-1,5	-3,0
Uruguay	0,2	0,2	0,1	0,1	4,2	3,5	2,7	2,9	0,0	0,3
	Estimaciones oficiales de los países									
	Pobreza extrema				Pobreza total				Variación 2017-2018	
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	PE	P
Argentina <sup>b</sup>	...	6,1	4,8	6,7	...	30,3	25,7	32,0	1,9	6,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,8	18,3	17,1	15,2	38,6	39,5	36,4	...	-1,9	...
Brasil <sup>c</sup>	4,9	5,8	6,4	6,5	23,7	25,5	26	25,3	0,1	-0,7
Chile	3,5	...	2,3	...	11,7	...	8,6	...	...	...
Colombia	7,9	8,5	7,4	7,2	27,8	28,0	26,9	27,0	-0,2	0,1
Costa Rica <sup>f</sup>	7,2	6,3	5,7	6,3	21,7	20,5	20,0	21,1	0,6	1,1
Ecuador	8,5	8,7	7,9	8,4	23,3	22,9	21,5	23,2	0,5	1,7
El Salvador <sup>f</sup>	8,1	7,9	6,2	5,7	34,9	32,7	29,2	26,3	-0,5	-2,9
Honduras <sup>f</sup>	40,0	38,4	40,7	38,7	63,8	60,9	64,3	61,9	-2,0	-2,4
México <sup>d</sup>	...	17,5	...	16,8	...	50,6	...	48,8	-0,7	-1,8
Panamá	10,2	9,9	9,8	...	23,0	22,1	20,7	...	...	...
Paraguay	5,4	5,7	4,4	4,8	26,6	28,9	26,4	24,2	0,4	-2,2
Perú	4,1	3,8	3,8	2,8	21,8	20,7	21,7	20,5	-1,0	-1,2
República Dominicana <sup>e</sup>	6,3	6,0	3,8	2,9	30,8	28,9	25,6	22,8	-0,9	-2,8
Uruguay	0,3	0,2	0,1	0,1	9,7	9,4	7,9	8,1	0,0	0,2

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

<sup>a</sup> Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2015 en adelante.

<sup>b</sup> Las estimaciones de la CEPAL corresponden al cuarto trimestre de cada año. Las estimaciones oficiales corresponden al segundo semestre de cada año.

<sup>c</sup> Las estimaciones de la CEPAL a partir de 2016 corresponden a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) y no son comparables con las de años previos. Los datos reportados como oficiales corresponden a estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2019) sobre la base de las líneas utilizadas por el Banco Mundial para países de renta baja y media alta.

<sup>d</sup> La medición oficial corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Por ello, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a "pobreza extrema", y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la "pobreza total".

<sup>e</sup> Las cifras de la CEPAL se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, correspondiente al mes de septiembre de cada año, hasta 2015, y a partir de 2016 se basan en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo y son anuales.

<sup>f</sup> Medición oficial nacional reportada en porcentajes de hogares.

Entre 2017 y 2018, en cinco países se registraron descensos en la incidencia de la pobreza extrema superiores a un punto porcentual. Las disminuciones más marcadas se verificaron en Bolivia (Estado Plurinacional de) (1,7 puntos porcentuales), la República Dominicana (1,5 puntos porcentuales), Panamá (1,4 puntos porcentuales) y el Perú (1,3 puntos porcentuales). En el resto de los países no se observaron cambios absolutos sustanciales en la incidencia de la pobreza extrema.

Las mediciones de la CEPAL y las mediciones oficiales nacionales convergen en la dirección de los cambios estimados en la pobreza y la pobreza extrema entre 2017 y 2018 (véase el cuadro II.3). En el caso de la pobreza extrema para el Ecuador hay una discrepancia entre ambas estimaciones, puesto que la medición de la CEPAL muestra una baja de 0,5 puntos porcentuales, mientras que el dato nacional indica un alza de la misma magnitud. Por su parte, en Brasil, la estimación del IBGE (2019), que no constituye una medida oficial de pobreza, muestra un alza de la pobreza extrema de 0,1 puntos porcentuales, mientras que la estimación de la CEPAL indica una baja de la pobreza extrema de la misma cuantía. En los restantes países para los cuales están disponibles las mediciones de la CEPAL y las mediciones oficiales nacionales, la dirección de los cambios estimados por ambas fuentes es la misma, tanto en la pobreza total como en la pobreza extrema.

En los gráficos II.3 y II.4 se presentan los ritmos relativos y absolutos de reducción (aumento) de la pobreza y de la pobreza extrema por países, considerando dos períodos: 2008-2014 y 2014-2018. La tasa absoluta es la diferencia entre las incidencias de pobreza en las mediciones inicial y final. En la tasa relativa, en tanto, se toma en cuenta la situación en el año inicial, dado que expresa la diferencia entre las tasas de pobreza en el año inicial y final como porcentaje de la incidencia de la pobreza observada en la medición inicial<sup>5</sup>. Ambas tasas se dividen por la cantidad de años entre las mediciones inicial y final a los efectos de contar con una estimación del ritmo de reducción (aumento) de la pobreza.

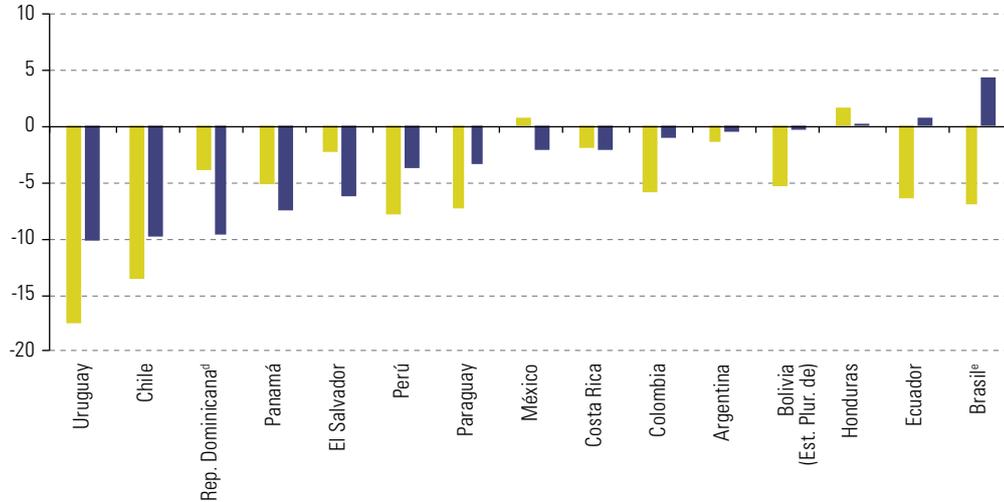
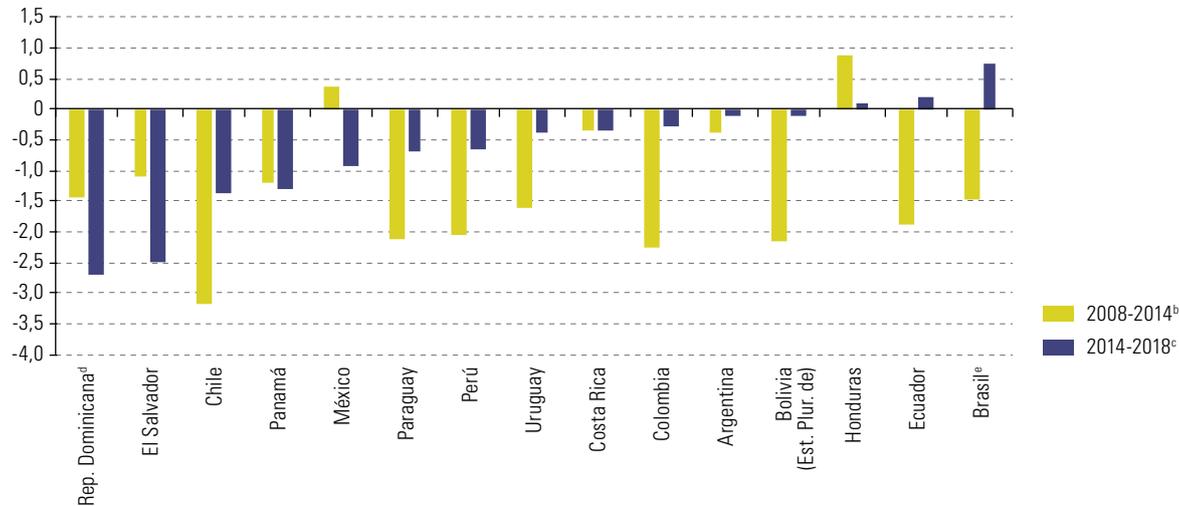
En 9 de 15 países de la región, la evolución relativa de la pobreza total fue más favorable entre 2008 y 2014 que entre 2014 y 2018. En siete de estos nueve países esto tuvo que ver con un mayor ritmo en la reducción de la pobreza en el primer período que en el tramo temporal más reciente, y en dos países la pobreza disminuyó entre 2008 y 2014 y aumentó entre 2014 y 2018 (este incremento fue mucho más importante en el Brasil que en el Ecuador). En la República Dominicana, Panamá y El Salvador, en tanto, el ritmo de baja de la pobreza fue mayor entre 2014 y 2018 que entre 2008 y 2014, y en México, la tendencia a la baja en la pobreza entre 2014 y 2018 revirtió el alza observada entre 2008 y 2014.

En cuanto a las reducciones absolutas de la pobreza total, los países que evidenciaron un mejor desempeño entre 2014 y 2018 fueron la República Dominicana, El Salvador, Chile y Panamá. En los dos primeros países, el ritmo de disminución absoluta de la pobreza fue más importante entre 2014 y 2018 que entre 2008 y 2014, mientras que en Chile la intensidad en la reducción absoluta de la pobreza fue menor entre 2014 y 2018 que entre 2008 y 2014.

<sup>5</sup> Por ejemplo, si en un país "x" la tasa de pobreza en la medición final es del 20% y la tasa de pobreza en la medición inicial es del 25%, la variación relativa de la pobreza es  $(20-25)/25$ . En este caso, la variación relativa de la pobreza no anualizada es igual al -20%. En cambio, la variación absoluta de la pobreza (no anualizada) es de -5 puntos porcentuales (20-25).

**Gráfico II.3**

América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza, valores relativos y absolutos, 2008 a 2014 y 2014 a 2018<sup>a</sup>

**A. Variación relativa***(en porcentajes)***B. Variación absoluta***(en puntos porcentuales)*

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

<sup>a</sup> La variación relativa corresponde a la variación porcentual de la tasa de pobreza entre los años inicial y final. La variación absoluta es la diferencia en puntos porcentuales entre ambos años.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a las variaciones entre 2008 y 2014, excepto en Chile (2009 y 2013), Costa Rica (2010 y 2014), El Salvador y Honduras (2009 y 2014).

<sup>c</sup> Los datos corresponden a las variaciones entre 2014 y 2018, excepto en Chile (2013 y 2017).

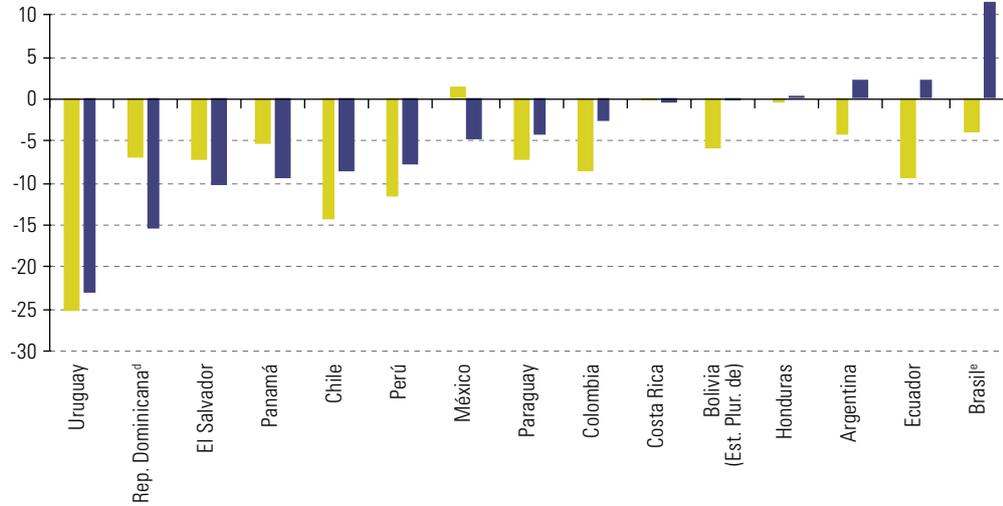
<sup>d</sup> Las cifras no son estrictamente comparables en el período analizado.

<sup>e</sup> Las cifras de 2008 y 2014 están ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014.

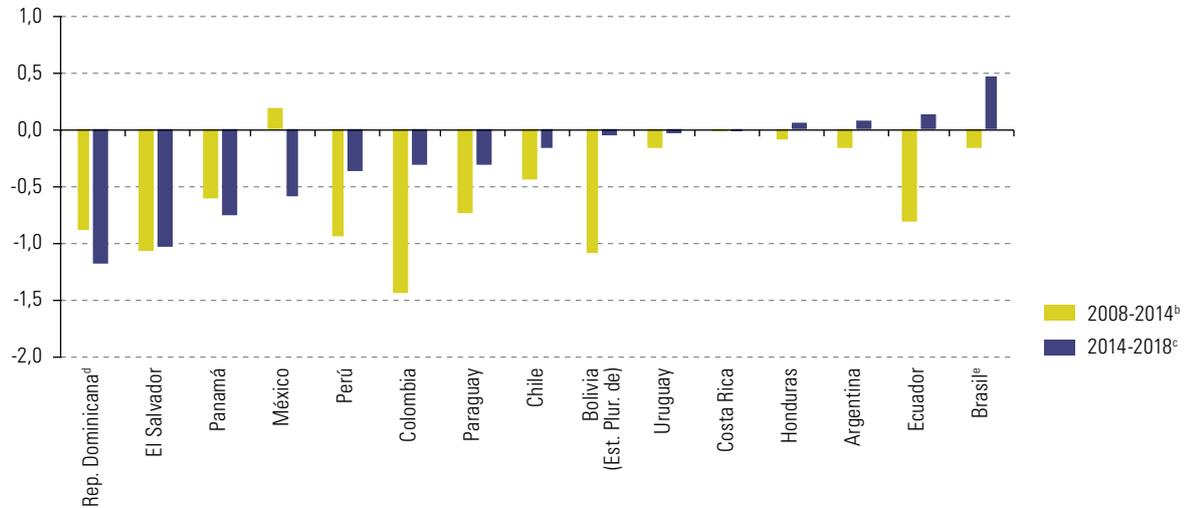
**Gráfico II.4**

América Latina (15 países): variación anualizada de la tasa de pobreza extrema, valores relativos y absolutos, 2008 a 2014 y 2014 a 2018<sup>a</sup>

**A. Variación relativa**  
(en porcentajes)



**B. Variación absoluta**  
(en puntos porcentuales)



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

<sup>a</sup> La variación relativa corresponde a la variación porcentual de la tasa de pobreza entre los años inicial y final. La variación absoluta es la diferencia en puntos porcentuales entre ambos años.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a las variaciones entre 2008 y 2014, excepto en Chile (2009 y 2013), Costa Rica (2010 y 2014), El Salvador y Honduras (2009 y 2014).

<sup>c</sup> Los datos corresponden a las variaciones entre 2014 y 2018, excepto en Chile (2013 y 2017).

<sup>d</sup> Las cifras no son estrictamente comparables en el período analizado.

<sup>e</sup> Las cifras de 2008 y 2014 están ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014.

La tendencia a un mejor desempeño en el período 2008-2014 en comparación con el período 2014-2018 fue más marcada en el caso de la pobreza extrema, puesto que diez países tuvieron un mejor desempeño en el primero (véase el gráfico II.4). Al considerar solamente lo sucedido entre 2014 y 2018, los países con las reducciones relativas más marcadas en la pobreza extrema fueron el Uruguay, la República Dominicana y El Salvador. A su vez, entre 2014 y 2018, las disminuciones absolutas de la pobreza extrema fueron más intensas en la República Dominicana y El Salvador.

En el Brasil y la Argentina la situación empeoró entre 2014 y 2018 en comparación con el período 2008-2014. En el Brasil, la pobreza total aumentó a un 4,3% anual entre 2014 y 2018, lo que contrasta mucho con la tendencia a la baja apreciada entre 2008 y 2014 (un 6,9% anual). La situación es más preocupante en lo que respecta a la evolución de la pobreza extrema en ese mismo país, puesto que entre 2014 y 2018 aumentó a un ritmo del 11,8% por año, mientras que entre 2008 y 2014 disminuyó a una tasa anual del 4%. En la Argentina, en tanto, la pobreza disminuyó a una tasa relativa del 1,4% anual entre 2008 y 2014, mientras que entre 2014 y 2018 dicho ritmo cayó a un 0,5% anual, situación que se explica fundamentalmente por el deterioro observado entre 2017 y 2018 (véase el cuadro II.3).

### 3. Pobreza y pobreza extrema por subgrupos de población

La pobreza no afecta por igual a los distintos subgrupos de la población latinoamericana. Por ejemplo, la CEPAL (2019b), sobre la base de datos de alrededor de 2017, indica que, en el agregado regional, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema era mayor entre los residentes de zonas rurales, la población de menor edad, los menos escolarizados, las mujeres en edad activa, las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre otros. Estas disparidades en la incidencia de la pobreza según distintas características sociodemográficas se han constatado en otros estudios previos realizados en la región (CEPAL, 2014, 2016 y 2018).

Estas desigualdades seguían existiendo en 2018. La incidencia de la pobreza alcanzaba tasas superiores al 40% en los residentes en zonas rurales, en los niños y adolescentes de 0 a 14 años, en la población desocupada y entre las personas indígenas. En cambio, los niveles de pobreza resultaban más bajos en la población urbana, en los individuos de mayor edad, en las personas con empleo asalariado y en las personas no indígenas ni afrodescendientes.

Si bien la incidencia de la pobreza, y especialmente de la pobreza extrema, es mucho mayor en las áreas rurales (por ejemplo, en 2018 la tasa de pobreza extrema rural duplicaba con creces la incidencia de la pobreza extrema en áreas urbanas), las tendencias entre 2014 y 2018 han sido peores para las áreas urbanas (véase el gráfico II.5). Entre 2014 y 2018, la pobreza y la pobreza extrema crecieron 2,7 y 3,2 puntos porcentuales en zonas urbanas, respectivamente, mientras que en las áreas rurales, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron 0,1 y 1,3 puntos porcentuales, respectivamente. En términos relativos, en las zonas urbanas la pobreza extrema aumentó bastante más que la pobreza.

En cuanto a los grupos de edad, entre 2014 y 2018 la pobreza y especialmente la pobreza extrema crecieron más en la población más joven, particularmente en la población de 0 a 14 años (véase el gráfico II.6). Por su parte, las tasas de pobreza y pobreza extrema aumentaron un poco más entre las mujeres que entre los hombres

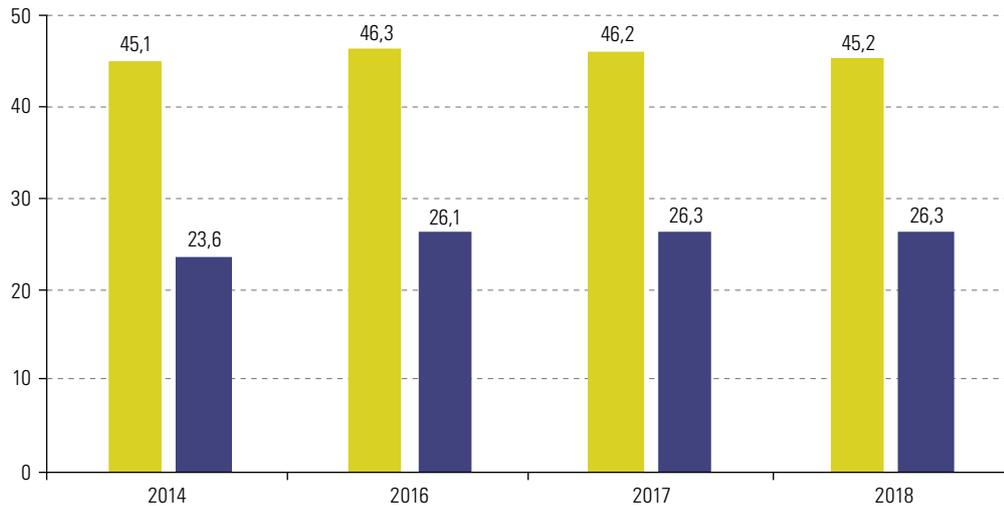
en edades comprendidas entre los 20 y 59 años (véase el gráfico II.7)<sup>6</sup>, y crecieron sobre todo entre los desocupados, especialmente en lo referido a la pobreza extrema (véase el gráfico II.8).

### Gráfico II.5

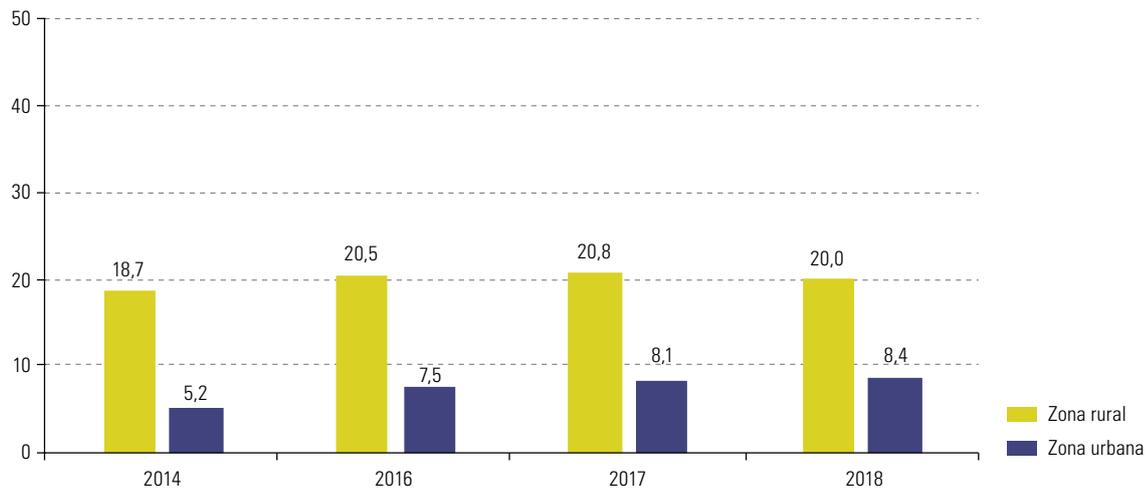
América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por zona de residencia, 2014 a 2018<sup>a</sup>

(En porcentajes)

#### A. Pobreza



#### B. Pobreza extrema



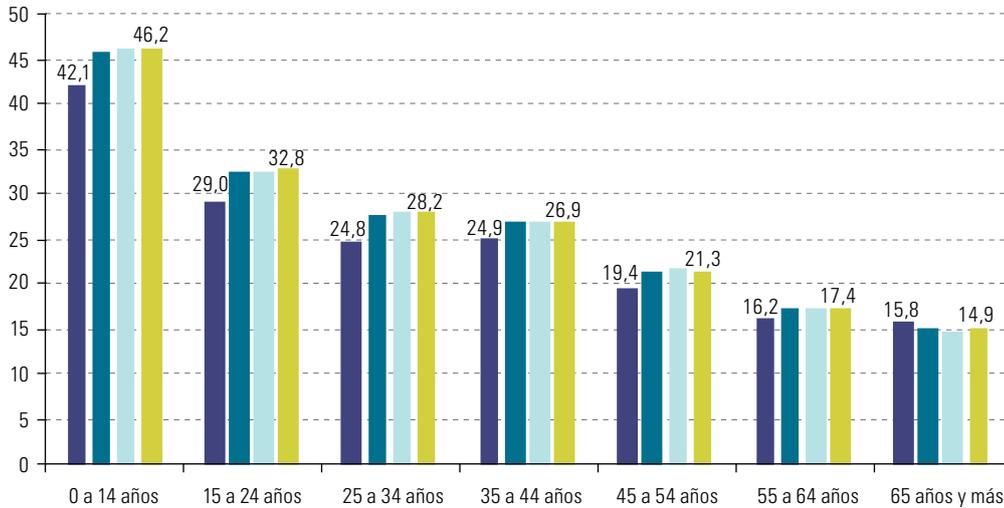
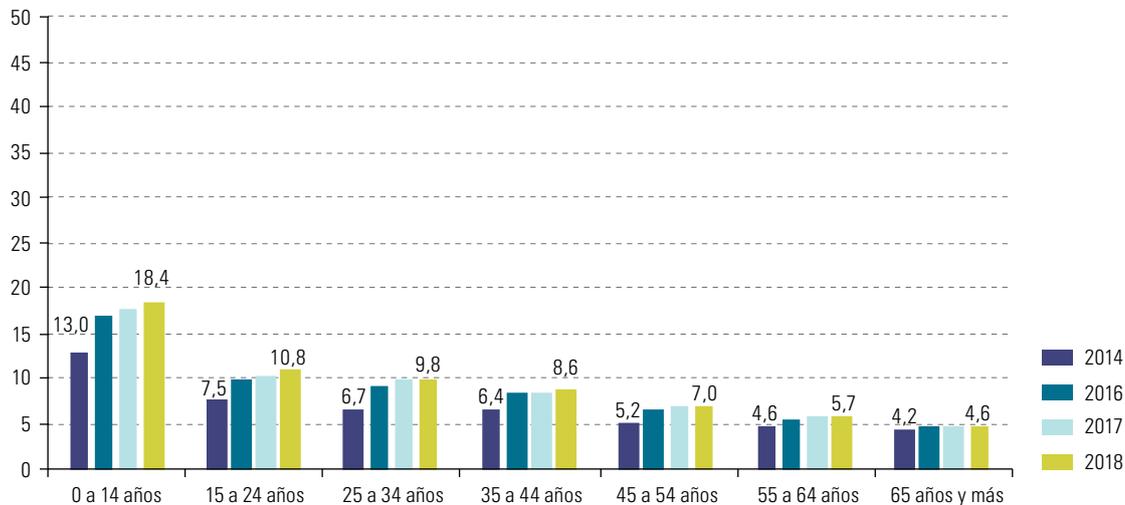
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), 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).

<sup>6</sup> El cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la de los hombres, en edades entre los 20 y 59 años, corresponde al índice de feminidad de la pobreza, con el que la CEPAL da cuenta habitualmente de las desigualdades de género en la pobreza. Entre 2014 y 2018, el índice de feminidad de la pobreza a nivel regional se mantuvo constante en 1,13, mientras que el de la pobreza extrema alcanzó 1,15 en 2014 y 1,18 en 2018.

**Gráfico II.6**

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, 2014 a 2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

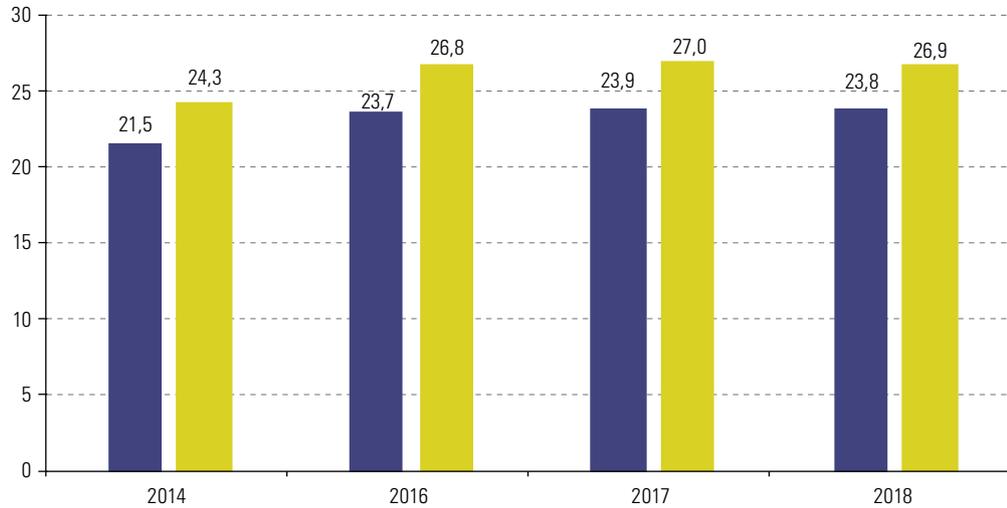
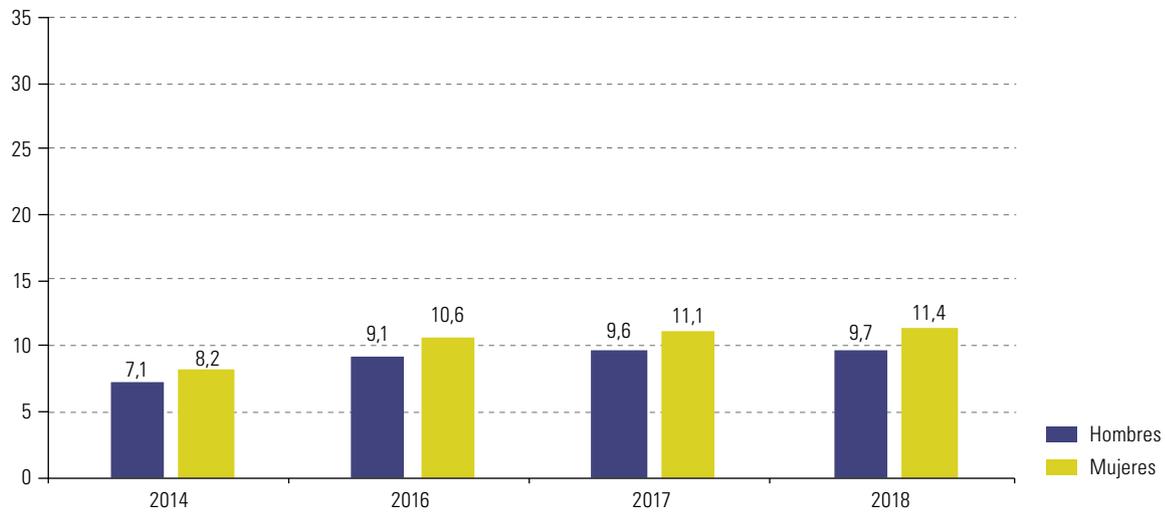
**A. Pobreza****B. Pobreza extrema**

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), 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 II.7**

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según sexo, 2014 a 2018<sup>a</sup>  
 (En porcentajes de la población de 20 a 59 años)

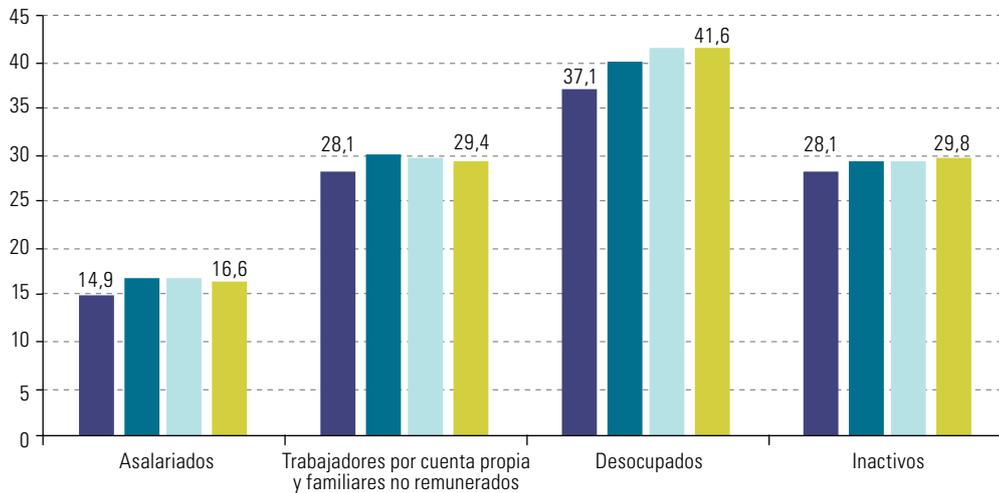
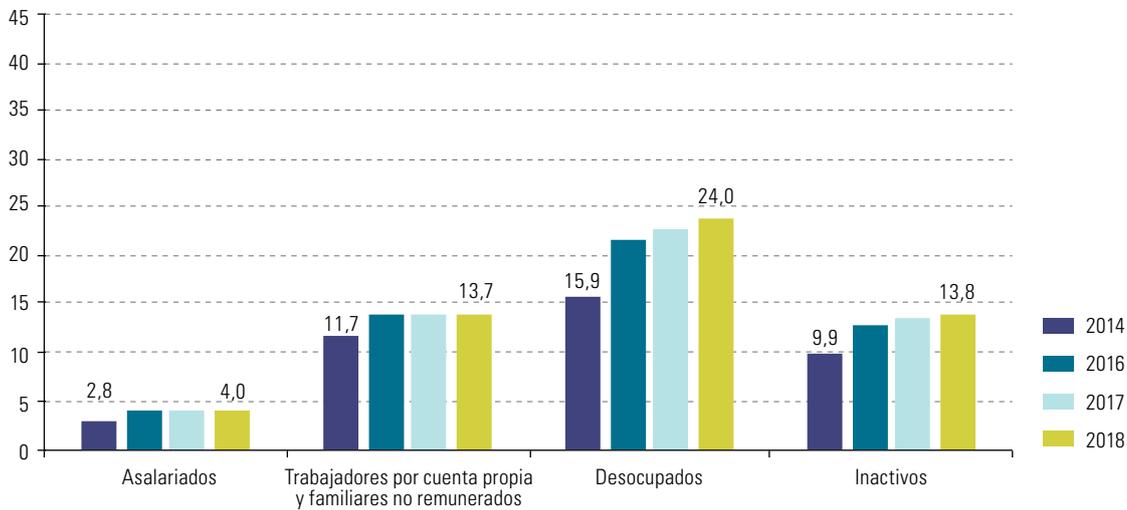
**A. Pobreza****B. Pobreza extrema**

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), 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 II.8**

América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según situación ocupacional, 2014 a 2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes de población de 15 años y más)

**A. Pobreza****B. Pobreza extrema**

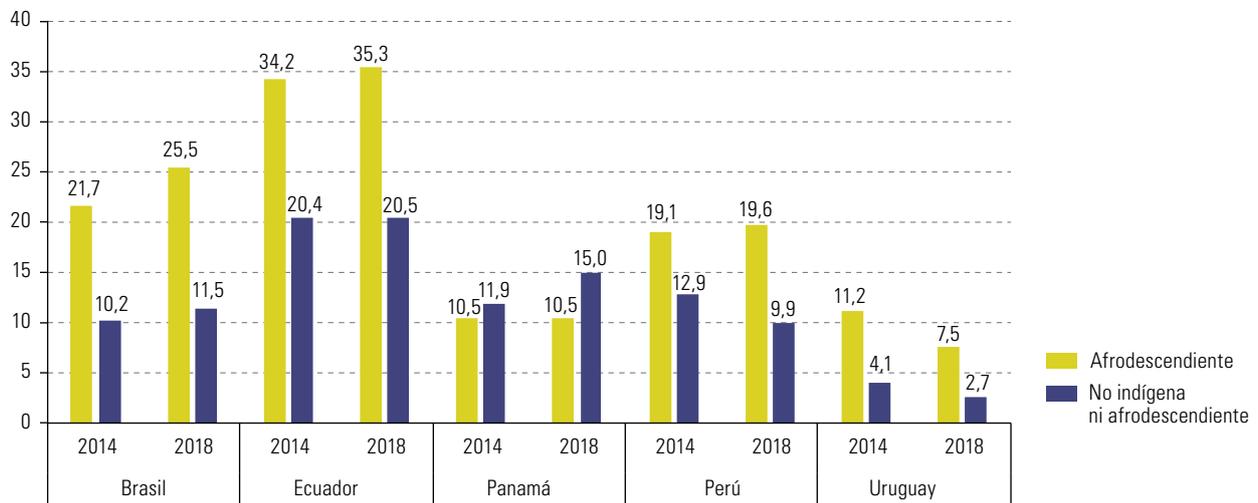
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (urbano), 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) (urbano).

Al examinar la evolución de la pobreza y la pobreza extrema según condición étnica y racial entre 2014 y 2018 en los países que ponen a disposición la información respectiva, se aprecia que ambas tasas son significativamente más elevadas entre las personas indígenas y afrodescendientes en comparación con las personas no indígenas ni afrodescendientes en todos los años considerados (con excepción de Panamá en el caso de los afrodescendientes) (véase el gráfico II.9).

**Gráfico II.9**

América Latina (5 países): incidencia de la pobreza según la condición étnico-racial, 2014 y 2018<sup>a,b</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> No se utilizaron los promedios ponderados regionales por la baja cantidad de países con información disponible y por el alto peso relativo del Brasil en el promedio ponderado.

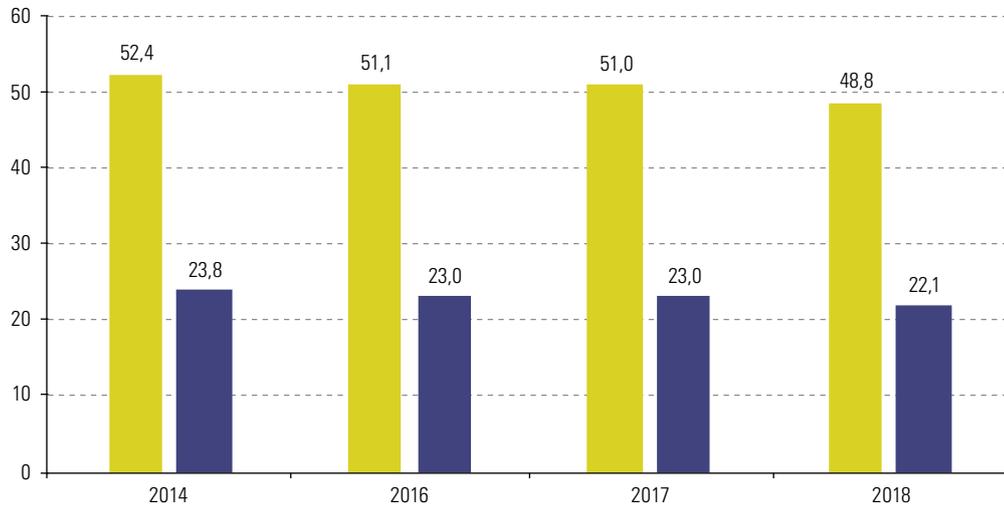
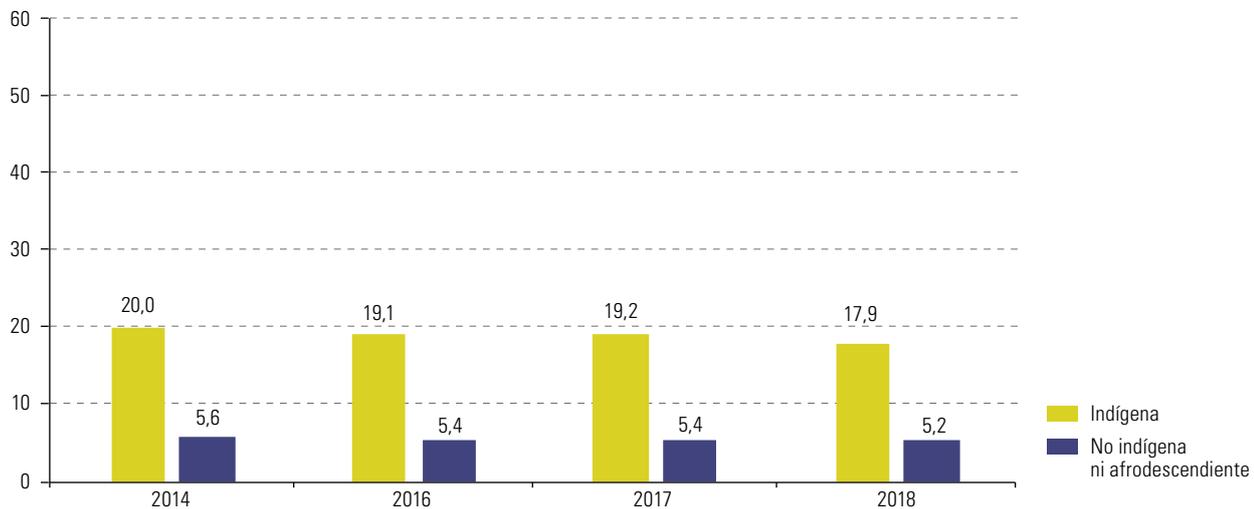
<sup>b</sup> Los años corresponden a los indicadores, excepto para el Ecuador (se usa 2015 para 2014) y Chile (se usa 2017 para 2018).

En el caso de las personas indígenas, a pesar de una leve reducción de las brechas en el período analizado, en 2018 la tasa de pobreza ascendía al 48,8% y la de extrema pobreza era del 17,9%, lo que equivalía al doble (2,2 veces) y más del triple (3,4 veces) de las respectivas tasas para la población no indígena ni afrodescendiente (véase el gráfico II.10).

En cuatro de los cinco países de América Latina que disponen de información, a través de las encuestas de hogares, sobre la incidencia de la pobreza según la condición étnico-racial, esta fue significativamente más elevada entre la población afrodescendiente que entre los no indígenas ni afrodescendientes tanto en 2014 como alrededor de 2018 (véase el gráfico II.9). Entre 2014 y 2018, la incidencia de la pobreza en los afrodescendientes aumentó 3,8 puntos porcentuales en el Brasil, y en el Ecuador la pobreza se incrementó 1,1 puntos porcentuales entre 2015 y 2018. En el caso del Perú, la pobreza entre los afrodescendientes aumenta 0,5 puntos porcentuales, mientras que entre los no indígenas ni afrodescendientes se reduce 3 puntos porcentuales. A su vez, en 2018, la tasa de pobreza en la población afrodescendiente era 2,8 veces la apreciada entre los no indígenas ni afrodescendientes en el Uruguay, mientras que en el Brasil y el Perú esta relación llegó a 2,2 y 2 veces, respectivamente. El único país en que las tasas de pobreza y pobreza extrema (medidas por las encuestas de hogares) entre los afrodescendientes es menor que la observada entre los no afrodescendientes ni indígenas es Panamá.

**Gráfico II.10**

América Latina (8 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según condición étnica, 2014 a 2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

**A. Pobreza****B. Pobreza extrema**

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay. El indicador de condición étnica se construye sobre la base de la autoidentificación de los encuestados y no es estrictamente comparable entre un país y otro.

Los indígenas y afrodescendientes tienden a ser más pobres que los no indígenas ni afrodescendientes tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas (véase el cuadro II.4). La principal diferencia radica en que en las zonas rurales las disparidades son mayores para la población indígena, mientras que en las áreas urbanas afectan más a los afrodescendientes. Alrededor de 2018, en las áreas rurales la incidencia de la pobreza entre los indígenas es, en promedio, 1,62 veces la apreciada entre los no indígenas ni afrodescendientes, mientras que en los afrodescendientes es 1,32 veces. En las áreas urbanas, en promedio los afrodescendientes son 1,94 veces más pobres que los no indígenas ni afrodescendientes, valor más alto que el observado para los indígenas (1,79 veces). Sin embargo, al considerar solamente los cuatro países para los cuales existe información para ambos grupos (Brasil, Ecuador, Panamá y Perú), la disparidad en zonas urbanas afecta más a los indígenas que a los afrodescendientes.

**Cuadro II.4**

América Latina (8 países): incidencia de la pobreza por condición étnica y zona de residencia, 2018

País	Áreas rurales				
	Afrodescendientes (A)	Indígenas (B)	No afrodescendientes ni indígenas (C)	Disparidad afrodescendientes (A/C)	Disparidad indígenas (B/C)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-	65	48,2	-	1,35
Brasil	37,5	42,6	19,8	1,89	2,15
Chile	-	16,1	7,8	-	2,06
Ecuador	42,8	55,5	27,1	1,58	2,05
México	-	64,4	48,6	-	1,33
Panamá	16,6	37	32,3	0,51	1,15
Perú	34,4	32,8	26,7	1,29	1,23
Promedio disparidad rural	-	-	-	1,32	1,62
País	Áreas urbanas				
	Afrodescendientes (A)	Indígenas (B)	No afrodescendientes ni indígenas (C)	Disparidad afrodescendientes (A/C)	Disparidad indígenas (B/C)
Bolivia (Estado Plurinacional de)		28,1	22,5		1,25
Brasil	23,1	30,2	10,5	2,20	2,88
Chile		15,2	10,5		1,45
Ecuador	32,2	34,4	18	1,79	1,91
México		45,4	32,6		1,39
Panamá	8,2	11,3	7,1	1,15	1,59
Perú	13,5	15,3	7,5	1,80	2,04
Uruguay	7,7		2,8	2,75	
Promedio disparidad urbana				1,94	1,79

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

## B. Factores relacionados con la dinámica reciente de la pobreza

El papel de la redistribución ha sido fundamental, como complemento del crecimiento económico, en la reducción de la pobreza durante periodos de bonanza y evitando aumentos de la pobreza en contextos de deterioro económico. Entre 2014 y 2018, en 7 de los 13 países de la región que redujeron la pobreza predominó el efecto distribución.

En lo que respecta a las fuentes de ingreso, entre 2014 y 2018 el ingreso laboral fue la partida de ingresos que más incidió en las variaciones de las tasas de pobreza. Sin embargo, los mejores resultados en la reducción de la pobreza se apreciaron en los países que, junto con el incremento en los ingresos laborales, experimentaron un aumento en las transferencias públicas y privadas.

### 1. El nivel y la distribución del ingreso de los hogares

Los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos en el tiempo están vinculados a las variaciones en el ingreso promedio de los hogares y en la distribución del ingreso entre los hogares. Una contracción del ingreso medio de los hogares, sumada a un aumento en la concentración del ingreso, producirá un mayor incremento de la tasa de pobreza que una caída equivalente del ingreso promedio de los hogares que no vaya acompañada de un deterioro distributivo. A su vez, una reducción en los niveles de desigualdad (asociada, por ejemplo, a políticas redistributivas en el ámbito de la

protección social o del mercado de trabajo) junto con un alza del ingreso medio de los hogares producirá una mayor reducción de la tasa de pobreza de la que se lograría con solo uno de esos factores por separado.

Las variaciones en las tasas de pobreza suelen analizarse a través de su descomposición en dos elementos: el efecto de la variación del ingreso medio (también denominado “efecto crecimiento”) y el efecto de la variación de la distribución (véase el recuadro II.2). A continuación, se examina la incidencia de los efectos ingreso y distribución en las variaciones en las tasas de pobreza en los países, tomando como referencia los subperíodos 2008-2014 y 2014-2018.

### Recuadro II.2

Efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares sobre la pobreza

Según el esquema tradicional de medición de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos, la tasa de pobreza de un país en un momento está determinada por tres elementos: la línea de pobreza, el ingreso medio y la estructura de la distribución de los ingresos. Por tanto, si se mantiene constante la línea de pobreza en términos reales, los cambios en el indicador de pobreza pueden analizarse a partir de las variaciones del ingreso medio y de la distribución del ingreso.

De acuerdo con Datt y Ravallion (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial y el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede interpretarse como un efecto del crecimiento en el ingreso medio. Asimismo, es posible calcular la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del período inicial, pero con una distribución del ingreso similar a la del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el efecto del cambio en la distribución del ingreso. Ambos efectos también pueden calcularse intercambiando los períodos inicial y final.

En términos formales, si  $H(yt, dt)$  es el indicador de pobreza para el período  $t$ , determinado por el ingreso medio ( $yt$ ) y la forma de la distribución ( $dt$ ), la descomposición en los efectos de variación del ingreso medio y variación de la distribución se puede expresar como:

$$H(y_2, d_2) - H(y_1, d_1) = \underbrace{[H(y_2, d_1) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "variación del ingreso medio"}} + \underbrace{[H(y_1, d_2) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "variación de la distribución"}} + R$$

En esta descomposición, la magnitud de cada efecto depende del año de base utilizado en la comparación (año inicial o final) y es un residuo para el que no se cuenta con una interpretación analítica. Ambos obstáculos se pueden superar promediando los efectos calculados utilizando cada uno de los dos años de base, respectivamente (Kakwani, 1997). Con este procedimiento se efectuaron los cálculos que se presentan en este capítulo.

El vínculo entre crecimiento, cambio distributivo y pobreza puede usarse para simular la trayectoria de la pobreza a futuro. Para ello, la metodología utilizada genera una nueva distribución del ingreso ( $y^*$ ) aplicando determinadas tasas de crecimiento ( $\beta$ ) y de cambio distributivo ( $\alpha$ ) a los ingresos per cápita de los hogares ( $y$ ) de cada país, captados en las encuestas de hogares, por medio de las siguientes ecuaciones:

$$\text{Si } y \geq \mu: y^* = (1 + \beta)[(1 - \alpha)y_i + \alpha\mu]$$

$$\text{Si } y < \mu: y^* = (1 + \beta)[\theta y_i], \text{ donde } \theta \text{ se calcula de manera que } \mu^* = (1 + \beta)\mu.$$

(donde  $\mu$  representa la media de la distribución de ingresos)

Es decir, el procedimiento consiste en aumentar (o disminuir) los ingresos inferiores a la media a una tasa fija, y disminuir (o aumentar) los ingresos superiores a la media a una tasa proporcional a la distancia entre cada ingreso y el valor de la media.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Datt y M. Ravallion, “Growth and redistribution components of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Ámsterdam, Elsevier, 1992, y N. Kakwani, “On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand”, *Discussion Paper*, Sydney, University of New South Wales, 1997.

La elección de los subperíodos 2008-2014 y 2014-2018 se basa en que muestran tendencias distintas en la evolución de las tasas de pobreza en los países, puesto que el ritmo de reducción de la pobreza entre 2014 y 2018 llegó a un 3,4% anual, mientras que entre 2008 y 2014 alcanzó al 5,5% por año<sup>7</sup>. Otro argumento para seleccionar tramos temporales más largos es que los cambios en los niveles de pobreza en intervalos muy cortos de tiempo (por ejemplo, dos años) pueden no tener la magnitud requerida para que la descomposición produzca resultados robustos.

Los resultados de este ejercicio confirman lo observado en ediciones previas del *Panorama Social* (CEPAL, 2018 y 2019b), esto es, que en tanto disminuye el ritmo de reducción de la pobreza, el efecto ingreso pierde peso y el componente distributivo adquiere mayor importancia. Esto significa que, aun cuando el efecto distribución ha tenido menos incidencia en la evolución de la pobreza absoluta que el efecto ingreso, su papel ha sido fundamental, ya sea complementando el efecto ingreso en la disminución de la pobreza durante períodos de bonanza o evitando aumentos de la pobreza en contextos de deterioro económico.

Entre 2014 y 2018, etapa de enlentecimiento en el ritmo de reducción de la pobreza, el efecto distribución predominó en 5 de los 12 países en que la pobreza bajó. A su vez, entre 2008 y 2014, período con una mayor intensidad en la disminución de la pobreza, solo en 2 de los 13 países con caídas en las tasas de pobreza pesó más el efecto distribución (véase el gráfico II.11).

Se debe notar también que en los países con las mayores reducciones relativas de pobreza (entre un 5% y un 10%) entre 2014 y 2018, el efecto ingreso fue más importante que el efecto distribución (promedios del -6,3% y del -2,5%, respectivamente)<sup>8</sup>. En cambio, en los países con disminuciones de pobreza más moderadas (entre un 3% y un 2%), el efecto distribución promedio llegó al -2,4% y el efecto ingreso medio alcanzó al -0,4%.

Los países que más redujeron la pobreza en términos relativos entre 2014 y 2018 fueron el Uruguay, Chile, la República Dominicana y Panamá, en ese orden. En los tres últimos países tuvo mucha más importancia el efecto ingreso, mientras que en el Uruguay tuvo mayor incidencia el efecto distribución. A su vez, en el Paraguay, Colombia y Bolivia (Estado Plurinacional de), los cambios en la distribución contrarrestaron la contracción de los ingresos medios de los hogares, lo que permitió una reducción de la pobreza. En el Brasil, en tanto, el aumento de la pobreza se explicó fundamentalmente por el empeoramiento en la distribución, frente a ingresos medios que casi no variaron.

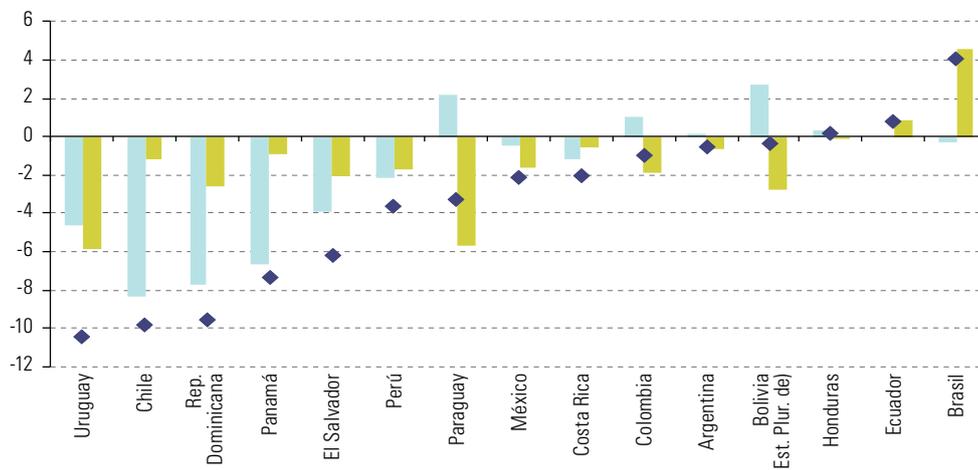
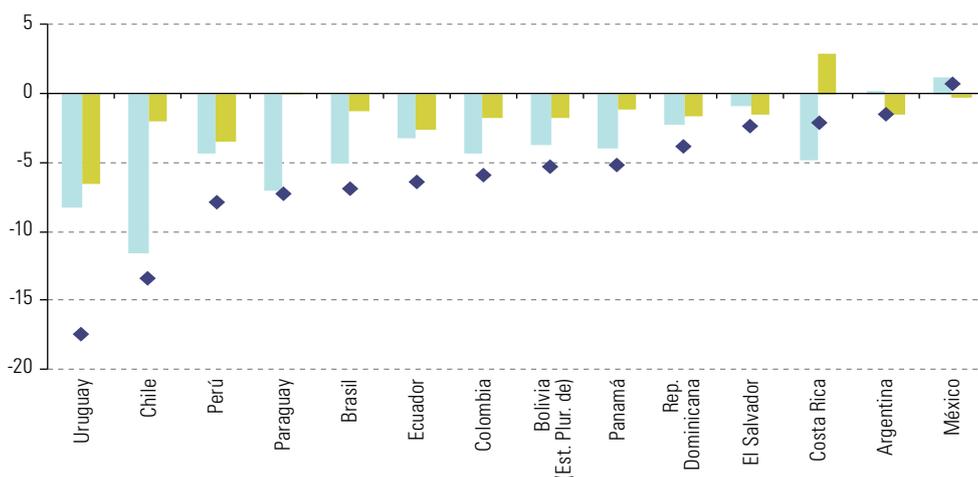
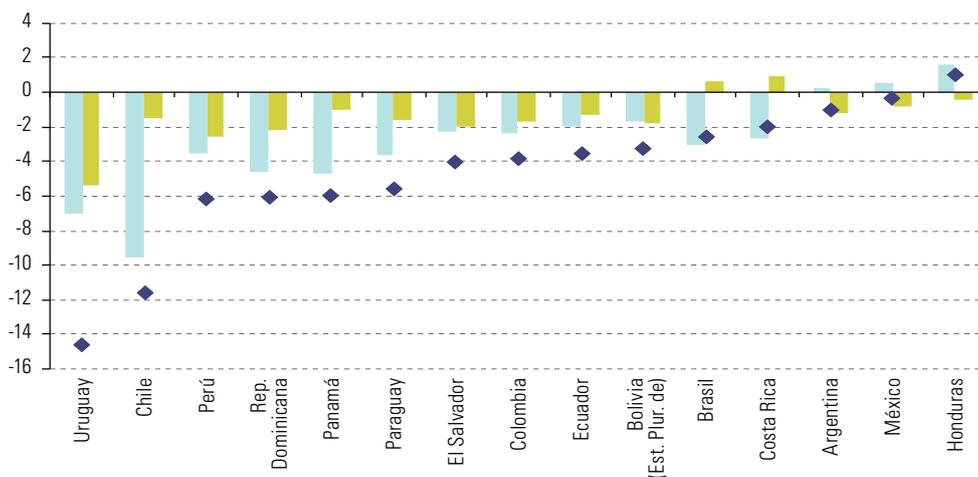
En una perspectiva de más largo plazo, los datos para el Uruguay y Chile, los países con las mayores reducciones relativas de pobreza entre 2008 y 2018, muestran dos historias diferentes. En Chile domina absolutamente el efecto ingreso, mientras que en el Uruguay, aunque el efecto ingreso tiene el mayor peso, hay un aporte significativo a la reducción de la pobreza del efecto distribución. A su vez, el Perú es el segundo país con una mayor incidencia relativa del efecto distribución en la reducción de la pobreza entre 2008 y 2018. En la Argentina y México, en tanto, las leves caídas en las tasas de pobreza entre 2008 y 2018 se deben esencialmente al efecto distribución, puesto que el ingreso medio tendió a empeorar en dicho tramo temporal.

<sup>7</sup> Promedios simples de las tasas anualizadas de reducción (aumento) de la pobreza en 15 países.

<sup>8</sup> Promedios simples de los efectos ingreso y distribución para el grupo de países que redujeron la pobreza entre un 5% y un 10%.

**Gráfico II.11**

América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos "variación del ingreso medio" y "variación de la distribución", 2008-2014, 2014-2018 y 2008-2018  
(En porcentajes)

**A. 2014-2018<sup>a</sup>****B. 2008-2014<sup>b</sup>****C. 2008-2018<sup>c</sup>**

■ Efecto de la variación del ingreso medio de los hogares  
■ Efecto de la variación de la distribución del ingreso de los hogares  
◆ Variación total de la tasa de pobreza

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

<sup>a</sup> Los datos corresponden al subperíodo 2014-2018, excepto en Chile (2013 y 2017).

<sup>b</sup> Los datos corresponden al subperíodo 2008-2014, excepto en Chile (2009 y 2013), El Salvador y Honduras (2009 y 2014), y Costa Rica (2010-2014).

<sup>c</sup> Los datos corresponden al subperíodo 2008-2018, excepto en Chile (2009 y 2017), Costa Rica (2010 y 2018), y El Salvador y Honduras (2009 y 2018).

## 2. Tendencias en las fuentes de ingreso en los hogares de menos recursos

Las entradas y salidas de la pobreza monetaria tienen su origen en los incrementos o las contracciones del ingreso de los hogares de la parte inferior de la distribución del ingreso. Idealmente, para la identificación de las corrientes de ingreso que inciden en que los hogares salgan de la pobreza o caigan en ella es necesario evaluar los ingresos de los mismos hogares en distintos períodos de tiempo. Dado que en la región todavía son escasas las encuestas longitudinales que permitan captar la evolución de los ingresos de los mismos hogares a lo largo del tiempo, aquí se analizan los cambios en las diferentes corrientes de ingreso en una misma proporción de hogares de la parte baja de la distribución, entre 2014 y 2018.

Para definir el punto de corte de la distribución, en cada país se utilizó la tasa de pobreza del año —inicial o final— en que esta fue más alta y se añadieron 5 puntos porcentuales, para contemplar a los hogares que se ubican apenas por encima de la línea de pobreza. Esto permite analizar los cambios en las distintas corrientes de ingreso para el mismo porcentaje de hogares en ambos años, independientemente de los cambios en la incidencia de la pobreza<sup>9</sup>.

Las corrientes de ingresos de los hogares que se analizan en este ejercicio son: a) ingresos laborales, incluidos salarios e ingresos del trabajo independiente; b) transferencias públicas y privadas, considerando jubilaciones y pensiones contributivas, transferencias no contributivas y otras transferencias (incluidas remesas), y c) otros ingresos, incluidos los provenientes de la propiedad de activos y del alquiler imputado por vivienda propia. Los ingresos obtenidos por los hogares de las distintas fuentes variarán en función de los cambios en la cantidad de perceptores y en el ingreso medio por perceptor de cada fuente.

El ingreso laboral, incluidos salarios e ingresos del trabajo independiente, fue la partida de ingresos de los hogares que más incidió en las variaciones de las tasas de pobreza entre 2014 y 2018. En todos los países que lograron una reducción marcada de la pobreza (un 5% o más), y en casi todos los países con disminuciones moderadas de la pobreza, el incremento de los ingresos laborales fue lo que más explicó el crecimiento de los ingresos de los hogares de bajos recursos. A su vez, en el Brasil, país que experimentó un aumento en la pobreza, la baja de los ingresos laborales fue el factor que más incidió en la contracción de los ingresos de los hogares de bajos recursos (véase el gráfico II.12).

Los ingresos por transferencias públicas y privadas también incidieron, aunque menos que el ingreso laboral, en los cambios en las tasas de pobreza entre 2014 y 2018. En siete de los diez países con reducciones marcadas o moderadas de la pobreza, el alza de los ingresos por transferencias públicas o privadas fue la segunda corriente de ingresos que más explicó el aumento de los ingresos de los hogares de bajos recursos. En uno de estos países (Costa Rica), las transferencias fueron el factor que más incidió en el alza de los ingresos de los hogares de bajos recursos.

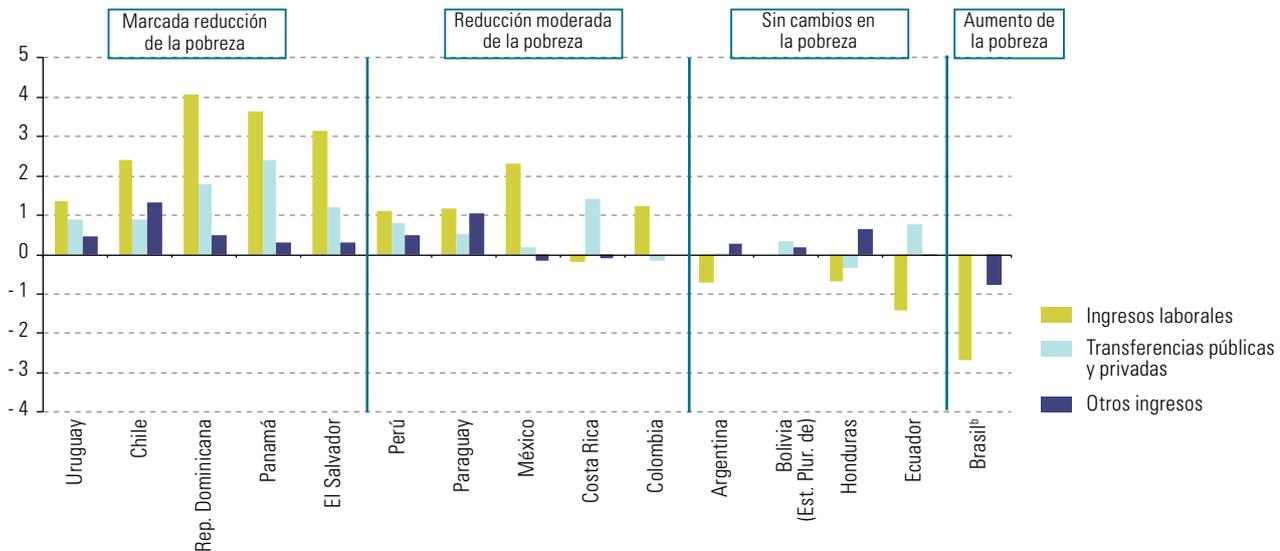
La contribución de los otros ingresos (principalmente alquiler imputado y propiedad de activos) a los cambios en el ingreso total de los hogares de bajos recursos fue, en general, menor que la de los ingresos laborales y las transferencias. El mayor aporte de esta corriente al aumento de los ingresos de los hogares de bajos recursos se apreció en Chile, el Paraguay, Honduras y la República Dominicana. En este grupo de países, el alquiler imputado representó el 87% o más del crecimiento de la corriente de “otros ingresos”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si en un país la pobreza cayó del 20% al 16% entre 2014 y 2018, el punto de corte corresponde al 20% más un 5% adicional de hogares. Si en otro país la pobreza aumentó del 14% al 20% en el mismo período, el punto de corte será el mismo. Por tanto, en ambos países se examinan los cambios en las distintas corrientes de ingreso para el 25% de los hogares de menor ingreso per cápita.

<sup>10</sup> El alquiler imputado corresponde al ingreso en especie que se asigna a los hogares propietarios de su vivienda, por lo que no es un recurso de libre disposición para los hogares

**Gráfico II.12**

América Latina (15 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2014-2018<sup>a</sup>  
(En valores anualizados)



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

<sup>a</sup> Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al subperíodo 2014-2018, excepto en Chile (2013-2017).

<sup>b</sup> En el Brasil no es posible efectuar una mayor desagregación de transferencias para el período completo; por ello, las transferencias públicas y privadas se presentan en la corriente de "otros ingresos".

Así, los cambios en los ingresos laborales, aunque son muy importantes en la evolución del ingreso total de los hogares de la parte baja de la distribución, no explican por sí solos las diferencias en los ritmos de reducción o aumento de la pobreza entre los países. Por ejemplo, en los países con disminuciones marcadas o moderadas de la pobreza, el incremento en los ingresos laborales fue acompañado de alzas en las otras fuentes de ingreso, especialmente de las transferencias públicas y privadas. En los cinco países que no experimentaron cambios significativos o que fueron afectados por aumentos en la pobreza, la situación predominante fue la caída de los ingresos laborales.

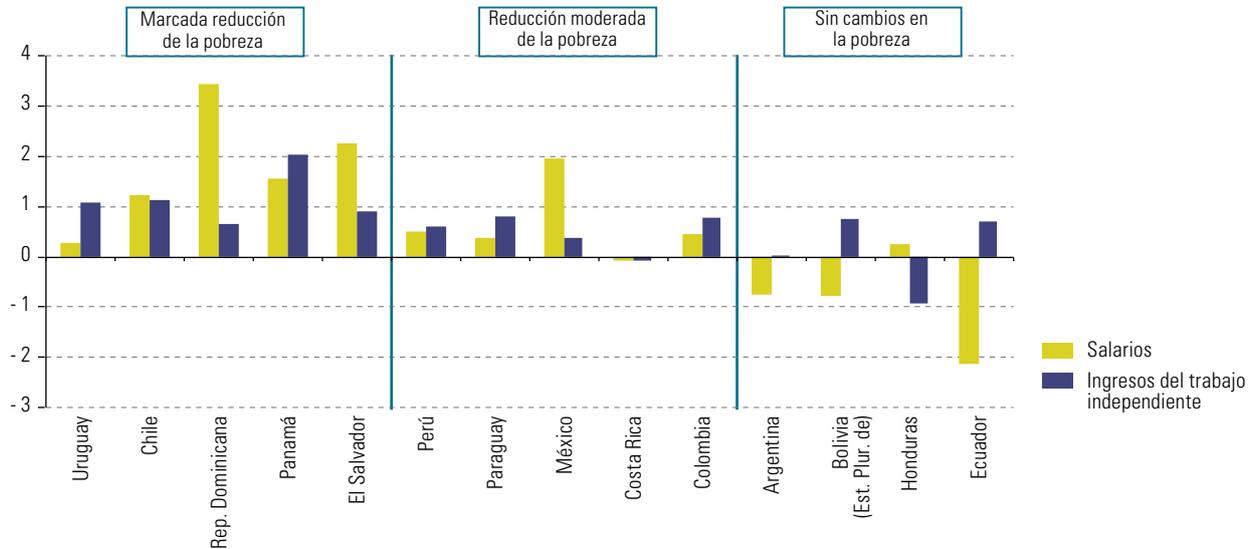
### a) Tendencias en el ingreso laboral de los hogares de menos recursos

En los países que más redujeron la pobreza entre 2014 y 2018, el aumento en el ingreso laboral de los hogares de bajos recursos se explicó por un incremento en los ingresos tanto de los asalariados como de los trabajadores por cuenta propia. En Panamá y el Uruguay, el alza de los ingresos del trabajo independiente aportó más al crecimiento del ingreso laboral, mientras que en El Salvador y la República Dominicana tuvo mayor importancia el aumento de los ingresos por salarios (véase el gráfico II.13).

En el grupo de países con disminuciones moderadas de la pobreza la situación predominante fue un aumento algo mayor de los ingresos del trabajo independiente en comparación con el alza en los ingresos salariales (casos de Colombia, Paraguay y Perú). En México, en cambio, el alza de los ingresos laborales se explicó básicamente por el aumento en los ingresos por salarios. En Costa Rica, tanto los salarios como los ingresos del trabajo independiente registraron un leve descenso.

**Gráfico II.13**

América Latina (14 países): aporte de los salarios y del ingreso del trabajo independiente a la variación total de los ingresos entre los hogares de menores recursos, 2014-2018<sup>a</sup>  
(En valores anualizados)



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

<sup>a</sup> Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden al subperíodo 2014-2018, excepto en Chile (2013-2017).

En tres de los cuatro países sin cambios en la pobreza (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ecuador) hubo una caída de los ingresos por salarios percibidos por los hogares de bajos recursos. Como contrapeso, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador aumentaron los ingresos del trabajo independiente. En Honduras, en tanto, disminuyeron los ingresos del trabajo independiente y se incrementaron levemente los ingresos por salarios.

Los cambios en los ingresos laborales pueden provenir tanto de una variación en los ingresos medios por perceptor como de la cantidad de perceptores. En los países con reducciones marcadas de pobreza entre 2014 y 2018, el alza en el ingreso laboral se debió a un incremento sustancial en el ingreso laboral por perceptor, que resultó, en promedio, bastante superior al verificado en la cantidad de perceptores. La única excepción a este patrón fue Panamá, donde hubo un incremento casi equivalente en la cantidad de perceptores y en los ingresos medios por perceptor.

En los países con reducciones moderadas de la pobreza, el crecimiento en el ingreso laboral se relacionó tanto con el aumento en el ingreso laboral por perceptor como con el incremento en la cantidad de perceptores. Estos incrementos fueron inferiores a los registrados en los países con reducciones marcadas de la pobreza, especialmente en el ingreso medio por perceptor: el aumento en la cantidad de perceptores en los países con reducciones marcadas de la pobreza fue, en promedio, 1,4 veces el apreciado en los países con disminuciones moderadas, mientras que el incremento en el ingreso medio por perceptor en los países con bajas notorias de la pobreza llegó a 5,7 veces el observado en los países con reducciones moderadas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En los países con disminuciones anualizadas de pobreza del 5% o más, el ingreso laboral por perceptor creció un 3,2% (promedio simple) y la cantidad de perceptores aumentó un 1,5%. En los países con reducciones moderadas (entre un 1% y un 5%), el ingreso laboral por perceptor solo se incrementó un 0,6% y la cantidad de perceptores creció un 1%.

En el grupo de países sin cambios en la pobreza, el incremento en la cantidad de perceptores no alcanzó para evitar la caída en el ingreso laboral de los hogares, que fue ocasionada por un marcado descenso en el ingreso medio por perceptor, especialmente en la Argentina, el Ecuador y Honduras (véase el cuadro II.5). A su vez, en el Brasil se registró un descenso muy pronunciado del ingreso laboral por perceptor, y este fue el único país donde disminuyó la cantidad de perceptores de ingresos laborales.

### Cuadro II.5

América Latina  
(15 países): variación  
anual del ingreso laboral,  
del ingreso por perceptor  
y de los perceptores,  
entre los hogares de  
menores recursos,  
2014-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Ingreso laboral	Ingreso laboral por perceptor	Perceptores de ingresos laborales
Argentina	-0,7	-3,6	2,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,0	-0,3	0,3
Brasil	-2,7	-3,0	-1,6
Chile	2,4	2,9	1,1
Colombia	1,2	1,3	0,3
Costa Rica	-0,2	-0,4	0,1
Ecuador	-1,4	-2,2	0,2
El Salvador	3,1	3,8	0,5
Honduras	-0,7	-2,6	1,6
México	2,3	0,7	2,7
Panamá	3,6	3,3	3,2
Paraguay	1,2	0,7	1,1
Perú	1,1	0,6	1,0
República Dominicana	4,1	4,5	1,5
Uruguay	1,4	1,7	1,0

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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2014-2018, excepto en Chile (2013-2017).

## b) Tendencias en los ingresos por transferencias públicas y privadas de los hogares de menos recursos

Los ingresos por transferencias se descomponen en pensiones y jubilaciones, transferencias no contributivas y otras transferencias, incluidas las remesas. En tres de los cinco países con marcadas reducciones de la pobreza (República Dominicana, El Salvador y Chile, en ese orden), el aumento en los ingresos por transferencias de los hogares de bajos recursos se debió esencialmente al alza de los ingresos por "otras transferencias". En El Salvador y la República Dominicana, el aumento en su totalidad se explica por lo sucedido con las remesas, mientras que en Chile el incremento podría deberse al comportamiento de transferencias contributivas distintas a las pensiones y jubilaciones (véase el gráfico II.14)<sup>12</sup>.

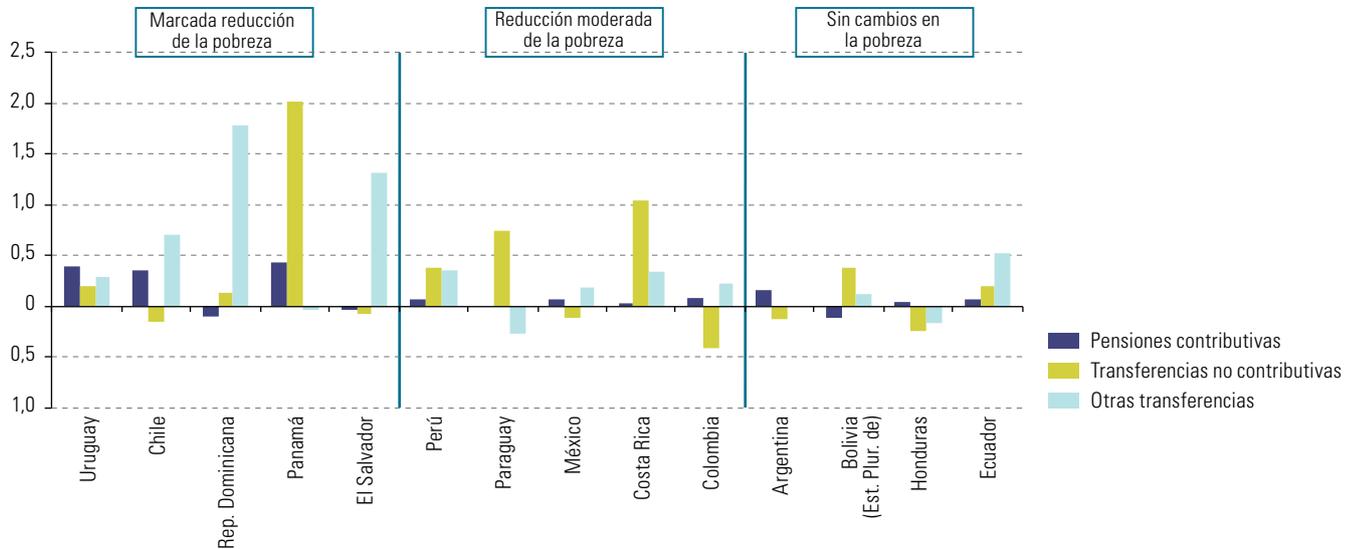
Dentro de las transferencias públicas no contributivas se incluyen las prestaciones monetarias que no dependen de la participación en el mercado de trabajo formal y que son efectuadas por los Estados para aliviar la pobreza y reducir la vulnerabilidad<sup>13</sup>. Por lo general, los programas de transferencias no contributivas incluyen las transferencias condicionadas y las pensiones sociales otorgadas por los Estados. El aumento de los ingresos provenientes de esta corriente fue el principal factor detrás del alza de los ingresos de los hogares pobres por transferencias en Panamá, Costa Rica y el Paraguay, en ese orden. A su vez, se observa una disminución de los ingresos provenientes de esa corriente en Colombia, México (países con reducción moderada de la pobreza), la Argentina y Honduras (países sin cambios sustanciales en las tasas de pobreza).

<sup>12</sup> En la República Dominicana, la variación porcentual anualizada de las remesas fue de 1,75, frente al aumento de 1,72 de toda la partida de ingresos por transferencias públicas y privadas. En El Salvador, la variación anualizada de las remesas llegó a 0,52, mientras que el crecimiento de toda la partida de transferencias públicas y privadas fue de 0,45.

<sup>13</sup> Véanse más detalles en Abramo, Cecchini y Morales (2019).

**Gráfico II.14**

América Latina (14 países): aporte de las pensiones, transferencias no contributivas y otras transferencias a la variación total de los ingresos entre los hogares pobres y vulnerables, 2014-2018<sup>a</sup>  
(En valores anualizados)



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

<sup>a</sup> Países ordenados por la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos corresponden a 2014-2018, excepto en Chile (2013-2017).

En la gran mayoría de los países, los ingresos provenientes de jubilaciones o pensiones contributivas no aportaron al alza de los ingresos de los hogares de bajos recursos por transferencias, lo que podría explicarse por los bajos niveles de afiliación a los sistemas de pensiones contributivas en estos hogares. Las excepciones fueron Chile, Panamá y el Uruguay. En los hogares de bajos recursos del Uruguay, los ingresos por pensiones y jubilaciones aportaron más al aumento de los ingresos totales por transferencias de los hogares de la parte baja de la distribución que las transferencias no contributivas y las otras transferencias.

### 3. Posibilidades de cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de erradicación de la pobreza

Los países de la región deben redoblar esfuerzos para mejorar simultáneamente su desempeño en el crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad, y así poder alcanzar las metas de reducción de la pobreza total y erradicación de la pobreza extrema a 2030.

En septiembre de 2015, 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a impulsar una agenda para avanzar simultáneamente en la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad, la preservación del medio ambiente y el logro del mayor bienestar posible para todos. Esta agenda se expresó en un conjunto de ODS, metas e indicadores para el seguimiento de los compromisos asumidos. El compromiso de los gobiernos latinoamericanos con los ODS fue ratificado en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2017), instancia en la que los países de la región concluyeron que erradicar la pobreza es el mayor desafío global y es una condición necesaria para el desarrollo sostenible<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Véanse más detalles en las conclusiones y recomendaciones acordadas por los gobiernos participantes en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible [en línea] [https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/1fororegional-conclusiones-recomendaciones\\_orig\\_3mayo.pdf](https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/1fororegional-conclusiones-recomendaciones_orig_3mayo.pdf).

En lo referido a los Objetivos y las metas que abordan específicamente la pobreza, en el primer ODS se plantea poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y en la meta 1.1 se propone erradicar la pobreza extrema para 2030. El indicador mundial de la meta 1.1 se basa en la línea de pobreza internacional utilizada por el Banco Mundial, que es muy baja para los estándares de vida prevalecientes en la mayoría de los países de la región<sup>15</sup>. En el contexto regional es más adecuado utilizar un umbral de pobreza extrema basado en el costo de una canasta básica de alimentos, determinado específicamente a partir de las necesidades nutricionales, los niveles de actividad física y los patrones de consumo observados en los países latinoamericanos.

En esta sección se analizan las posibilidades de la región en su conjunto de cumplir las metas de reducción de la pobreza total a la mitad y de erradicación de la pobreza extrema a 2030, considerando distintos escenarios de cambio en la tasa de crecimiento económico y en los niveles de concentración distributiva de aquí a 2030. Para la pobreza total, se plantea como meta alcanzar una incidencia del 14,5% a 2030, dado que este indicador alcanzaba una tasa del 29,1% en 2015. Para la pobreza extrema, se considera como meta llegar a una incidencia del 3%. No se utiliza como escenario una pobreza extrema igual a cero por algunas limitaciones metodológicas de las mediciones de ingresos basadas en encuestas de hogares, que implican, incluso en un escenario en el que la pobreza extrema esté totalmente erradicada, que la medición siga generando una tasa de pobreza extrema mayor que cero<sup>16</sup>.

En un primer escenario, en que el crecimiento anual del PIB per cápita alcanza el 1% anual y no se producen cambios en la concentración del ingreso, la incidencia de la pobreza regional alcanzaría el 25,3% en 2030, cifra muy lejana al 14,5% necesario para lograr la meta (véase el gráfico II.15). Esta tasa de crecimiento produciría una tasa de pobreza extrema del 8,9% en 2030, cifra muy por encima de la meta del 3% para la pobreza extrema (véase el gráfico II.16). En este caso, no solamente los promedios regionales están lejos de las metas, sino que, a 2030, solamente 1 de 18 países lograría reducir la pobreza total a la mitad (con respecto a los niveles de 2015) y tres países conseguirían llevar la pobreza extrema a tasas iguales o menores al 3%.

### Gráfico II.15

América Latina (18 países): proyección de la tasa de pobreza regional a 2030 con distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y de cambios en la distribución del ingreso  
(En porcentajes)



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

<sup>15</sup> La línea de pobreza internacional corresponde a un valor diario de 1,90 dólares de paridad del poder adquisitivo de 2011. A manera de referencia, de los 15 países analizados en esta sección, 8 tenían incidencias de pobreza extrema por debajo del 3% en 2016 (véase Banco Mundial, "Pobreza" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>).

<sup>16</sup> Una de estas limitaciones está constituida por la información sobre ingresos iguales o próximos a cero, que pueden ser el resultado de las fluctuaciones en el ingreso corriente de los hogares, así como de la no declaración o subcaptación de ingresos.

**Gráfico II.16**

América Latina (18 países): proyección de la tasa de pobreza extrema regional a 2030 con distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y de cambios en la distribución del ingreso (En porcentajes)



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

Las políticas que mejoren la distribución del ingreso pueden contribuir de manera crucial a aumentar las posibilidades de alcanzar las metas de reducción de la pobreza. Si se asume la misma tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (1%), pero además se proyecta una caída de la desigualdad equivalente a una reducción del índice de Gini del 1% por año, la incidencia de la pobreza alcanzaría el 20,1%. Si bien este valor está todavía por encima de la meta, implica un mejoramiento en el desempeño regional de 5,2 puntos porcentuales en comparación con un escenario sin cambios en la distribución. En este escenario, la incidencia de la pobreza extrema a 2030 alcanzaría un 7%, cinco países reducirían la pobreza a la mitad y seis países reducirían la pobreza extrema a un 3%.

Una proyección más optimista, que supone un crecimiento anual del PIB per cápita del 2% y una baja en la desigualdad en la distribución del ingreso del 1,5% por año hasta 2030, llevaría la tasa de pobreza de la región al 14,5%, lo que significa que la región en su conjunto cumpliría la meta, y que 15 países la alcanzarían. Sin embargo, la tasa de pobreza extrema a 2030 llegaría al 5,1%, lo que indica que, incluso en este caso, la región en su conjunto tampoco cumpliría la meta. Solamente en el caso de un crecimiento anual del PIB per cápita del 5% y de reducción del índice de Gini de un 1,5% por año, la región lograría en su conjunto una incidencia de la pobreza extrema inferior al 3% y 13 países cumplirían la meta.

## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2019), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019", *Estudos e Pesquisas*, N° 40, Río de Janeiro.

## Anexo II.A1

### Cuadro II.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2000-2018<sup>a</sup>

(En unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza <sup>b</sup>				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina <sup>c</sup>	2002	52,8	62,4	31,0	21,3	17,3	21,1	12,1	9,4
	2008	19,5	27,1	8,6	4,4	3,3	4,3	1,8	1,2
	2012	15,2	21,8	6,5	3,1	2,6	3,3	1,4	0,9
	2014	17,5	24,9	7,2	3,4	3,0	3,3	1,4	1,0
	2017	13,3	18,7	5,5	2,7	2,4	2,8	1,2	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2018	17,6	24,4	7,6	3,8	2,9	3,6	1,6	1,1
	2002	59,9	66,8	37,7	26,5	29,8	35,1	19,2	13,6
	2008	39,6	46,5	21,4	13,2	17,0	21,4	9,7	6,2
	2012	31,1	35,9	16,0	9,9	14,0	16,5	7,8	5,1
	2014	28,6	33,7	13,9	8,1	12,5	14,9	6,5	4,0
Brasil	2017	30,6	35,1	15,0	9,1	13,9	16,4	7,5	4,8
	2018	27,8	33,2	13,3	7,6	12,3	14,7	6,1	3,6
	2002	30,1	37,8	14,4	7,6	4,8	6,2	2,7	1,9
	2008	19,4	25,3	8,9	4,7	3,8	4,3	2,0	1,5
	2012	14,4	18,5	6,6	3,7	3,8	3,9	2,0	1,5
	2014	12,6	16,5	5,5	2,9	3,0	3,3	1,4	1,0
Chile	2017 <sup>d</sup>	15,7	19,9	7,5	4,4	5,1	5,5	2,6	1,8
	2018 <sup>d</sup>	15,1	19,4	7,5	4,4	5,0	5,4	2,5	1,8
	2003	33,4	40,0	15,3	8,1	4,6	5,6	2,2	1,4
	2009	23,7	29,0	9,6	4,9	3,6	3,8	1,8	1,3
	2011	20,3	25,2	7,9	3,8	2,9	3,2	1,3	0,9
Colombia	2013	12,8	16,2	4,8	2,3	1,9	2,0	0,9	0,6
	2015	10,7	13,7	3,9	1,8	1,6	1,8	0,8	0,5
	2017	8,4	10,7	3,0	1,5	1,5	1,4	0,7	0,6
	2002 <sup>e</sup>	46,3	53,8	25,2	15,4	19,8	23,8	10,1	6,0
	2008	37,3	44,6	20,3	12,5	16,8	20,7	9,1	5,7
	2012	29,3	35,5	14,6	8,3	11,8	14,5	5,7	3,3
Costa Rica	2014	25,4	31,1	12,4	6,9	9,9	12,0	4,7	2,7
	2017	24,2	29,8	11,3	6,2	9,0	10,9	4,1	2,4
	2018	24,2	29,9	11,5	6,3	8,9	10,8	4,2	2,5
	2002 <sup>e</sup>	25,2	28,0	10,3	5,9	4,9	5,4	2,8	2,2
	2008 <sup>e</sup>	17,7	20,1	6,6	3,4	3,5	3,6	1,7	1,2
Ecuador	2012	15,1	18,6	6,7	3,7	3,9	4,7	2,0	1,3
	2014	14,4	17,5	6,4	3,6	3,7	4,1	1,9	1,2
	2017	12,5	15,1	5,3	2,9	3,0	3,3	1,5	1,0
	2018	13,1	16,1	6,0	3,4	3,4	4,0	1,8	1,2
	2001	48,0	53,5	21,8	11,9	18,0	20,2	6,7	3,6
	2008	29,4	34,7	12,1	6,1	9,0	10,8	3,6	1,9
El Salvador	2012	23,2	26,6	8,9	4,3	7,8	8,7	2,7	1,4
	2014	19,2	23,4	7,0	3,1	4,7	5,9	1,7	0,8
	2017	19,1	23,6	7,4	3,5	5,4	7,0	2,2	1,1
	2018	18,6	24,2	7,4	3,4	4,8	6,5	2,0	1,0
	2001	44,2	50,6	23,2	14,1	15,8	19,1	8,0	4,9
	2009	43,0	50,1	20,8	11,4	13,5	17,1	5,5	2,6
Guatemala	2012	40,7	48,0	18,2	9,3	9,6	12,7	3,7	1,6
	2014	38,0	44,5	16,4	8,1	9,1	11,7	3,3	1,3
	2017	32,1	37,8	12,9	6,0	6,5	8,3	2,2	0,9
	2018	28,9	34,5	11,6	5,5	5,6	7,6	1,9	0,8
Honduras	2000	46,9	53,6	28,9	19,8	14,4	16,9	8,8	5,9
	2006	34,9	42,7	19,5	11,6	7,7	10,4	3,4	1,7
	2014	43,1	50,5	22,4	13,0	11,8	15,4	5,3	2,7
	2001	51,3	57,4	26,3	15,3	23,6	27,3	9,5	4,8
	2009	44,8	51,0	21,0	11,2	16,1	19,6	5,7	2,4
	2012	56,2	61,2	27,9	16,3	22,4	25,3	8,8	4,7
Honduras	2014	50,0	55,3	22,9	12,3	17,1	19,2	5,5	2,5
	2016	48,3	53,2	22,5	12,6	16,7	18,8	6,4	3,2
	2018	51,1	55,7	23,6	13,2	17,3	19,4	6,4	3,3

Cuadro II.A1.1 (conclusión)

País	Año	Pobreza <sup>b</sup>				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
México	2002	38,2	46,4	18,1	9,4	7,3	10,4	2,8	1,2
	2008	36,1	43,1	17,2	9,4	9,2	11,8	4,0	2,0
	2012	37,8	44,4	17,6	9,5	10,5	12,9	4,4	2,3
	2014	38,1	45,2	17,6	9,3	10,2	13,0	4,2	2,0
	2016 <sup>f</sup>	36,4	43,7	16,2	8,2	9,1	11,7	3,5	1,6
	2018 <sup>f</sup>	34,2	41,5	14,9	7,4	8,3	10,6	3,2	1,4
Nicaragua	2001	57,4	65,1	33,0	21,0	29,3	35,8	15,2	9,1
	2009	51,0	58,3	24,8	13,9	18,6	23,1	8,1	4,1
	2014	40,9	46,3	18,7	10,2	16,1	18,3	6,6	3,5
Panamá	2002	27,7	34,0	15,7	9,5	12,2	16,2	6,7	3,8
	2008	20,5	26,8	11,5	6,6	8,8	12,8	5,0	2,6
	2011	16,6	23,1	9,3	5,1	6,7	10,5	3,6	1,8
	2014	14,3	19,7	8,1	4,6	5,9	9,2	3,6	1,9
	2017	12,3	16,7	6,5	3,5	5,1	7,6	2,7	1,4
	2018	10,5	14,5	5,4	2,8	4,0	6,2	2,1	1,1
Paraguay	2002	37,4	43,3	18,2	10,2	12,1	14,9	5,6	3,0
	2008	27,5	31,8	12,4	6,6	9,1	10,8	3,6	1,7
	2012	18,5	20,9	7,3	3,6	5,3	6,3	1,9	0,9
	2014	16,7	19,5	6,4	3,1	4,2	5,1	1,5	0,6
	2017	16,3	18,9	6,1	2,8	4,0	5,0	1,4	0,6
	2018	14,3	16,8	5,1	2,3	2,9	3,7	1,0	0,4
Perú	2002	39,9	47,9	22,3	13,6	13,2	17,6	7,2	4,2
	2008	28,1	35,0	13,2	6,9	9,2	12,1	3,8	1,9
	2012	22,6	26,2	10,0	5,3	7,9	9,6	3,2	1,6
	2014	18,5	22,3	8,2	4,2	6,3	7,7	2,4	1,2
	2017	18,4	21,6	6,9	3,1	5,0	6,0	1,5	0,6
	2018	16,3	19,5	6,6	3,2	5,3	6,5	1,8	0,8
República Dominicana	2002	28,0	33,6	13,2	7,3	9,2	11,5	4,1	2,4
	2008	34,2	41,6	16,0	8,2	11,5	15,0	4,4	1,9
	2012	31,8	38,3	14,1	7,1	9,7	12,6	3,6	1,6
	2014	27,0	32,9	11,5	5,6	7,4	9,7	2,8	1,3
	2017 <sup>g</sup>	19,1	25,0	8,0	3,9	4,8	6,4	2,1	1,2
	2018 <sup>g</sup>	16,8	22,0	6,7	3,0	3,7	5,0	1,4	0,7
Uruguay	2002	13,9	20,7	8,2	4,8	3,3	4,3	2,4	1,8
	2008	8,6	14,2	3,9	1,5	0,7	1,1	0,2	0,1
	2012	3,4	6,1	1,4	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0
	2014	2,6	4,5	1,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
	2017	1,5	2,7	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
	2018	1,7	2,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	45,3	51,7	19,9	10,6	6,8	7,2	3,5	2,6
	2008	20,8	24,7	7,6	3,6	4,5	4,7	1,6	1,0
	2012	17,6	20,9	6,7	3,4	4,6	5,1	1,9	1,3
	2014	24,0	28,3	9,3	4,6	10,3	12,0	3,7	2,0

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

<sup>a</sup> H = Índice de recuento; PG = Brecha de pobreza; FGT2 = Índice de Foster, Greer y Thorbecke elevado al cuadrado.

<sup>b</sup> Incluye a las personas y los hogares en situación de pobreza extrema.

<sup>c</sup> Total urbano.

<sup>d</sup> A partir de 2016 los datos corresponden a la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) y no son comparables con los de años previos (basados en la encuesta nacional de hogares (PNAD)).

<sup>e</sup> Datos no comparables con los años posteriores.

<sup>f</sup> Cifras estimadas sobre la base de los Modelos Estadísticos 2016 y 2018 para la Continuidad del MCS-ENIGH realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<sup>g</sup> Datos basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, no comparables con los años previos, basados en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo.

## Cuadro II.A1.2

América Latina (15 países): identificación de programas de transferencias no contributivas analizados en el capítulo II

País	Programas <sup>a</sup>		
	Transferencias condicionadas	Pensiones sociales	Otros
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH)		Otras transferencias del Estado <sup>a</sup>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy"	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"	
Brasil <sup>b</sup>	<i>Bolsa Família</i>	Beneficio de Prestación Continuada (BPC)	Otras transferencias del Estado
Chile	Ingreso Ético Familiar (IEF) Chile Solidario	Pensión Básica Solidaria de Vejez Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Subsidio Único Familiar (SUF), Subsidio al Consumo de Agua Potable, Aporte Familiar Permanente, Bono de Invierno, Subsidio al Empleo Joven, subsidios familiares (madre, recién nacido, invalidez, discapacidad mental), otros subsidios del Estado
Colombia	Más Familias en Acción Jóvenes en Acción	Colombia Mayor	
Costa Rica	Avancemos	Régimen No Contributivo de Pensiones	Transferencias del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (excluido Avancemos), becas educativas estatales, subsidios
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH)	Bono de Desarrollo Humano Pensión para Adultos Mayores	Bono Joaquín Gallegos Lara
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES)	Pensión Básica Universal	Otras transferencias del Estado
Honduras	Bono Vida Mejor Programa de Asignación Familiar (PRAF)		Bono para personas con capacidades especiales, becas, otros programas del gobierno
México	Prospera (anteriormente Progres y Oportunidades)	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programa de Empleo Temporal (PET), becas del gobierno, tarjeta Sin Hambre, otros programas para personas mayores, otros programas sociales
Panamá	Red de Oportunidades Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65)	Programa Ángel Guardián, Beca Universal, becas institución pública
Paraguay	<i>Tekoporã</i>	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos)	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	
República Dominicana	Progresando con Solidaridad <sup>c</sup>	Progresando con Solidaridad Protección a la Vejez en Pobreza Extrema (PROVEE)	
Uruguay	Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social	Pensión por vejez o incapacidad	

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

<sup>a</sup> La encuesta consulta por la recepción de ayuda del gobierno, sin identificar los programas específicos.

<sup>b</sup> La encuesta solo captó las transferencias de *Bolsa Família*, BPC y otras transferencias del Estado por separado a partir de 2016. Para 2014 y 2015 se identificó a los perceptores de ambos programas a través de un método indirecto.

<sup>c</sup> Para identificar a los perceptores de Progresando con Solidaridad en 2014 y 2015 se supuso que todos los ingresos de la corriente de ayuda del gobierno provienen de Progresando con Solidaridad.

# El gasto social: tendencias recientes y necesidades de financiamiento para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1

---

## Introducción

A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2018

B. Estimación de los recursos necesarios para cerrar la brecha de ingresos de la pobreza extrema y total en América Latina a 2030

C. Conclusiones

Bibliografía

Anexo III.A1





## Introducción

Como afirmó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (CEPAL, 2019b, págs. 27 y 28), en la actualidad el mundo se encuentra en medio de crecientes tensiones comerciales y las estimaciones señalan que el crecimiento de la economía mundial será inferior al observado en 2018. La desaceleración del comercio mundial ha sido significativa y su tasa de variación interanual de comienzos de 2019 presenta cifras negativas, situación que no se observaba desde la crisis financiera mundial del período 2008-2009. Las economías desarrolladas serán las que más se desaceleren en 2019: se proyecta un crecimiento del 1,2% para la zona del euro y del 2,5% para los Estados Unidos, cifras que son 7 y 4 décimas menores, respectivamente, que las registradas en 2018. Entre las economías emergentes, China continúa un proceso de desaceleración gradual y se espera para 2019 una tasa de crecimiento del 6,2%, que es 4 décimas menor que la de 2018 y la más baja en casi 30 años, lo que se explica por la debilidad de la actividad manufacturera y el menor volumen de comercio, asociado principalmente a las tensiones comerciales con los Estados Unidos.

En este contexto mundial, se estima que el crecimiento económico será del 2,6% en 2019, cifra 4 décimas menor que la registrada en 2018; asimismo, como resultado de la menor actividad, se espera que los precios de los productos básicos (de los que dependen muchas economías de la región en cuanto a sus exportaciones e incluso sus ingresos fiscales) disminuyan un 5% en comparación con 2018 (CEPAL, 2019b, pág. 15). En América Latina y el Caribe, se proyecta para 2019 una tasa de crecimiento económico de un 0,5%, manteniéndose la trayectoria de desaceleración sostenida de los últimos cinco años (CEPAL, 2019b, pág. 99). En el mercado laboral, la tasa de desocupación abierta urbana se mantuvo estable durante el primer trimestre de 2019 en comparación con el mismo período del año anterior; a pesar de ello, la mayoría de los nuevos empleos fueron generados en el sector informal, lo que expresa un deterioro de la calidad media del empleo (CEPAL, 2019b, pág. 17).

La deuda pública bruta de los gobiernos centrales en América Latina aumentó durante 2018, alcanzando un 42,3% del PIB. Por su parte, la deuda del Caribe disminuyó casi 2 puntos porcentuales del PIB en el último año, pero mantuvo un nivel significativamente más alto (72,4% del PIB) (CEPAL, 2019c, págs. 16 y 17). En contraste, los ingresos públicos en el conjunto de América Latina se mantuvieron constantes respecto de 2018, pero con diferencias entre subregiones: en América del Sur se fortalecieron, mientras que en Centroamérica disminuyeron. Por otra parte, los ingresos públicos del Caribe presentaron un incremento del orden del 1,3% en relación con el año anterior (CEPAL, 2019c, pág. 27). Junto con esto, el costo de la evasión y la elusión fiscal en América Latina, estimado en 335.000 millones de dólares en 2017, equivalentes al 6,3% del PIB regional (CEPAL, 2019c, pág. 37), complementa el escenario de los desafíos que enfrentan los países de la región para contar con niveles de gasto público social que permitan alcanzar los objetivos de sus políticas sociales y los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el presente capítulo se analiza el volumen y la distribución de los recursos públicos destinados a financiar políticas sociales en América Latina y en cinco países del Caribe de habla inglesa. En la primera parte se revisa la evolución que ha tenido el gasto público social, tanto a nivel regional como subregional, utilizando para ello la clasificación de las funciones del gobierno (CFG). En la segunda parte se presenta una estimación de la cantidad de recursos con que sería necesario contar para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, de poner fin a la pobreza en todos los países de la región, incluyéndose también una proyección de los costos que sería necesario asumir durante la próxima década para cubrir las brechas a través de transferencias directas a los hogares.

## A. Evolución del gasto público social en el período 2000-2018

La inversión en políticas sociales en la región muestra un freno de su crecimiento respecto del PIB, pues se ha vuelto a niveles de gasto alcanzados en años anteriores. Si bien los países de América del Sur alcanzaron su valor más alto como porcentaje del PIB en 2017, se produjo una disminución en 2018, mientras que el gasto promedio del grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana retrocedió a niveles anteriores a 2011 y el de los cinco países del Caribe de habla inglesa estudiados volvió a los niveles de 2014. La inestabilidad del financiamiento presenta importantes riesgos para la implementación de las políticas sociales y el logro de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto es especialmente relevante en el caso de los cinco países del Caribe, cuyo nivel de gasto per cápita muestra una caída, y en aquellos países con menor nivel de desarrollo económico, que enfrentan mayores desafíos sociales y tienen los niveles de gasto social más bajos, con erogaciones promedio inferiores a 230 dólares por persona al año.

Como se ha afirmado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, el análisis del volumen de recursos que los países destinan al financiamiento de las políticas sociales puede hacerse considerando distintos niveles de gobierno o cobertura institucional. Según se indica en los documentos *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase FMI, 2001 y 2014), la cobertura de gobierno central está compuesta por un grupo de ministerios, secretarías y unidades administrativas que realizan sus actividades bajo la autoridad del gobierno central, independientemente de que puedan tener una autoridad jurídica propia y autónoma. La cobertura de sector público<sup>1</sup> es más compleja, por cuanto corresponde a una combinación de diferentes coberturas institucionales y las cifras de los distintos países no son comparables: algunos países proporcionan información del gobierno general, pero otros solo incluyen datos del gobierno central, o se refieren al sector público no financiero o al sector público en su conjunto. Este punto cobra especial importancia en el caso de países federales o con altos niveles de autonomía de recaudación y gestión de los gobiernos intermedios, donde gran parte del gasto social es de responsabilidad de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 2017b, pág. 102).

Siguiendo la tendencia de lo publicado en las ediciones de 2016 y 2018 del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2017b y 2019a), en esta sección se presentan datos sobre el gasto social relativos a la cobertura de gobierno central correspondientes a los años comprendidos entre 2000 y 2018, incluida la información más reciente disponible en cada uno de los países para todo el período. En casos particulares en los que se dispone de la información, el análisis se complementa con coberturas institucionales mayores. Junto a la información de países latinoamericanos, se incluyen datos de cinco países del Caribe de habla inglesa: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. Así, la serie incluye a los mismos países considerados en el *Panorama Social* de 2018, pero con datos actualizados según los informes oficiales (véase el recuadro III.1).

<sup>1</sup> Según se especifica en el mismo documento, "el sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional; ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales); iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero más las corporaciones públicas financieras" (CEPAL, 2017b, pág. 102).

**Recuadro III.1**

## Información estadística sobre el gasto público social

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta la información recopilada en la base de datos de la CEPAL sobre gasto social para los años comprendidos entre 2000 y 2018, correspondiente a 20 países de América Latina y 5 países del Caribe. Esta base de datos se ha conformado considerando la información disponible cada año en relación con todo el período de análisis, según la metodología expuesta en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), lo que permite el análisis del gasto público en funciones particulares o áreas de políticas a lo largo del tiempo, así como entre diferentes países.

El análisis de las tendencias observadas del gasto social en la región se realiza a nivel de los gobiernos centrales de cada país con el fin de mantener la coherencia con los promedios publicados a través del tiempo en otros documentos de la CEPAL<sup>a</sup>. No obstante, resulta importante destacar que el esfuerzo total de los Gobiernos de la región en materia de gasto social no es necesariamente capturado a cabalidad por las cifras del gobierno central. En particular, en los países federales, o en países con alto nivel de descentralización, los gastos de los gobiernos subnacionales pueden ser considerables. Adicionalmente, en varios países las instituciones de la seguridad social —por ejemplo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto Hondureño de Seguridad Social y el Banco de Previsión Social en el Uruguay, entre otras— no se incluyen dentro del ámbito del gobierno central.

Las cifras se pueden consultar tanto en la base de datos CEPALSTAT como en el Portal de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL.

América Latina y el Caribe (25 países): disponibilidad de información sobre gasto público social según el clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
<b>América Latina</b>				
Argentina	1993-2018		1990-2015	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2017 <sup>a</sup>	1997-2008, 2010-2016		
Brasil	1995-2018	2000-2017		
Chile	1990-2018			
Colombia	1990-2018	2009-2017		
Costa Rica	1993-2018			1990-2018
Cuba	2002-2018	1996-2018		
Ecuador	2000-2018			
El Salvador	1990-2018		2002-2018	
Guatemala	1995-2018			
Haití	2012-2014			
Honduras	2000-2018			
México	1999-2018			
Nicaragua	1998-2018			
Panamá	2000-2017			
Paraguay	2000-2018	2003-2017		
Perú		1999-2018		
República Dominicana	1990-2018			
Uruguay	1990-2018			
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014			
<b>El Caribe</b>				
Bahamas	1990-2018			
Barbados	2006-2018			
Guyana	2008-2017			
Jamaica	1992-2018			
Trinidad y Tabago	2008-2018			

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Portal de inversión social en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

<sup>a</sup> Administración central.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Portal de inversión social en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

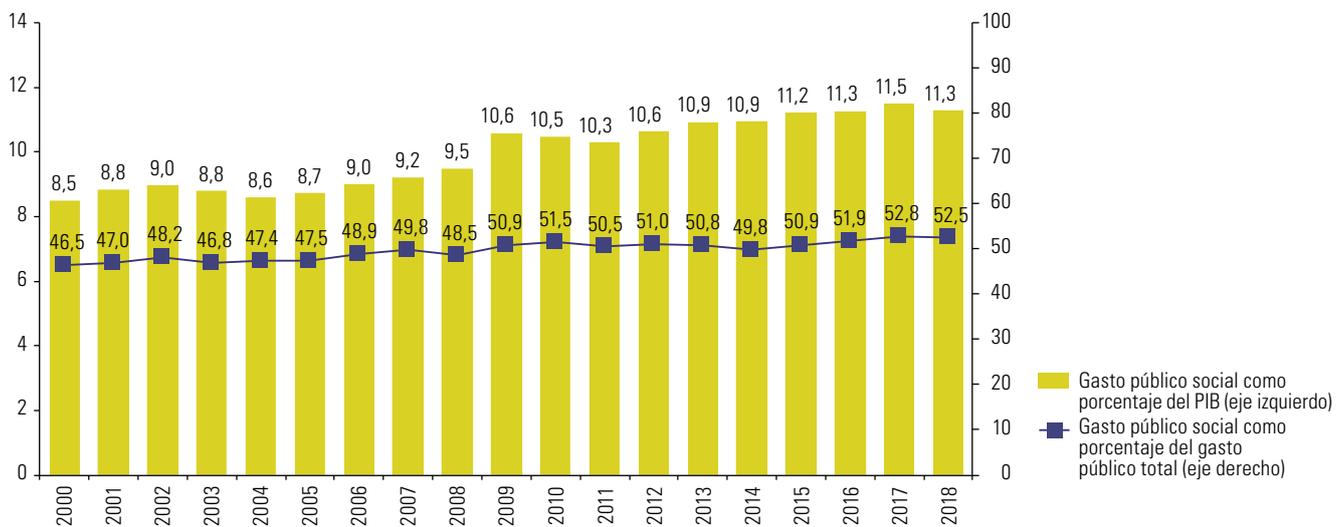
<sup>a</sup> Véase más información sobre los indicadores incluidos en la base de datos de la CEPAL sobre gasto social en CEPAL (2017b) y en el Portal de inversión social en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

## 1. Evolución del gasto social en la región

En 2017, el gasto público social a nivel de gobierno central de 17 países latinoamericanos<sup>2</sup> alcanzó como promedio simple un 11,5% del PIB (véase el gráfico III.1), lo que representó una leve alza respecto de los valores registrados en 2015 y 2016, y un nuevo umbral en relación con las cifras alcanzadas desde 2000. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, en 2018 el gasto público social habría tenido una leve contracción, volviendo al nivel del bienio anterior, lo que significó un particular retroceso en el promedio de los países.

### Gráfico III.1

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

<sup>a</sup> Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general.

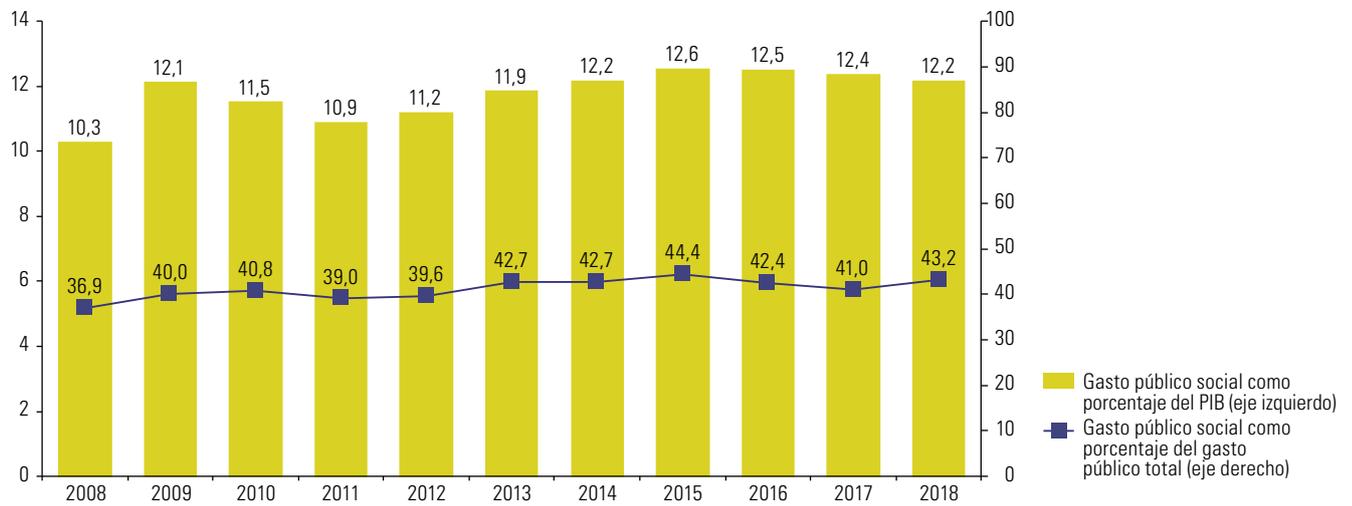
Entre las variaciones destacadas del bienio 2017-2018, cabe mencionar una mayor participación de las funciones sociales en el gasto público total (que llega a alrededor del 53%). Esta mayor participación y el alza del gasto público social respecto del PIB en el promedio de los países en 2017 refleja una estabilidad del gasto destinado a las demás funciones que componen el gasto público total. En tanto, en 2018 se observa en promedio una disminución tanto del gasto público social como del gasto en las demás funciones.

En el Caribe de habla inglesa (véase el gráfico III.2), el promedio del gasto social del gobierno central de cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) alcanzó en 2017 un 12,4% del PIB. Esta cifra se suma a una tendencia a la baja iniciada en 2016 y representa una caída de 0,2 puntos porcentuales respecto del valor de 2015, año en que se registró el mayor gasto. La cifra de 2018 mantiene una tendencia a la baja, llegando al 12,2% del PIB, y constituye un retroceso a los niveles de 2014.

<sup>2</sup> Por falta de datos actualizados para toda la serie considerada, no se incluye información de Cuba, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

**Gráfico III.2**

El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

<sup>a</sup> Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de cinco países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

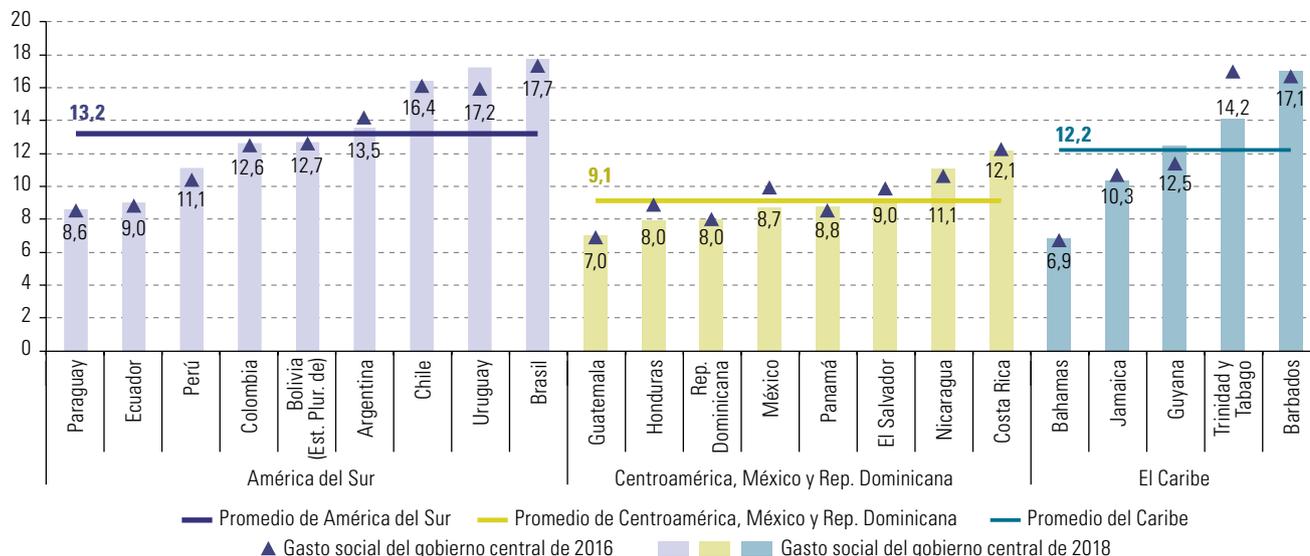
Al analizar los cambios que presenta en el bienio la participación del gasto público social en el total del gasto público del gobierno central, se observa que mientras en 2017 se produjo en promedio una caída del gasto en funciones sociales junto con una leve alza en las demás funciones del gobierno, en 2018 se estima que hubo una caída en ambos grupos de funciones, sociales y no sociales.

Visto lo anterior, en este grupo de cinco países caribeños la proporción de recursos destinados a la política social respecto del total de las funciones de gobierno es, en promedio, bastante menor a la media de los países latinoamericanos (la diferencia es de 9,3 puntos porcentuales). Sin embargo, estos países caribeños presentan, en relación con los países latinoamericanos, un nivel de gasto público social como porcentaje del PIB casi 1 punto porcentual más alto y un promedio de gasto público total como porcentaje del PIB 6,8 puntos porcentuales más alto.

Al analizar el peso relativo del gasto social del gobierno central de 2018 en los distintos países y subregiones de América Latina (véase el gráfico III.3), se observa que el promedio de los nueve países de América del Sur considerados alcanza un 13,2% del PIB, lo que la convierte en la subregión con más alto nivel de gasto, pero también con una alta heterogeneidad. Dos países destinan menos del 10% del PIB (Ecuador y Paraguay), en tanto que la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay destinan entre el 13,5% y el 17,7% del PIB. El promedio del grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana alcanza un 9,1% del PIB. Entre ellos, Costa Rica destina la mayor proporción de recursos a lo social (12,1% del PIB), seguido por Nicaragua y El Salvador (11,1% y 9,0% del PIB, respectivamente), en tanto que Guatemala se destaca como el país con menores recursos, como proporción del PIB, destinados a la política social entre todos los países latinoamericanos (7,0%).

## Gráfico III.3

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2018<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> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen los del Banco de Previsión Social.

<sup>b</sup> Para efectos de comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2016, publicados en la edición de 2018 del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2019a).

Los datos aquí presentados muestran que en América Latina la proporción de recursos destinados a lo social sigue siendo más baja en países que tienen un menor nivel de riqueza y mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, así como mayores carencias en diversas áreas del desarrollo social (CEPAL, 2019a), situación que profundiza los grados de vulnerabilidad a los que está expuesta su población.

En el caso de los cinco países del Caribe, de acuerdo con los datos más recientes, el promedio del gasto público social del gobierno central en 2018 fue del 12,2% del PIB<sup>3</sup>, con un rango que va del 6,9% del PIB en las Bahamas al 17,1% del PIB en Barbados.

Como se observa en el gráfico III.3, aun cuando en general las variaciones son pequeñas en términos de puntos del PIB, los datos de 2018 en la mayoría de los países muestran un alza respecto de 2016<sup>4</sup>. Las mayores alzas se presentan en Guyana y el Uruguay (superiores a 1 punto porcentual), seguidos del Perú (0,7 puntos porcentuales). La disminución de 0,2 puntos porcentuales del PIB observada en el promedio de América Latina y del Caribe se debe a cuatro países que presentan disminuciones importantes de su nivel de gasto como proporción del PIB: Trinidad y Tabago (2,8 puntos porcentuales), México (1,2 puntos porcentuales), Honduras (0,9 puntos porcentuales) y El Salvador (0,8 puntos porcentuales).

Al analizar los valores aquí presentados en términos relativos a 2016, se observa que el incremento en Guyana representa un crecimiento del 9,5% en un año. Le siguen el Uruguay y el Perú, con alzas de más del 8% y casi el 7%, respectivamente, en un bienio, a los que se suma Nicaragua, con un 4% en igual período. En tanto, entre los países en los que más disminuyó el gasto público social del gobierno central entre 2016 y 2018, Trinidad y Tabago es el más impactado, con una reducción del 16,7%, seguido de México (12%), Honduras (10%) y El Salvador (8,5%), a los que se suma una caída del 4,5% en el caso de la Argentina.

<sup>3</sup> Los datos de algunos países del Caribe son más altos que los informados en el *Panorama Social de América Latina, 2018*, debido a ajustes en la información oficial de los países.

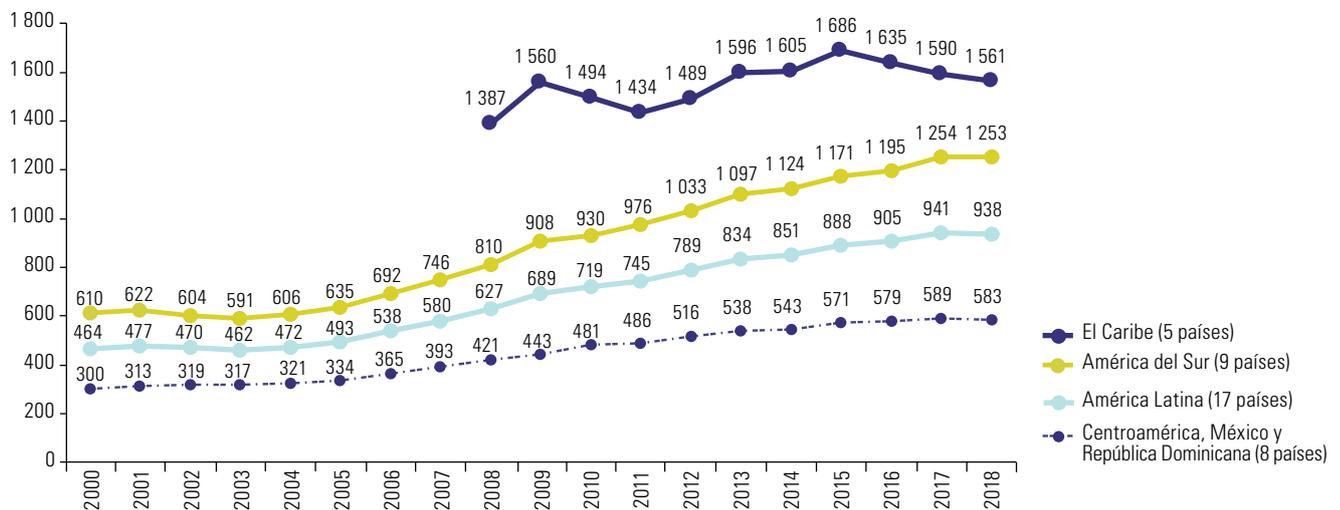
<sup>4</sup> Año de referencia informado en la edición de 2018 del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2019a).

## 2. Gasto social por persona

Continuando con la tendencia de crecimiento observada hasta 2016, el promedio del gasto social per cápita del gobierno central de los países de América Latina, en dólares de 2010 a precios constantes, se duplicó entre 2000 y 2018 (véase el gráfico III.4). La tendencia observada muestra un incremento constante desde 2003, con una tasa media de crecimiento del 5,2% anual, que disminuye al 4,5% anual en el grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana y aumenta al 5,2% anual en el caso de los países de América del Sur. El promedio de América Latina en 2017 ascendió a 941 dólares por persona, pero con una alta heterogeneidad entre subregiones y países. Mientras que la media de América del Sur llegó a 1.254 dólares per cápita, la del grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana fue de solo 589 dólares. Sin embargo, esta tendencia en América Latina se quebró en 2018, año en que se produjo una leve caída en promedio. Esto se debe principalmente a una disminución en el grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana y una estabilización en el promedio de América del Sur.

### Gráfico III.4

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2018<sup>a</sup>  
(En dólares de 2010 a precios constantes)



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

<sup>a</sup> Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

Como se puede observar en el gráfico III.4, los cinco países del Caribe de habla inglesa incluidos en el análisis muestran un crecimiento promedio más bajo (1,4% anual) y menos estable, así como una caída del 7% promedio en los últimos cuatro años. No obstante, el monto promedio por persona equivale a casi 1,7 veces el de los países latinoamericanos.

El análisis por países muestra que en los últimos dos años Chile y el Uruguay fueron los que destinaron más recursos per cápita al financiamiento de las políticas sociales (2.538 y 2.504 dólares, respectivamente), seguidos del Brasil (1.924 dólares), la Argentina (1.368 dólares) y Costa Rica (1.209 dólares). Panamá, Colombia y México conforman un tercer grupo de países, con montos entre 1.021 y 884 dólares, seguidos por el Perú y la República Dominicana (con 704 y 604 dólares, respectivamente). Con

menos de 500 dólares por persona se ubican luego el Ecuador y el Paraguay (472 y 470 dólares, respectivamente), seguidos de El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia (ambos con 320 dólares) y finalmente Guatemala, Nicaragua y Honduras, con menos de 230 dólares cada uno<sup>5</sup> (véase el anexo III.A1).

Como se ha indicado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* (2015, 2016 y 2018), los países de la región mantienen una distancia considerable de la situación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea en lo referente a la disponibilidad de recursos para el gasto social, tanto en términos absolutos como relativos. A su vez, los datos detallados revelan nuevamente que los países latinoamericanos que tienen mayores requerimientos en cuanto a lucha contra la pobreza y necesidades de servicios para garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en áreas como salud, educación, protección social y acceso a agua potable, electricidad y saneamiento) son los que cuentan con menores recursos para el gasto social, tanto en valores absolutos como en proporción de su PIB.

### 3. Gasto social en la región por funciones

El análisis de la evolución del gasto del gobierno central por funciones sociales muestra una distribución similar a la descrita en la edición de 2018 del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2019a), en la que destacan protección social, educación y salud como las funciones de mayor importancia en términos de cantidad de recursos asignados. Como promedio de los países de América Latina, el gasto destinado a estas funciones en 2017 representó el 4,3%, el 4,0% y el 2,2% del PIB, respectivamente (véase el gráfico III.5). A su vez, entre 2000 y 2017 el gasto destinado a estas funciones fue el que presentó mayores niveles de crecimiento en términos de puntos porcentuales del PIB: el gasto en protección social aumentó 1,1 puntos porcentuales del PIB, el destinado a educación 0,9 puntos porcentuales y el destinado a salud 0,7 puntos porcentuales, valor, este último, que representa un incremento del 49% en el período.

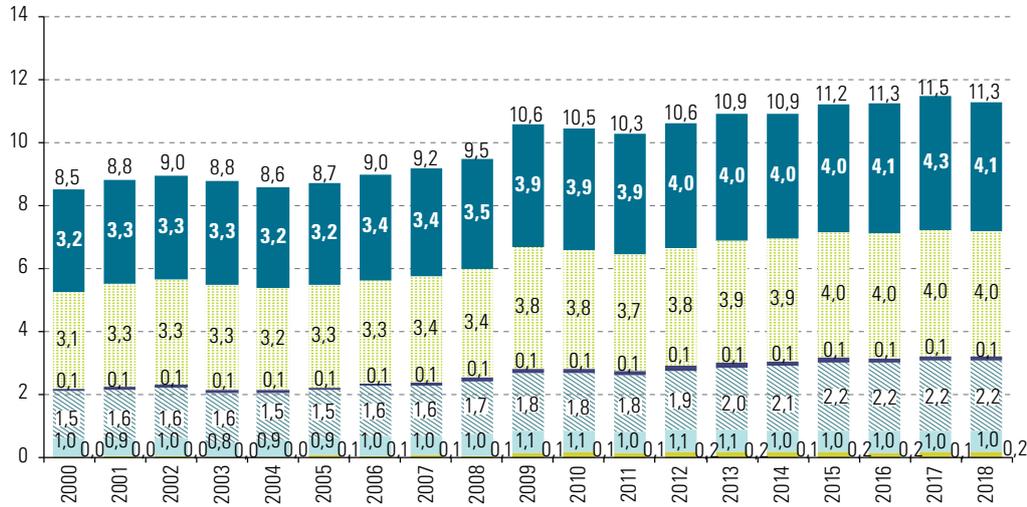
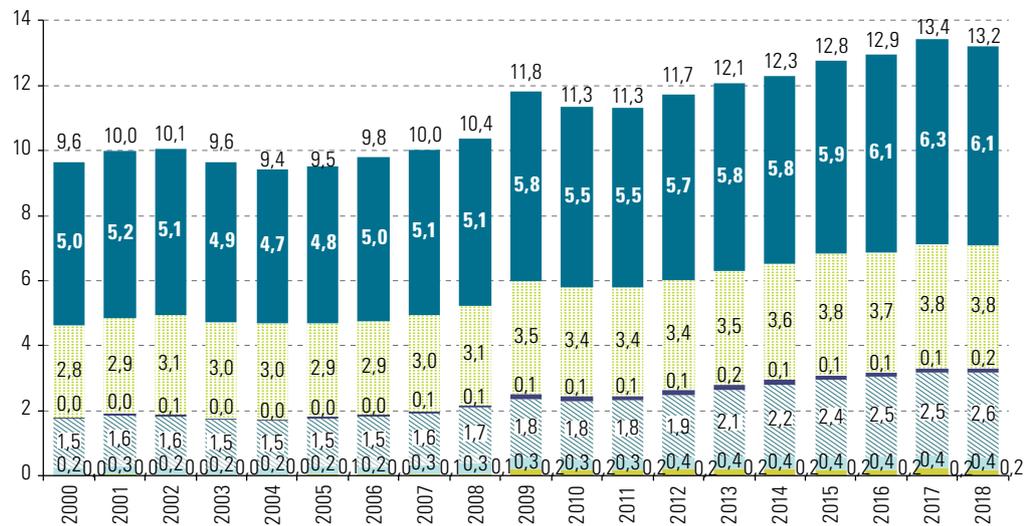
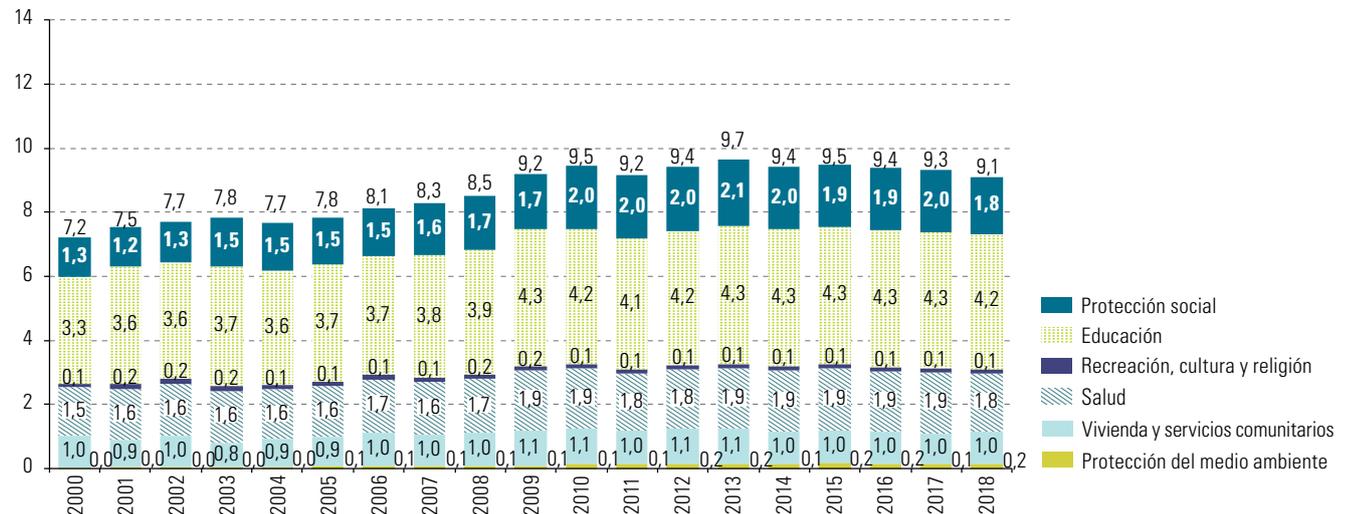
En 2018, en tanto, el promedio del gasto en protección social de América Latina disminuyó 0,2 puntos porcentuales del PIB, volviendo al nivel de 2016, lo que explica a su vez el cambio de tendencia del gasto público social de ese año. Las funciones de educación y salud, por su parte, mantuvieron los mismos niveles de gasto promedio respecto del PIB de los tres años anteriores.

La distribución por funciones descrita está fuertemente marcada por lo que ocurre en los nueve países de América del Sur analizados, en especial en el caso del gasto en protección social, que en 2017 alcanzó montos promedio equivalentes al 6,3% del PIB, pero que en 2018 disminuyó al 6,1% del PIB. En contraste, en el grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto en protección social representó, en promedio, un 2,0% del PIB y mostró una baja al 1,8% del PIB en el último año. Es decir, en promedio, la prioridad asignada a esta función en este grupo de países es menos de un tercio de la que se registra en los países sudamericanos. Tanto el quiebre de tendencia observado en los países sudamericanos como el bajo nivel de recursos destinados a protección social en el grupo conformado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana llaman a reflexionar sobre la sostenibilidad financiera y la potencial efectividad de las políticas en el objetivo de avanzar hacia la erradicación de la pobreza y alcanzar niveles de pensiones y de acceso a bienes y servicios acordes con un nivel mínimo de bienestar que garantice derechos.

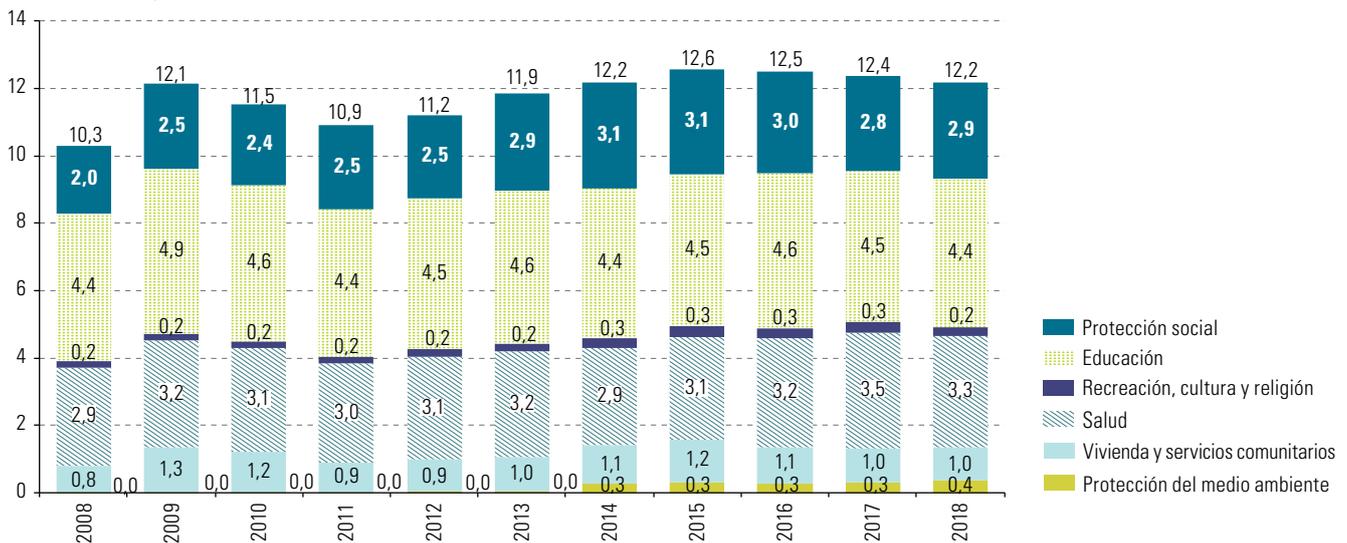
<sup>5</sup> Cabe indicar que Haití disponía en 2014 de solo 38 dólares per cápita para sus políticas sociales.

**Gráfico III.5**

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

**A. América Latina (17 países)****B. América del Sur (9 países)****C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)**

## D. El Caribe (5 países)



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

<sup>a</sup> Los promedios de América Latina (gráfico A) corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos (gráficos B y C): 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe (gráfico D) se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

En el caso del gasto en educación, el promedio observado en el grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana es alrededor de medio punto porcentual del PIB más alto que el promedio de los países de América del Sur, con valores medios del 4,3% y el 3,8% del PIB, respectivamente, en 2017, y el 4,2% y el 3,8% del PIB, respectivamente, en 2018.

Por su parte, en la función de salud la diferencia entre el gasto de ambas subregiones alcanzó alrededor de 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2017. El promedio de América del Sur es más alto, llegó a un 2,5% del PIB en 2017 y presentó un leve incremento al 2,6% en 2018. En tanto, el promedio del gasto en esta función de los países de Centroamérica, México y la República Dominicana fue de un 1,9% del PIB en 2017 y presentó una leve disminución en 2018, llegando al 1,8% del PIB.

En el caso del gasto en vivienda y servicios comunitarios, se mantiene lo destacado en la versión anterior del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2019a). En 2017 y 2018, el grupo formado por Centroamérica, México y la República Dominicana destinó en promedio más del doble de recursos, como porcentaje del PIB, que los países de América del Sur.

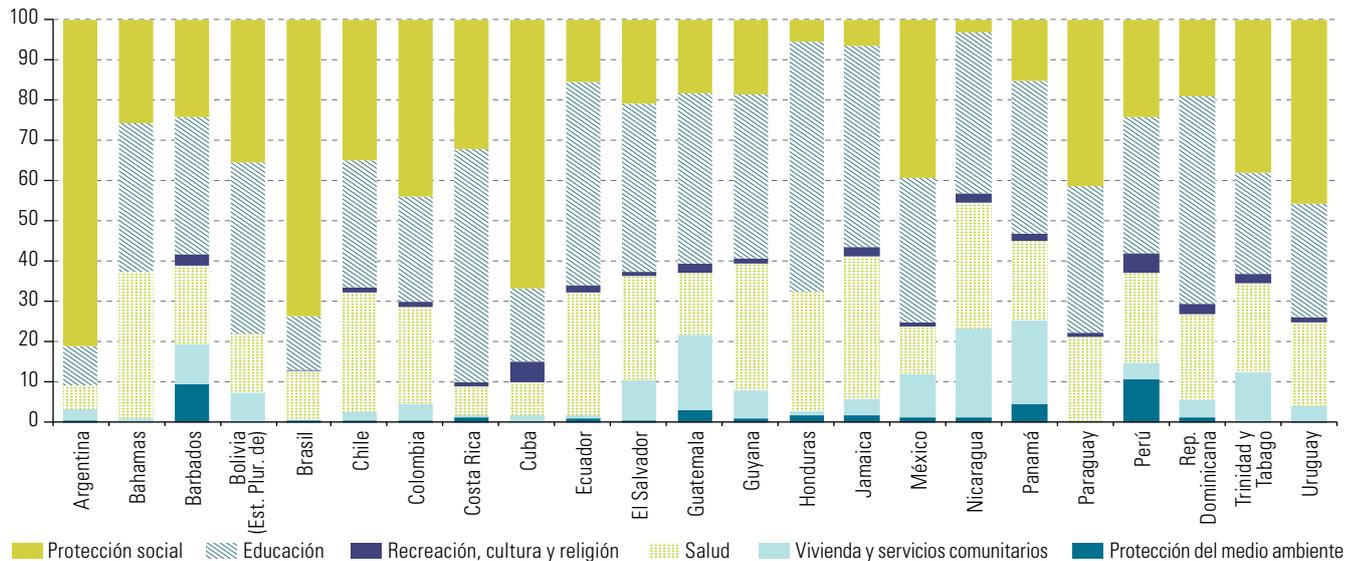
Al analizar la información correspondiente a los cinco países del Caribe de habla inglesa en 2017 y 2018, se observa una distribución funcional relativamente distinta a la de los países latinoamericanos. La función de educación es aquella a la que se asignaron más recursos (un 4,5% y un 4,4% del PIB, respectivamente) y mantuvo un nivel estable en los últimos diez años. El segundo lugar lo ocupa el gasto en la función de salud, que presenta una tendencia alcista desde 2011 y alcanzó un 3,5% del PIB en 2017, pero que en 2018 sufrió un leve retroceso y llegó al 3,3% del PIB, si bien este valor fue superior al observado en 2016. En tanto, en el caso del gasto en protección social se observa una tendencia a la baja hasta 2017 y un leve repunte en 2018, años en que se registraron valores del 2,8% y el 2,9% del PIB, respectivamente, así como una caída de 0,2 puntos porcentuales en los últimos cuatro años. La función de vivienda y servicios comunitarios, por su parte, en los dos últimos años de análisis presentó un nivel de gasto equivalente al 1,0% del PIB como promedio de este grupo de países, y mostró una tendencia a la baja desde 2015.

## 4. Distribución del gasto social funcional en los países

La distribución del gasto social del gobierno central por funciones permite tener una imagen de las prioridades y los compromisos existentes en cada uno de los países, expresados en la asignación de los recursos públicos. Como se mencionó en el *Panorama Social de América Latina, 2018* (CEPAL, 2019a), en el último año la distribución del gasto social por funciones revela que en la mayoría de los países la mayor proporción de recursos se destina a las funciones de protección social, educación y salud, pero también se destaca la existencia de importantes diferencias en la distribución (véanse el gráfico III.6 y el anexo III.A1).

### Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2018<sup>a</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> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana y Panamá corresponden a 2017. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general.

La descripción aquí presentada se centra en datos de la cobertura de gobierno central correspondientes a 2018<sup>6</sup>. Estos montos pueden cambiar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de gobierno general o sector público no financiero, situación particularmente relevante en el caso de los países que tienen estructura federativa o gobiernos subnacionales con altos niveles de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Solo para algunos países se cuenta con datos sobre gasto público social en coberturas más amplias (véase el recuadro III.1); en el caso de esos países, se incluyen elementos complementarios sobre la realidad del gasto social observada en el bienio 2017-2018.

A continuación, se presenta una breve descripción de la situación del gasto social en cada función en los distintos países en el último bienio.

<sup>6</sup> Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana y Panamá corresponden a 2017.

## a) Protección social

Los recursos destinados a las políticas de protección social consideran los desembolsos correspondientes a servicios y transferencias a personas y familias relacionados con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites<sup>7</sup>, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social, tanto del sector de la protección social contributiva como no contributiva. En esta función se incluyen políticas y programas orientados a cubrir riesgos que pueden afectar a toda la población (relacionados con desastres, enfermedad, edad avanzada y desempleo), así como aquellos orientados a facilitar la inclusión y proteger ante las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (como los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales).

En promedio, los 23 países de América Latina y el Caribe de los que se cuenta con información destinaron a la función de protección social recursos equivalentes al 3,9% del PIB. El Brasil y la Argentina son los países que más recursos asignaron a esta función (más del 13,1% y el 11,0% del PIB, respectivamente). El Uruguay figura en tercer lugar, con el 8,7% del PIB. En contrapartida, Honduras, Jamaica y Nicaragua son los que destinaron menos recursos (menos del 1% del PIB). En el caso de esta función es importante tener presente que en varios países los datos sobre la seguridad social pueden incrementar el gasto aquí indicado, debido a los diversos modelos institucionales y formas de administración de los recursos existentes en cada país, algunos con autonomías de gestión y contabilidad, otros con administración privada. Un ejemplo es el Uruguay, donde, como se destacó en el *Panorama Social* de 2018, al consolidar los datos del gobierno central con aquellos referidos a pensiones contributivas administradas por el Banco de Previsión Social (BPS), el nivel de gasto en protección social aumenta significativamente (llegando al 13,3% del PIB según datos de 2016) (CEPAL, 2019a, pág. 123).

Al comparar los recursos dirigidos a la protección social con el total del gasto público social del gobierno central, se observa que la Argentina y el Brasil son los países que mayor proporción destinan a esta función; incluso en el análisis de las coberturas ampliadas que se presenta más adelante, se comprueba que ambos países priorizan esta función en términos de distribución del gasto. Esta situación está fuertemente marcada por el gasto asociado a la edad avanzada, que representa más de la mitad del gasto en protección social. En esto, también se destaca Cuba, que destina parte importante de su gasto social a esta función. De manera coincidente con lo indicado en el párrafo anterior, el Uruguay también se ubica entre los países que más priorizan esta función dentro del gasto social.

Otros países que se destacan por el peso de esta función en el total de su gasto social son Colombia, el Paraguay, México, Trinidad y Tabago, Bolivia (Estado Plurinacional de)<sup>8</sup> y Chile, en ese orden, con proporciones que llegan a alrededor del 40%. En tanto, Honduras, Jamaica y Nicaragua se ubican entre los que menor proporción de su gasto social destinan a esta función (6% o menos).

<sup>7</sup> El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a los supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

<sup>8</sup> Distribución de datos correspondiente a 2017.

## b) Educación

La función de educación considera todas las erogaciones destinadas a financiar políticas educativas en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario. Se incluyen también los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo.

Como se indicó antes, entre los países latinoamericanos esta es la segunda función social más importante en términos de recursos del gobierno central, pero supera levemente el nivel de la función de protección social si se considera el promedio de los 23 países analizados de América Latina y el Caribe (4,0% del PIB). A nivel de gobierno central, Costa Rica destaca como el país que destina más recursos de su PIB a la educación (7% del PIB), seguido de Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Chile, Jamaica, Honduras, el Ecuador y el Uruguay (todos con alrededor del 5% del PIB).

Aun cuando el volumen de recursos asignados en cada país no necesariamente cubre las necesidades, varios países de la región destinan una proporción del PIB acorde con lo planteado en el Marco de Acción Educación 2030: asignar a educación al menos entre el 4% y el 6% del producto interno bruto (PIB) o por lo menos entre el 15% y el 20% del gasto público (UNESCO, 2015).

Los últimos datos disponibles muestran que la función de educación es aquella a la que se destinan mayores recursos en 15 de los 23 países analizados. Como se afirmó en el *Panorama Social* de 2018, esta distribución no necesariamente refleja la calidad de los resultados, pero revela la preponderancia de recursos que tienen las políticas educativas entre las funciones sociales.

El país que destina una mayor proporción del gasto social a esta función es Honduras (62%), seguido muy de cerca por Costa Rica (58%) y luego por la República Dominicana (52%), el Ecuador y Jamaica (ambos con un 50%). En la situación opuesta, de manera coincidente con el peso que asignan a la función de protección social dentro del gasto social del gobierno central, el Brasil y la Argentina son los países que menor proporción destinan a la función de educación<sup>9</sup>. Sin embargo, en el análisis de la cobertura ampliada que se presenta más adelante, ambos países figuran con una cantidad superior de recursos destinados a educación, del 6,2% y el 4,9% del PIB, respectivamente.

## c) Salud

En el análisis del gasto social destinado a la función de salud se incluyen los desembolsos efectuados para financiar servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención, tanto en programas de tipo preventivo como curativo.

En los 23 países analizados, el promedio de los recursos del gobierno central destinados a la función de salud equivale al 2,4% del PIB. Esto contrasta con lo propuesto en la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030*<sup>10</sup>, en la que se afirma que para avanzar hacia la salud universal<sup>11</sup> se requiere como meta “lograr un gasto público destinado a la salud de por lo menos el 6% del PIB” (OPS/OMS, 2017, pág. 35, meta 4.1). Resulta así evidente el tamaño de la brecha de recursos

<sup>9</sup> Esta situación se ve matizada al considerar coberturas institucionales mayores, como la de gobierno general (que incluye los gobiernos subnacionales, que, en el caso de estos dos países financian una parte importante del sistema educacional); sin embargo, la proporción del gasto social destinada a la función de protección social mantiene de todas formas una distancia significativa respecto de las demás funciones en ambos casos.

<sup>10</sup> Elaborada tras una decisión adoptada con ocasión del 55° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 2016.

<sup>11</sup> Véase el objetivo 4 de la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030* (OPS/OMS, 2017, pág. 35).

que se requeriría cubrir para alcanzar esta meta. Si se considera el gasto público social del gobierno central, puede afirmarse que en la actualidad ningún país de la región alcanza la meta propuesta. Chile es el que más recursos destina en relación con el PIB (4,9%), seguido de Guyana, Jamaica, el Uruguay, Nicaragua, Barbados, Trinidad y Tabago y Colombia (todos con más del 3% del PIB). Pero en el análisis de la cobertura ampliada tres países cumplen la meta y presentan un gasto público social en salud que supera el 6% del PIB, Cuba (11% del PIB), la Argentina (7% del PIB)<sup>12</sup> y Costa Rica (6,5% del PIB).

En términos relativos al conjunto de funciones sociales, las Bahamas destaca por la proporción de recursos del gasto social del gobierno central que destina a salud; proporcionalmente, es el país que asigna mayores recursos (36%). Otros seis países destinan más del 30% a esta función: Jamaica (35%), Nicaragua (31%) y Guyana (31%), seguidos del Ecuador, Chile y Honduras (todos con un 30%). En el lado contrario, los países que menos recursos del gasto social del gobierno central asignan a las políticas de salud son la Argentina, Costa Rica y Cuba, todos con un 8% o menos, seguidos de México, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, con menos del 16%.

Cabe tener presente el peso que tiene el gasto en la función de protección social en algunos de estos países y su interacción con la función de salud. Como se indicó en la edición de 2018 del *Panorama Social*, en muchos casos las instituciones ligadas a la protección social contributiva coparticipan en la provisión y aseguramiento de algunos servicios de salud, situación que requeriría una mayor desagregación de datos para profundizar su análisis. A esto se suma el efecto que tiene la gestión de recursos a nivel subnacional, particularmente en países con gobiernos estatales y subnacionales autónomos. Por ejemplo, en todos los países de los que se cuenta con datos de una cobertura mayor, se observa un gasto importante en esta función y, además de los países mencionados anteriormente, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia están muy cerca de alcanzar la meta propuesta por la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030* con gastos del 5,5%, el 5,2% y el 4,9% del PIB, respectivamente.

#### d) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios incluye los recursos estatales destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y remodelación de viviendas, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

En promedio, los países de la región destinaron un 0,7% del PIB a esta función. El mayor nivel de gasto se presenta en Nicaragua (2,5% del PIB), seguido de Trinidad y Tabago, Panamá y Barbados (1,8% del PIB en cada caso). En concordancia con lo anterior, Nicaragua es el país que destina a esta función una mayor proporción del gasto social del gobierno central (22%), seguido de Panamá y Guatemala (21% y 19%, respectivamente). Cabe destacar que 15 de los 23 países analizados destinan a esta función una proporción inferior al 5% del total del gasto social del gobierno central.

<sup>12</sup> Información correspondiente a 2015.

### e) Actividades recreativas, cultura y religión

Entre los recursos destinados al financiamiento de actividades recreativas, culturales y religiosas se consideran aquellos dirigidos al esparcimiento (actividades deportivas y culturales, radio y televisión) y a los servicios religiosos.

En 2018, los países de la región destinaron en promedio un 0,22% del PIB a esta función, el nivel más bajo del conjunto de las funciones sociales, equivalente a tres cuartos del nivel acordado en la X Conferencia Iberoamericana de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, donde los Ministros y Altas Autoridades de Cultura propusieron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (CEPAL/OEI, 2014, pág. 311). En este contexto, aun cuando a nivel de gobierno central se está lejos del cumplimiento del compromiso, destacan el Perú, Barbados y Cuba como los países que más recursos destinan (cada uno alrededor de un 0,5% del PIB). En tanto, en cuatro países la información del gasto público del gobierno central no consigna recursos destinados a esta función.

### f) Protección del medio ambiente

Como parte de las funciones sociales, el gasto en la protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje, y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente.

A nivel de gobierno central, el gasto promedio en esta función del conjunto de 23 países considerados es de un 0,26% del PIB en 2018. En este ámbito, destacan Barbados y el Perú, que destinan recursos equivalentes al 1,6% y el 1,2% del PIB, respectivamente, seguidos de Panamá (0,39%), Guatemala (0,2%) y Jamaica (0,17%).

Sin embargo, estos valores pueden variar de manera significativa al considerar coberturas institucionales mayores, incluidos los niveles de gobierno subnacionales, dado su rol en el manejo de desechos, y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales. Esto se condice con la relevancia que ha tenido el trabajo de consolidación de estas erogaciones en las cuentas satélite en esta área, las que permiten tener una visión más completa de los recursos destinados y las acciones realizadas por distintos actores en el marco de las políticas de protección del medio ambiente en los países<sup>13</sup>.

## 5. El gasto público social en coberturas institucionales más amplias que gobierno central: países seleccionados

Los datos y el análisis presentados hasta ahora se refieren al gobierno central, única cobertura institucional que permite realizar comparaciones, por estar disponible la información para el conjunto de países de la región. Dado que la estructura institucional de algunos países incluye subsectores que están fuera del gobierno central (FMI, 2014) que tienen efectos significativos en la ejecución de políticas públicas sociales, en esta sección se complementa la información sobre la base de los informes de nueve

<sup>13</sup> Véase un mayor detalle sobre este tema en CEPAL, Red Regional de Estadísticas Ambientales [en línea] <https://comunidades.cepal.org/estadisticas-ambientales/es>.

países referentes a coberturas institucionales más amplias<sup>14</sup>: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Paraguay y Perú<sup>15</sup> (véase el anexo III.A1).

A continuación, se presentan los elementos más destacados que surgen al comparar datos de ambas coberturas.

El nivel de gasto público social como porcentaje del PIB de cada país cambia de manera considerable al comparar datos de las distintas coberturas de gobierno. La variación más relevante corresponde a la Argentina, donde este gasto aumenta del 14,1% del PIB con la cobertura de gobierno central en 2015 al 30% del PIB a nivel del conjunto del gasto público y alcanza un monto de 3.175 dólares por persona al año. Le siguen Cuba y el Brasil, que alcanzan montos de gasto equivalentes al 28,5% del PIB en 2018 y el 27% del PIB en 2017, respectivamente, niveles cercanos al promedio del gasto social de los países de la OCDE, que alcanzó el 30,3% del PIB en 2017<sup>16</sup>.

Al considerar coberturas institucionales más amplias, la distribución del gasto público social de los países por funciones cambia significativamente en comparación con la referida al gobierno central.

En el caso de la Argentina, la cobertura más amplia en 2015 revela cambios importantes en relación con el gasto en las funciones de salud y educación, que concentran el 23,3% y el 20,7% del gasto social del sector público, respectivamente, proporciones muy superiores al 7% y el 12% del gasto social del gobierno central de aquel año. Esto reconfigura el peso de la protección social, que alcanza un 46,3% y sigue siendo la función que concentra mayores recursos dentro del gasto social del sector público, pero comparativamente bastante menores que el 76% que el gasto en esta función representa dentro del gasto social del gobierno central. A su vez, el peso del gasto del sector público destinado a la función de vivienda y servicios comunitarios es 4 puntos porcentuales mayor que el gasto que alcanza esta misma función a nivel de gobierno central.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en la cobertura de gobierno general de 2016 se mantiene la relación en la clasificación de educación como la función prioritaria al igual que en administración central. Por otro lado se produce un cambio en la distribución de los recursos, en que salud pasa al segundo lugar, con un 24,8% del gasto social, seguida de la protección social, con un 21% (frente al 15% y el 37%, respectivamente, en el caso del gasto social del gobierno central).

El caso del Brasil es similar al de la Argentina. El gasto en protección social como proporción del gasto público social total es menor en la cobertura de gobierno general de 2017 (de un 58%, en comparación con un 74% en el caso de la cobertura de gobierno central), en tanto que los gastos en salud y educación adquieren mayor relevancia, con cifras de alrededor del 19% en ambos casos (frente a alrededor del 11% y el 13% en la cobertura de gobierno central).

Colombia, según los datos de 2017, mantiene una distribución similar entre las funciones. Así, la magnitud de cada una crece proporcionalmente, al aumentar el gasto

<sup>14</sup> Para disponer de series de datos referentes a una cobertura mayor que la de gobierno central se requiere de un gran esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas entre niveles de gobierno. Por ello, no se cuenta con información de todos los países y en algunos casos difiere el año de análisis.

<sup>15</sup> En el caso del Perú, la serie es la misma a la que se ha hecho referencia en las secciones anteriores, pues solo se dispone de datos para la cobertura de gobierno general.

<sup>16</sup> Véase mayor detalle en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat.

público social como porcentaje del PIB del 13% en la cobertura de gobierno central al 20% en la cobertura de gobierno general.

En Costa Rica, la función de educación en 2018 se mantiene como la función con mayores recursos en la cobertura de sector público, pero con una menor concentración que en la cobertura de gobierno central, pasando del 58% al 31%. En contrapartida, la función de salud muestra la situación inversa, ya que pasa del 7% del gasto público social del gobierno central al 27% del gasto público social del sector público consolidado. A su vez, el peso de la función de vivienda y servicios comunitarios aumenta del 0,5% al 9,9% al ampliar la cobertura considerada. La protección social casi no muestra diferencias de peso entre ambas coberturas.

En Cuba, en el caso de la cobertura de gobierno general en 2018 la prioridad es la función de salud, que alcanza un 38%, mientras que en la cobertura de gobierno central se encuentra en tercer lugar, con un 8%. Le sigue la función de educación, cuyo peso en la distribución del gasto social es 11 puntos porcentuales mayor en la cobertura de gobierno general que en la de gobierno central. En contraste, la protección social pasa del primer puesto a nivel de gobierno central (con un 67%) al tercero a nivel del gobierno general (con un 22%). Finalmente, el gasto destinado a la función de vivienda y servicios comunitarios se fortalece levemente en 2 puntos porcentuales al ampliar la cobertura de análisis.

El caso de El Salvador es particular y revelador en su cobertura más amplia. El gasto en vivienda y servicios comunitarios es el mayor de la región en términos relativos al PIB (2,82%) y en términos de distribución del total del gasto social alcanza un 19,3% en la cobertura de sector público, frente a un 10% en la cobertura de gobierno central, con lo que se ubica como tercera prioridad, por delante de salud. Esta estructura es similar a las de Guatemala, Nicaragua y Panamá, analizadas anteriormente en la cobertura de gobierno central, países en que se prioriza esta función por sobre salud (Guatemala y Panamá) y protección social (Nicaragua). El análisis de esta cobertura de gobierno ampliada revela una mayor participación de la protección social, que pasa del 21% al 37% del total del gasto público social. En contraste, educación y salud presentan un peso relativamente menor, al pasar del 42% y el 26%, respectivamente, del gasto social del gobierno central, al 26% y el 17%, respectivamente, del gasto social del sector público.

Finalmente, el Paraguay no presenta cambios en la estructura de las funciones. La función de protección social mantiene la prioridad, seguida de educación y salud, pero la concentración de los recursos presenta un leve cambio en dos funciones. El gasto en protección social tiene un peso 4 puntos porcentuales mayor entre las funciones sociales a nivel de gobierno general que a nivel de gobierno central. Por su parte, las funciones de vivienda y servicios comunitarios, y salud presentan una mayor participación en la cobertura ampliada del orden de 2 y 3 puntos porcentuales, respectivamente. Lo contrario ocurre con educación, que en la distribución del gasto social del gobierno general alcanza un peso 9 puntos porcentuales menor que en el caso del gobierno central.

## B. Estimación de los recursos necesarios para cerrar la brecha de ingresos de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina a 2030

En la mayoría de los países de la región, que todos los hogares dispongan de los recursos necesarios para cerrar la brecha de ingresos de la pobreza extrema y la pobreza total en la próxima década parece una meta alcanzable. Sin embargo, para ello hace falta avanzar en la tarea de afrontar la huella social del modelo de desarrollo vigente, mantener niveles de crecimiento económico e inclusión laboral adecuados y adoptar una clara decisión política para avanzar en la recaudación y en el financiamiento de las políticas sociales, en particular en los países que tienen menores niveles de gasto social y mayores brechas. Disminuir los niveles de evasión tributaria aparece como una alternativa para disponer de recursos que permitan desarrollar sistemas de protección social, incluidas transferencias de ingresos para universalizar niveles adecuados de bienestar, cerrando brechas y ampliando oportunidades.

Como se indica en el capítulo II, se estima que en 2017 había 184 millones de personas en la región que vivían en situación de pobreza, de las cuales 64 millones vivían en la pobreza extrema. A estas se sumaban 158 millones de personas por sobre la línea de pobreza, pero con ingresos bajos, que afrontaban condiciones de alta vulnerabilidad a la pobreza (con ingresos equivalentes a entre 1 y menos de 1,8 líneas de pobreza). Para alcanzar la meta de pobreza por ingresos enunciada en el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), dichas personas deben superar la línea de pobreza en los próximos diez años y alcanzar una sostenibilidad de ingresos que minimice su vulnerabilidad a caer nuevamente en la pobreza.

En esta sección se presenta una estimación de los recursos necesarios para cubrir las brechas de ingreso a fin de lograr dicha meta a 2030 en 16 países de la región<sup>17</sup>. Estas brechas reflejan el déficit promedio de ingresos que tienen las poblaciones en condición de pobreza respecto a la línea de pobreza y de pobreza extrema y, por ende, el monto de los recursos que necesita la población para superar dichas situaciones. Independientemente de si los recursos los generan los hogares de manera autónoma en el mercado de trabajo, si provienen de transferencias entre hogares o si se derivan de acciones de política pública, el objetivo consiste en cuantificar dicho monto.

### 1. Recursos necesarios en los hogares para cubrir brechas de ingresos de la pobreza

Tomando como referencia las estimaciones provenientes de las encuestas de hogares correspondientes a 2017 (o del último año disponible en cada país<sup>18</sup>) de los 16 países latinoamericanos analizados, las brechas de ingreso<sup>19</sup> a cubrir de pobreza extrema alcanzaban un promedio simple por países de 223 dólares constantes a precios de 2010 por persona al año (véase el gráfico III.7). Siete países tienen una brecha promedio

<sup>17</sup> En este análisis no se incluye a la Argentina, ya que dicho país solo cuenta con datos de pobreza relativos a zonas urbanas. Tampoco se incluye a la República Bolivariana de Venezuela, debido a las dificultades para estimar las brechas a cubrir en los próximos años.

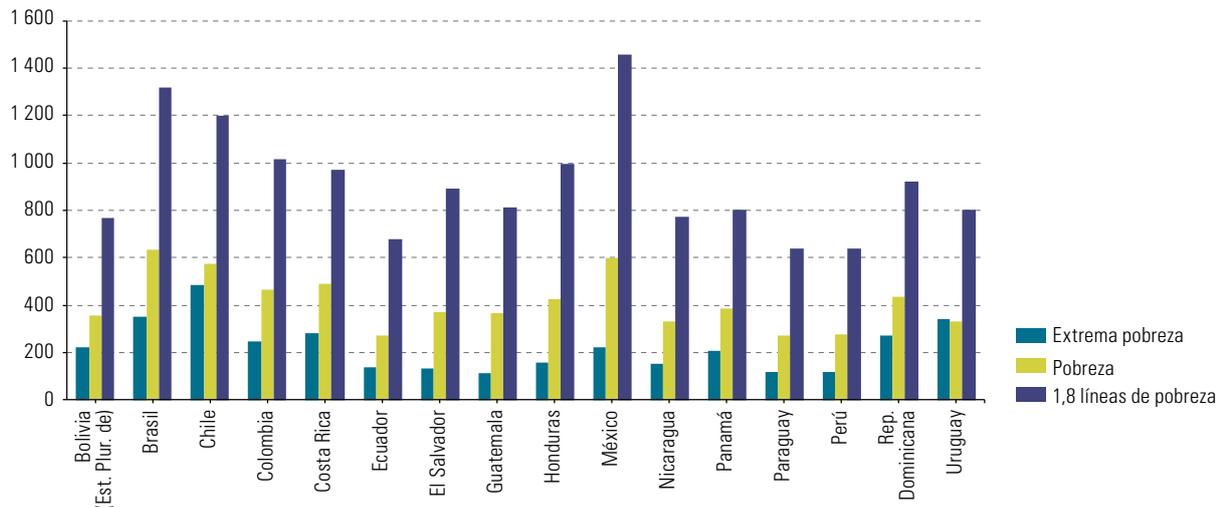
<sup>18</sup> Las estimaciones para Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, mientras que las de Honduras y México se refieren a 2016.

<sup>19</sup> Monto mensual necesario para que cada persona pobre o en situación de pobreza extrema tenga un ingreso per cápita equivalente al valor de la línea de pobreza o de pobreza extrema.

que fluctúa entre los 112 y 158 dólares por persona (Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú y Nicaragua). En tanto, en seis países la brecha promedio por persona va de 209 a 287 dólares (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana). Por su parte, el Brasil, Chile y el Uruguay tienen brechas promedio entre 342 y 485 dólares por persona<sup>20</sup>.

### Gráfico III.7

América Latina (16 países): brechas anuales promedio por persona para pobreza extrema, pobreza y 1,8 líneas de pobreza, por país, 2017<sup>a</sup>  
(En dólares per cápita constantes de 2010)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de cada país.  
<sup>a</sup> Los datos de Guatemala y de Nicaragua corresponden a 2014, los de Honduras y México se refieren a 2016.

En el caso de la pobreza total, la brecha a cubrir para lograr que todos los habitantes superen la línea de pobreza (incluidos los extremadamente pobres) alcanza un promedio de 412 dólares per cápita al año. Los países con menores montos promedio son el Paraguay, el Perú y el Ecuador (entre 273 y 279 dólares). Les siguen Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, El Salvador, Panamá y el Uruguay (entre 332 y 385 dólares por persona). En Colombia, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana la brecha de pobreza asciende a entre 424 y 467 dólares por persona. En tanto, en el Brasil, Chile y México alcanza entre 575 y 632 dólares.

Por su parte, la brecha media de ingresos que se requeriría cubrir para que toda la población tenga un ingreso anual igual o superior a 1,8 líneas de pobreza llega a 918 dólares. En cinco países el valor de esta brecha alcanza montos de entre 639 y 774 dólares por persona (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú), seguidos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y el Uruguay, con un monto de entre 801 y 998 dólares por persona. Por su parte, el Brasil, Chile, Colombia y México tienen brechas de vulnerabilidad medias de entre 1.017 y 1.456 dólares.

<sup>20</sup> Las diferencias en las brechas medias entre países expresadas en dólares de 2010 se deben tanto a la profundidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres, o los que están en situación de pobreza extrema) como al valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema. En función de los mecanismos específicos que facilitan la reducción de la pobreza o la pobreza extrema de un país, puede suceder que la reducción de la pobreza conlleve una disminución o aumento de las brechas promedio respecto de la línea de pobreza, según si salen de la pobreza (o de la pobreza extrema) los que están más lejos a dicha línea o los que están más próximos a ella.

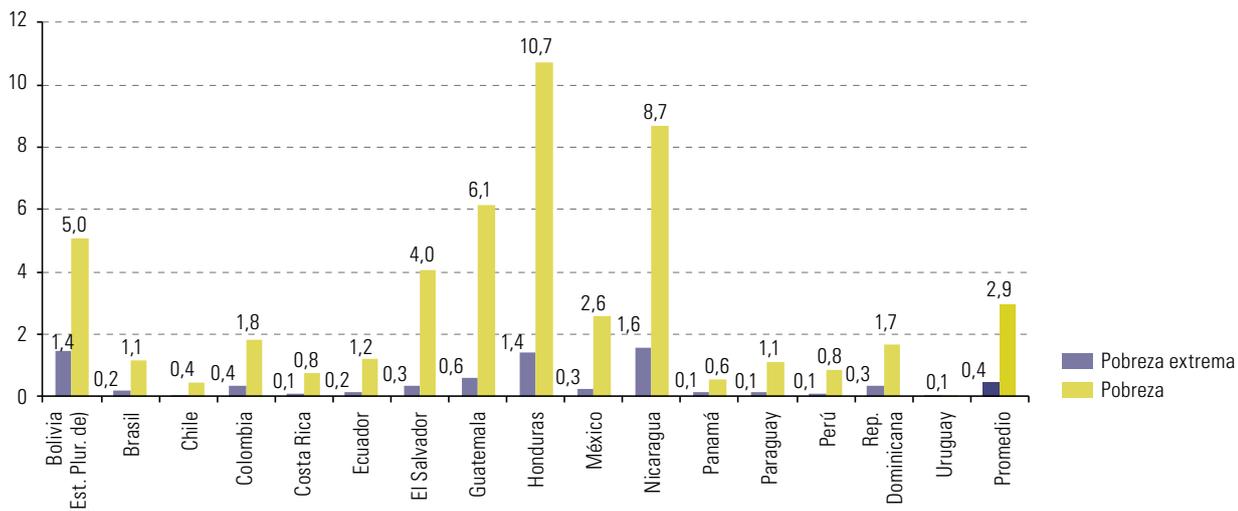
Al multiplicar los valores indicados por la cantidad estimada de población que vive con ingresos per cápita inferiores a la línea de extrema pobreza, a la línea de pobreza y a 1,8 líneas de pobreza, se puede calcular la cantidad de recursos que se requeriría formen parte de los ingresos de esos hogares en cada país para lograr que toda la población alcance al menos dichos umbrales.

De acuerdo con los datos de brechas y las estimaciones de población de la CEPAL (revisión correspondiente a 2019), los montos estimados para superar la pobreza extrema en los 16 países latinoamericanos analizados alcanzan un total regional de 10.667 millones de dólares (a precios constantes de 2010) y suben a 79.696 millones de dólares para la superación de la pobreza. Al contrastar estos valores con el PIB de los países estudiados, estos valores representan en promedio el 0,4% y el 2,9% de este<sup>21</sup>, respectivamente.

Como se observa en el gráfico III.8, los recursos que se requieren en los hogares para que los ingresos de todos superen los umbrales de pobreza extrema y pobreza muestran una alta heterogeneidad entre los países. El país que afronta la tarea más ardua para lograr erradicar la pobreza extrema es Nicaragua, con un 1,6% del PIB (de 2014), seguido del Estado Plurinacional de Bolivia y de Honduras (más del 1,4% del PIB) y a cierta distancia Guatemala, con un 0,6% del PIB. El desafío en los demás países no supera el 0,4% del PIB del año de análisis.

### Gráfico III.8

América Latina (16 países): total de recursos a incrementar en los ingresos de la población para superar pobreza extrema y la pobreza, por país, 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Los datos de Guatemala y de Nicaragua corresponden a 2014, mientras que los de Honduras y México se refieren a 2016.

<sup>21</sup> La comparación de las brechas anuales agregadas respecto del PIB se realizó con los valores correspondientes al año de estimación de las primeras a partir de las encuestas de hogares y estadísticas fiscales de cada país.

La heterogeneidad es marcadamente mayor cuando se analiza el desafío de cerrar brechas de pobreza monetaria en cada uno de los países. En Centroamérica se encuentran cuatro de los cinco países con mayores desafíos. Los datos de Honduras correspondientes a 2016 indican que ese país necesita que el ingreso en los hogares pobres se incremente en un valor conjunto equivalente a casi el 11% del PIB, más de 1,4 veces el gasto social anual del país. Le siguen Nicaragua y Guatemala, que en 2014 necesitaban el equivalente al 8,7% y el 6,1% del PIB, respectivamente. El cuarto país centroamericano con un considerable desafío es El Salvador, con necesidades en 2017 del 4,0% del PIB, un punto porcentual inferior al del Estado Plurinacional de Bolivia.

En un segundo grupo de países, los hogares en situación de pobreza necesitarían incrementar sus ingresos en torno a dos puntos del PIB: México (2,6% del PIB), la Argentina (2,0% del PIB), Colombia (1,8% del PIB) y la República Dominicana (1,7% del PIB). En el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y el Perú, sería necesario incrementar los ingresos en la población en torno al 1% del PIB, mientras que en Chile, Panamá y el Uruguay, la cifra es inferior al 0,6%. Nótese que los requerimientos para cerrar brechas de pobreza y pobreza extrema en el Uruguay no superan el 0,1% del PIB.

Los valores aquí indicados reflejan la magnitud del esfuerzo anual que supone para los países de la región alcanzar el objetivo de erradicación de la pobreza hasta 2030 si el número de personas pobres se mantiene constante.

## 2. Comparación entre las necesidades de recursos y el gasto público social, los ingresos tributarios y los montos de evasión y elusión

En esta sección se comparan las necesidades de recursos que supone el incremento de ingresos de los hogares más pobres para cubrir brechas de pobreza monetaria, independientemente de cuál sea la forma de alcanzarlo (mejoramiento del mercado laboral, transferencias entre privados, remesas, incremento de transferencia de ingresos o bienes desde el Estado, subsidios, u otros mecanismos) con tres parámetros de referencia a fin de dimensionar el desafío que representa el ODS 1: el gasto público social del gobierno central de cada país, los ingresos nacionales provenientes de impuestos y la estimación de la magnitud regional de la evasión y la elusión tributaria.

Como se observa en el cuadro III.1, al analizar las necesidades adicionales respecto al actual volumen del gasto público social del gobierno central, lo primero que salta a la vista es que en varios países los montos estimados son relativamente menores a los recursos destinados actualmente al financiamiento de las políticas sociales, mientras que en otros equivalen a una proporción significativa. En promedio, la brecha de ingresos para pobreza extrema alcanza un monto equivalente al 4,5% del gasto público social del gobierno central en 2017 (véase el cuadro III.1). Se destaca que en cuatro países la diferencia equivale a menos de un 1% (Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay), en cuatro suman un aumento de entre un 1% y un 2% (Brasil, Ecuador, Panamá y Paraguay) y en otros cuatro, de entre un 2% y un 4% (Colombia, El Salvador, México y República Dominicana). Por otra parte, en cuatro países el diferencial representa entre un 8% y un 17% del gasto público social del gobierno central de 2017 (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua).

**Cuadro III.1**

América Latina (16 países): monto requerido para cubrir brechas y relación con el gasto público social del gobierno central, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes de PIB)

País	Recursos adicionales		Gasto público social del gobierno central (C)	Recursos adicionales necesarios respecto del gasto público social	
	Para cerrar brecha de pobreza extrema (A)	Para cerrar brecha de pobreza (B)		Para cerrar brecha de pobreza extrema (A/C)	Para cerrar brecha de pobreza (B/C)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,4	5,0	12,7	11,4	39,8
Brasil	0,2	1,15	17,6	1,0	6,5
Chile	0,0	0,4	16,4	0,3	2,6
Colombia	0,4	1,8	13,4	2,6	13,6
Costa Rica	0,1	0,8	12,5	0,8	6,1
Ecuador	0,2	1,2	9,2	1,8	13,0
El Salvador	0,3	4,0	10,0	3,2	40,4
Guatemala	0,6	6,1	6,9	8,3	88,9
Honduras	1,4	10,7	8,5	16,6	125,9
México	0,3	2,6	8,8	2,9	29,1
Nicaragua	1,6	8,7	10,7	14,8	81,0
Panamá	0,1	0,6	8,8	1,6	6,3
Paraguay	0,1	1,1	8,6	1,6	13,0
Perú	0,1	0,8	11,4	0,8	7,3
República Dominicana	0,3	1,7	8,5	3,8	19,8
Uruguay	0,0	0,1	16,8	0,0	0,4
Promedio	0,4	2,9	11,3	4,5	30,8

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

<sup>a</sup> Los datos de Guatemala y de Nicaragua corresponden a 2014, los de Honduras y México se refieren a 2016.

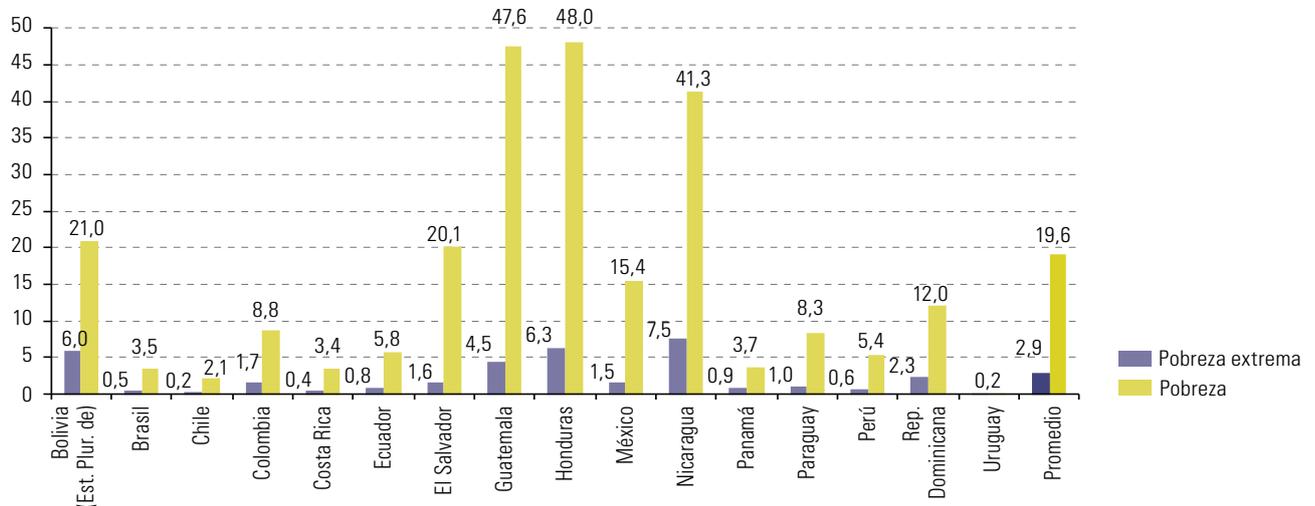
Por su parte, el monto incremental necesario para cubrir la brecha de ingresos de pobreza total en todos los países de la región representa en promedio el 2,9% del PIB, equivalente al 30,8% del gasto público social de los gobiernos centrales de los países latinoamericanos analizados. El tamaño relativo del esfuerzo muestra una distribución similar a la indicada para la pobreza extrema. En el Uruguay este monto equivale a menos del 1% del gasto público social del gobierno central, mientras en Honduras supera el 125%, en Guatemala supondría 89% y en Nicaragua el 81%.

Pero el tamaño del esfuerzo no solo remite a los montos involucrados, sino a la cantidad de recursos disponibles. El incremento que sería necesario en el ingreso de las personas que viven en la pobreza extrema equivale, en promedio, al 2,9% de la recaudación tributaria en 2017 (véase el gráfico III.9). A nivel de los países, este valor fluctúa entre el 0,01% de los ingresos tributarios en el Uruguay y el 7,5% de los de Nicaragua, con ocho países por debajo del 1% y cuatro a nivel del 4,5% o más.

En el caso de los montos que representan la brecha de la pobreza, ellos equivalen al 19,6% de los ingresos tributarios como promedio simple de los países. El Uruguay sigue siendo el país con menor proporción equivalente (0,2%), seguido del Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá (entre un 2% y un 4%). En cambio, en Honduras y Guatemala los ingresos precisos para cubrir la brecha representan casi la mitad de la recaudación (48%) y el 41% en Nicaragua. En un segundo nivel se ubican el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador (en torno al 20%) y más atrás México y la República Dominicana (15% y 12%, respectivamente).

**Gráfico III.9**

América Latina (16 países): proporción de los ingresos tributarios del gobierno central<sup>a</sup> que sería necesario destinar para cubrir brechas, alrededor de 2017<sup>b</sup>  
(En porcentajes de la recaudación)



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

<sup>a</sup> En El Salvador y la República Dominicana corresponde a gobierno central.

<sup>b</sup> Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014, mientras que los de Honduras y México se refieren a 2016.

Una mirada complementaria que permitiría efectuar un análisis completo de factibilidad del financiamiento de los recursos incrementales mencionados proviene de comparar esas necesidades con las estimaciones de evasión tributaria. Los requerimientos financieros para cubrir las brechas de pobreza extrema en estos 16 países representan el 4,6% de los recursos de la evasión tributaria regional; en el caso de la pobreza total, ascendería a un 34%. Así, una mejora en la eficiencia de los sistemas tributarios existentes podría representar una fuente de financiamiento para cubrir las brechas de ingresos de la pobreza extrema y total.

### 3. Estimación de costos para alcanzar la meta de pobreza en un horizonte de 10 años a través de transferencias de ingresos

El primer Objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en poner fin a la pobreza antes de 2030. Para lograrlo, hace falta aumentar los ingresos y cubrir las brechas antes indicadas. Junto con los aumentos del producto del trabajo y de las transferencias entre privados (por medio de remesas o donaciones), los subsidios y las transferencias de ingresos de la protección social son herramientas de la política pública que en las últimas décadas han mostrado su efectividad en la región (Cecchini, S. y otros, 2015).

En esta sección se presentan estimaciones de los incrementos anuales de recursos que serían necesarios en la región para cubrir la totalidad de la brecha de pobreza y pobreza extrema antes de 2030 a través de transferencias de ingresos, considerando tanto las brechas existentes como las estimaciones de crecimiento poblacional, crecimiento económico y evolución proyectada de la pobreza y la pobreza extrema en cada uno de los países (véase el recuadro III.2)<sup>22</sup>.

### Recuadro III.2

Método de estimación de los recursos necesarios para superar la pobreza

La estimación de los costos de las transferencias de ingresos para superar progresivamente la pobreza extrema y la pobreza total hacia 2030 se basa, como punto de partida, en la estimación de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, así como las brechas medias de ingreso per cápita respecto de las líneas respectivas para un conjunto de 17 países de la región con la metodología actualizada de la CEPAL (CEPAL, 2018) aplicada a las encuestas de hogares alrededor de 2017. Las encuestas de 2017 corresponden a la Argentina (zonas urbanas), el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En el caso de México y Honduras las encuestas datan de 2016, y en Guatemala y Nicaragua, de 2014.

Como condición previa para proyectar las tasas de pobreza y de pobreza extrema hasta 2030, se realizaron proyecciones de crecimiento económico sobre la base de estimaciones efectuadas por *Economist Intelligence Unit* para diez países entre 2019 y 2023 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana); a partir de ese año y hasta 2030 la proyección de crecimiento tendencial se estimó sobre promedios móviles de los últimos cinco años partiendo por las tasas de variación proyectadas en los diez países mencionados, y por las observadas entre 2014 y 2018 en los restantes países. A partir de dichas estimaciones de crecimiento anual se estimaron los volúmenes totales del PIB anual en dólares constantes de 2010, tomando como base las estimaciones más recientes disponibles en CEPALSTAT.

Para obtener un volumen de población en situación de pobreza y pobreza extrema que se pudiera proyectar anualmente hasta 2030, se procedió a ajustar el número de personas en situación de pobreza para los años en que se realizó la medición, utilizando las estimaciones y proyecciones poblacionales (estas últimas con la hipótesis de variante media de fecundidad) publicadas en Naciones Unidas (2019).

Las proyecciones de las incidencias de pobreza y pobreza extrema y, por ende, los volúmenes de población correspondientes, se proyectaron sobre la base del cálculo de la elasticidad de la pobreza extrema y de la pobreza total (variación en puntos porcentuales) respecto de las tasas de variación del PIB, con métodos de regresión lineal por país, tomando como referencia los años 2009 a 2016/2017. Las excepciones fueron Guatemala y Nicaragua, cuyos períodos de referencia fueron de 2004 a 2014. En el caso de series no continuas de pobreza extrema y pobreza total, se optó por interpolaciones lineales de incremento o disminución de estas para luego calcular las variaciones anuales.

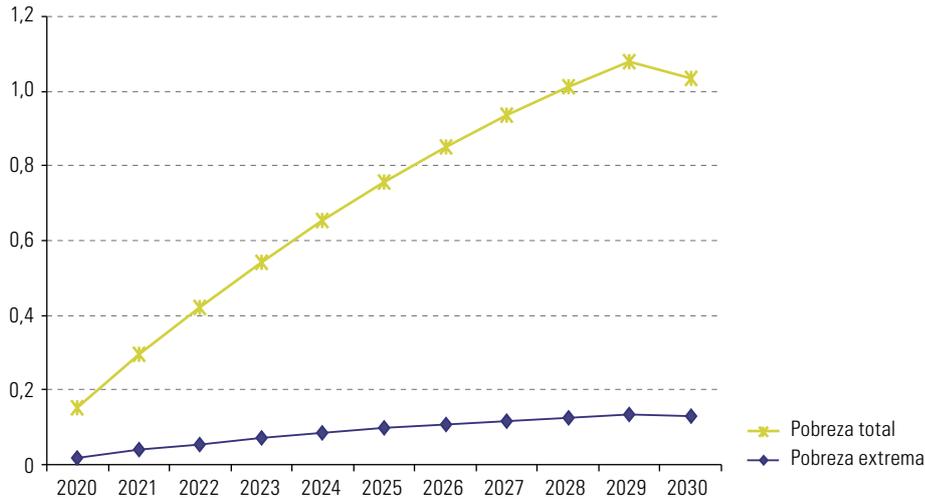
Las brechas medias mensuales de pobreza extrema y de pobreza total se anualizaron y, tomando como base el período de referencia (o de aplicación) de cada encuesta, se llevaron a precios constantes en moneda local de 2010 según los IPC mensuales oficiales registrados en CEPALSTAT, valores a los que se aplicó el tipo de cambio promedio anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) para expresarlos en dólares de 2010.

Por último, las estimaciones de recursos anuales necesarios para cerrar progresivamente las brechas de pobreza y pobreza extrema mediante transferencias se realizaron multiplicando el volumen de población pobre (o en situación de pobreza extrema) proyectado por las brechas anualizadas de pobreza y pobreza extrema (con el supuesto que estas últimas se mantienen constantes, es decir, que las reducciones de pobreza o pobreza extrema de un año a otro involucran a personas representativas de todos los niveles de ingreso bajo la línea de pobreza o pobreza extrema del año anterior). La progresión de dichas transferencias para cubrir gradualmente todas las brechas se estimó sobre la base de un período de diez años (2020 a 2029), considerando un incremento de cobertura de diez puntos porcentuales por año tomando como referencia poblacional para dicha progresión en puntos porcentuales (10% el primer año, 20% el segundo, 30% el tercero y así sucesivamente hasta llegar al 100% en 2029) el volumen de población pobre o en situación de pobreza extrema proyectado en cada año. Las estimaciones de recursos necesarios no incluyen gastos directos o indirectos de administración.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018; *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019* [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp>; *Economist Intelligence Unit* [en línea] <https://www.eiu.com/> y CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Financial Statistics (IFS)* [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

<sup>22</sup> Esta es solo una comparación referencial con cobertura y asignación perfectas. No se incluyen los costos de administración.

Para superar la pobreza extrema en un lapso de diez años<sup>23</sup> mediante transferencias de ingresos a los hogares en esta situación sería necesario que la región incrementase progresivamente el gasto social en un promedio de 865 millones de dólares anuales (a precios constantes de 2010), con un gasto el primer año de alrededor de 1.037 millones de dólares y 8.655 millones de dólares en 2029. Como se aprecia en el gráfico III.10, esto supone destinar el equivalente al 0,02% del PIB regional en 2020, e incrementar progresivamente este gasto hasta alcanzar un total equivalente al 0,13% del PIB regional en 2029.



**Gráfico III.10**

América Latina (16 países): cantidad de recursos a incrementar en transferencias para cerrar las brechas de pobreza y pobreza extrema en 10 años, 2020-2030 (En porcentajes del PIB agregado)

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

Por otra parte, para lograr que todos los hogares de los 16 países analizados de la región tengan ingresos superiores a la línea de la pobreza gracias a la ampliación progresiva de la cobertura en diez años, se requiere un incremento promedio de 6.982 millones de dólares anuales (a precios constantes de 2010), partiendo de 7.891 millones de dólares en 2020 hasta llegar a 69.825 millones de dólares en 2029.

De acuerdo con los parámetros indicados en el recuadro III.2, una vez alcanzada la cobertura total en diez años, los recursos de transferencias de ingresos necesarios para mantener lo alcanzado en cuanto a pobreza extrema y pobreza total muestran una tendencia a la disminución.

Una estrategia de ampliación de las transferencias como la indicada presenta una alta heterogeneidad entre los distintos países debido a la magnitud de las brechas totales a cubrir, las proyecciones de crecimiento poblacional y económico y las consiguientes reducciones de la pobreza y la pobreza extrema asociadas a estos dos factores. En el caso de Chile y del Uruguay, de mantenerse las condiciones que marcan el contexto económico cabría esperar que estos países cumplan con la meta de superación de pobreza definida en la Agenda 2030 incluso antes de 2030. Por su parte, los costos en 2029 no alcanzarían el 1% del PIB en varios países, entre ellos el Brasil, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Panamá, el Perú y el Paraguay, seguidos por el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador con montos de entre el 2% y el 2,5% del PIB. En tanto, tres países afrontan importantes desafíos de financiamiento, lo que requiere mejoras tanto del lado de la recaudación como del gasto. Ellos son Guatemala, Honduras y Nicaragua (entre el 5% y el 9% del PIB).

Es importante tener presente que las estimaciones aquí descritas son solo una referencia para el análisis. Tanto la viabilidad de su implementación como la sostenibilidad de sus resultados están sujetas a contextos cambiantes y a una alta variabilidad en los

<sup>23</sup> Esta estimación solo corresponde a la cantidad de población que se encuentra bajo las líneas de pobreza y la pobreza extrema y no incluye los desafíos operacionales y costos que generan los cambios de condición de la población, derivada de la variabilidad de ingresos de quienes viven en la pobreza y en la situación de vulnerabilidad a la pobreza.

ingresos de la población en situación de pobreza. Estos instrumentos de transferencias solo permitirían efectos directos en el ingreso sin asegurar impactos en las demás dimensiones de la pobreza. Vistos los datos del capítulo I y lo acordado por los Gobiernos de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe<sup>24</sup>, es preciso avanzar en el desarrollo de sistemas universales de protección social con enfoque de derechos y sensibles a las diferencias.

## C. Conclusiones

Al igual que en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, en este capítulo se analiza el gasto público social a nivel de gobierno central, que ha mostrado una tendencia al alza durante el último lustro. Sin embargo, a largo del último año se observa un quiebre de la tendencia, para volver a niveles de 2011 en el promedio de Centroamérica, México y la República Dominicana, y de 2014 entre los cinco países del Caribe anglófono analizados.

Los gobiernos centrales del Brasil, Chile y el Uruguay, en América Latina, y Barbados y Trinidad y Tabago, en el Caribe, destinan más del 14% del PIB al financiamiento de las políticas sociales, mientras en la mayoría de los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá), además de México, la República Dominicana, el Ecuador, el Paraguay y Bahamas, los gobiernos centrales destinan menos del 10% del PIB al gasto social. Así, la insuficiencia y la heterogeneidad en la asignación de recursos públicos a las políticas sociales se mantiene como una característica de la región, tanto en sus montos totales como en su distribución, si bien la protección social, la educación y la salud siguen siendo las funciones prioritarias en términos de recursos.

Al igual que lo indicado en el *Panorama Social de América Latina, 2018*, se mantiene la tendencia de que los países latinoamericanos que mayor cantidad de desafíos enfrentan para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destinan menos recursos a sus políticas en este ámbito, tanto en lo que respecta al PIB como a los montos por persona.

El gasto medio por persona entre los países latinoamericanos muestra una estabilización entre 2017 y 2018, manteniéndose en los niveles más altos de los últimos 18 años, el doble de los montos disponibles por persona a inicios del siglo XXI. Sin embargo, los países de la región siguen lejos de alcanzar los compromisos intergubernamentales que han asumido en diversas instancias en ámbitos como la salud, la educación y la cultura, y a considerable distancia de los países desarrollados. Los cinco países de Caribe de habla inglesa respecto de los que se cuenta con información, si bien mantienen montos superiores a los latinoamericanos, continúan su tendencia descendente en el gasto por persona y afrontan desafíos relativos a la sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales y a los niveles de deuda.

La incorporación de datos de coberturas de gobierno más amplias en algunos países ha permitido complementar la información aquí presentada. Los países acerca de los cuales se dispone de información revelan incrementos de entre 5 y 10 puntos porcentuales del PIB en comparación con lo que presentan informes relativos a cobertura del gobierno central, reafirmando así la importancia de avanzar en la disponibilidad de datos a nivel del gobierno general, particularmente entre los países que cuentan con sistemas de recaudación y gasto público a nivel subnacional que son autónomos del gobierno central.

Los datos presentados en la sección B del capítulo revelan que, en promedio, el volumen de recursos que supone cubrir la brecha de pobreza extrema no parece ser tan significativo en comparación con el actual nivel del gasto público social promedio de los gobiernos centrales en los países de la región. Por su parte, cerrar la brecha de pobreza total conlleva un volumen de recursos considerable. La heterogeneidad asoma nuevamente

<sup>24</sup> Véase la resolución 3(III) de la Conferencia [en línea] [https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00901\\_cds.3\\_resolucion\\_3-iii-esp.pdf](https://crds.cepal.org/3/sites/crds3/files/19-00901_cds.3_resolucion_3-iii-esp.pdf).

como una característica relevante, con mayores desafíos para los países con mayores tasas de pobreza, menor nivel de gasto social y tasas impositivas más bajas. La simulación de requerimientos de ampliación de cobertura en los programas de transferencias de ingresos en un lapso de diez años muestra que superar la pobreza a 2030 no parece muy probable en algunos países si no se despliegan esfuerzos de política para cambiar las tendencias actuales de las tasas de pobreza. Sin embargo, parece una meta alcanzable para la gran mayoría de los países de la región si se toman las medidas necesarias para viabilizar un financiamiento que haga posible mínimos niveles de bienestar, más aún si se intensifican los esfuerzos regionales dirigidos a disminuir la evasión tributaria.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2012), "Resilience, equity, and opportunity: the World Bank's social protection strategy 2012-2022", *Board Report*, N° 73235, Washington, D.C.
- 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), marzo.
- 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), julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_(2019c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Estudio Económico para América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, E. Espíndola (coord.), Madrid.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*, Washington, D.C.
- Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Naciones Unidas (2007), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (A/RES/61/106), Nueva York, enero.
- \_\_\_\_\_(2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", *Informes Estadísticos: Serie M*, N° 84, Nueva York.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2017), *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C., septiembre.
- \_\_\_\_\_(2014), "Resolución CD53.R14: estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud", Washington, D.C., octubre [en línea] <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7652/CD53-R14-s.pdf>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Educación 2030. Declaración de Incheon: hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*, París.

## Anexo III.A1

## Cuadro III.A1.1

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2018

(En porcentajes del PIB, dólares de 2010 y porcentajes)

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2018 (en porcentajes)						
	En porcentajes del PIB		En dólares constantes de 2010 per cápita		Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente <sup>a</sup>	Total
	2017	2018	2017	2018							
Argentina	14,6	13,5	1 531	1 368	81,1	9,7	6,0	2,8	0,0	0,4	100
Bahamas	7,6	6,9	1 984	1 809	25,8	36,8	36,5	0,9	0,0	0,0	100
Barbados	16,5	17,1	2 715	2 783	24,2	34,0	19,4	9,9	3,0	9,5	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,7	...	320	...	35,4	42,6	14,7	7,3	0,0	0,0	100
Brasil	17,6	17,7	1 908	1 924	73,6	13,4	11,9	0,4	0,3	0,4	100
Chile	16,4	16,4	2 456	2 538	34,9	31,6	29,9	1,9	1,1	0,5	100
Colombia	13,4	12,6	1 016	975	43,9	26,4	24,0	4,1	1,2	0,5	100
Costa Rica	12,5	12,1	1 225	1 209	32,1	57,8	7,2	0,5	1,2	1,2	100
Cuba	14,6	9,6	963	641	66,7	18,2	8,1	1,8	5,2	0,0	100
Ecuador	9,2	9,0	484	472	15,5	50,5	30,4	0,7	1,8	1,0	100
El Salvador	10,0	9,0	347	320	20,9	41,8	26,0	9,8	0,9	0,5	100
Guatemala	6,9	7,0	222	228	18,2	42,3	15,3	18,9	2,4	2,9	100
Guyana	12,5	...	481	...	18,6	40,7	31,4	6,9	1,4	1,1	100
Haití <sup>b</sup>	5,2	...	38	...	11,0	56,8	16,1	0,9	8,7	6,4	100
Honduras	8,5	8,0	192	185	5,5	61,9	29,9	1,0	0,0	1,6	100
Jamaica	10,7	10,3	516	508	6,5	50,0	35,2	4,2	2,5	1,6	100
México	8,8	8,7	885	884	39,4	35,8	11,8	10,9	1,0	1,1	100
Nicaragua	10,7	11,1	215	212	3,2	40,1	31,2	22,1	2,3	1,2	100
Panamá	8,8	...	1 021	...	15,2	37,9	19,8	20,7	1,9	4,5	100
Paraguay	8,6	8,6	458	470	40,9	35,9	20,7	0,3	0,8	0,0	100
Perú <sup>c</sup>	11,4	11,1	703	704	24,1	33,9	22,4	4,0	4,9	10,7	100
República Dominicana	8,5	8,0	602	604	19,1	51,6	21,4	4,3	2,3	1,3	100
Trinidad y Tabago	14,6	14,2	2 253	2 225	38,1	25,1	22,1	12,5	2,2	0,0	100
Uruguay <sup>d</sup>	16,8	17,2	2 407	2 504	45,6	28,2	21,0	3,7	1,3	0,2	100

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

<sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.<sup>b</sup> Los datos de Haití corresponden a 2014.<sup>c</sup> La cobertura en el caso del Perú es de gobierno general.<sup>d</sup> Los datos del Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social.

**Cuadro III.A1.2**

América Latina (9 países): gasto social según cobertura institucional, por funciones, 2018

*(En porcentajes del PIB, dólares de 2010 y porcentajes)*

País	Cobertura	Gasto social		Distribución del gasto social por funciones, 2018 <i>(en porcentajes)</i>						
		En porcentajes del PIB	En dólares constantes de 2010 per cápita	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente <sup>a</sup>	Total
Argentina <sup>b</sup>	Sector público	30,0	3 175	46,3	20,7	23,3	8,9	0,0	...	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>c</sup>	Gobierno general	22,2	545	21,0	38,9	24,8	8,0	0,0	0,0	100
Brasil <sup>d</sup>	Gobierno general	27,0	2 921	58,2	19,8	19,3	0,3	0,8	1,7	100
Colombia <sup>d</sup>	Gobierno general	20,4	1 548	43,9	23,7	23,9	2,4	3,3	2,7	100
Costa Rica	Sector público	24,0	2 389	30,5	30,8	27,6	9,9	0,8	0,5	100
Cuba	Gobierno general	28,5	1 904	22,4	29,0	38,1	3,9	6,5	0,0	100
El Salvador	Sector público	14,6	516	36,7	26,4	16,7	19,3	0,5	0,4	100
Paraguay <sup>d</sup>	Gobierno general	13,5	720	46,0	26,9	23,5	2,9	0,5	0,0	100
Perú	Gobierno general	11,1	704	24,1	33,9	22,4	4,0	4,9	10,7	100

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.<sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.<sup>b</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2015.<sup>c</sup> Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2016.<sup>d</sup> Los datos del Brasil, Colombia y el Paraguay corresponden a 2017.



# Dinámica de la migración en la región y sus principales dimensiones

---

Introducción

A. Cambios y continuidades de la migración

B. La migración y sus problemáticas en las subregiones

Bibliografía



## Introducción

En este capítulo, se presentan algunos datos sobre las características de la migración latinoamericana y caribeña. Se incluyen antecedentes recientes sobre las tendencias de los flujos, los cambios y las continuidades que presentan los patrones migratorios, algunas características de los migrantes y ciertas especificidades nacionales y subregionales, descritas sobre la base de información de distintas fuentes.

Es muy importante subrayar que el análisis regional que se ofrece presenta limitaciones relacionadas con la falta de información confiable, oportuna y adecuada. Este tema cobra relevancia debido a los cambios que se han producido recientemente a escala intrarregional, dado que no existen fuentes comparables entre países y es necesario esperar a la realización de la ronda censal de 2020, el desarrollo metodológico de los registros y el mejoramiento de las encuestas de hogares. Con todo, es posible trazar panoramas migratorios generales recurriendo a fuentes de información de los países de destino y a datos proporcionados por la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2019).

### *La actual coyuntura: llamado a la cooperación multilateral para asegurar la protección de las personas migrantes*

De acuerdo con las últimas estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, publicadas en julio de 2019, la población migrante estimada de América Latina y el Caribe es de 40,5 millones de personas; es decir, alrededor de un 15% de la población mundial de migrantes, cifrada en casi 272 millones de personas (Naciones Unidas, 2019). Esta cifra no incluye los movimientos recientes, la movilidad temporal, la circulación ni los retornos, entre otras dimensiones.

Ante el complejo panorama de la migración regional actual, y considerando tanto la presencia histórica de la migración en todas las naciones como sus características presentes, la región debería prepararse para reforzar la cooperación multilateral y atender las urgencias más visibles, como la protección de las personas migrantes y la provisión de instrumentos de política y recursos para las crisis humanitarias.

Es un hecho ampliamente conocido que la movilidad desde los países del norte de Centroamérica y dentro de ellos, así como la de la población venezolana, especialmente en América del Sur, configuran un cuadro de preocupantes situaciones y desafíos que están generando respuestas en el marco de las distintas modalidades de cooperación entre los países, mediante iniciativas tan diversas como el Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México (CEPAL, 2019b), plataformas de atención a la población venezolana emigrada, diálogos sobre la niñez migrante en América del Sur, procesos políticos, grupos de trabajo interamericanos e iniciativas nacionales en todos los países, todas las cuales cabe alentar y someter a evaluación permanente.

En realidad, estas crisis no son más que la expresión de la heterogeneidad de los flujos migratorios presente por lo menos desde hace un par de décadas, en especial en la emigración extrarregional. Hoy en día se asiste a una evidente presencia de “migraciones mixtas,” dado que cada vez es más frecuente que los movimientos de peticionantes de asilo, migrantes económicos, niños, niñas y adolescentes no acompañados, migrantes ambientales, migrantes en situación irregular, personas

traficadas, víctimas de trata y migrantes varados<sup>1</sup>, entre otros, se realicen de manera forzada. La principal característica de este tipo de migración es la condición de vulnerabilidad de las personas involucradas, así como su perfil diferenciado y sus necesidades específicas. La idea básica en este caso es la necesidad de aumentar la protección de las personas en movimiento, tal como los países acordaron en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).

Muchas personas migrantes se enfrentan actualmente a graves situaciones de vulnerabilidad causadas por la violencia, el racismo y la xenofobia en los países del norte de Centroamérica y México —ya sea en sus travesías o al llegar a sus destinos extrarregionales— y en países de América del Sur —especialmente las poblaciones venezolanas en zonas fronterizas—. Asimismo, otras poblaciones, como la haitiana, sufren discriminaciones entrecruzadas derivadas tanto de su origen nacional como de la discriminación racial. Jóvenes, mujeres, niños y niñas, por ejemplo, tienen dificultades para acceder a la protección social, ya sea por la condición forzada de la migración, su masividad o el hecho de que plantea problemáticas transversales y emergentes. Es preciso destacar que los nexos entre la migración y las crisis, el cambio climático y los desastres, el envejecimiento demográfico y la crisis de los cuidados son permanentes y constituyen ámbitos en los que comienza a hacerse notoria la necesidad de mayores análisis y de acciones de política.

Los procesos migratorios contribuyen al bienestar y el desarrollo de las comunidades y los países de la región, por lo que no pueden dejar de alentarse desde una perspectiva a largo plazo, que debe contemplar diversos aspectos, como la conformación de mercados laborales más incluyentes, la posibilidad de construir sociedades más diversas y rejuvenecidas o los desafíos de la interculturalidad. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, puede resultar pertinente destacar el papel de la inmigración para favorecer el reemplazo generacional y contrarrestar los procesos de envejecimiento demográfico del primer mundo, así como reconocer las posibilidades que ofrece la migración para el alivio de la pobreza, la configuración de sociedades más democráticas (en virtud de las fuerzas del transnacionalismo, de la valorización de la diversidad cultural y de la búsqueda de la cohesión social), la materialización de nuevas formas de ayuda al desarrollo y la cooperación regional (Martínez, 2011).

Sin duda, se trata de alentar una visión crítica, positiva y propositiva en el examen de los numerosos asuntos que presentan intersecciones con el campo de la migración internacional, los derechos y el desarrollo (CEPAL, 2002). En muchos de estos debates y análisis, es imperioso adoptar los enfoques de género, étnico-racial, generacional, territorial y, de manera transversal, la perspectiva de derechos humanos. Se trata de una oportunidad para examinar de qué manera la migración puede fomentar la igualdad y, de esta forma, contribuir a la construcción de sociedades más justas (véase el recuadro IV.1).

---

<sup>1</sup> Si bien no existe una definición internacional para el término “migrante varado” (*stranded migrants*), se suele emplear para describir a quienes son objeto de detenciones prolongadas, han visto rechazadas sus peticiones de asilo o se encuentran en situaciones de irregularidad migratoria. El término “migrantes varados” sí se ha utilizado en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración y en numerosos documentos emitidos por fuentes confiables, como los de distintos organismos de las Naciones Unidas (UNODC, 2011).

**Recuadro IV.1**

La pertinencia de lograr los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado en diciembre de 2018 tras largas negociaciones, constituye una oportunidad de mejorar la cooperación multilateral en el campo de la migración internacional mediante un compromiso colectivo. En él se reconoce que es necesario garantizar la protección de los derechos de los migrantes, pues la migración es una fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado. El Pacto cuenta con 23 objetivos, guiados por los principios de la importancia de centrarse en las personas, la cooperación internacional, la soberanía nacional, el estado de derecho y las garantías procesales, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la perspectiva de género, y el interés superior del niño, entre otros. Las relaciones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son estrechas, porque ambos instrumentos promueven la protección de los derechos y la inclusión social de las personas migrantes. En la región, casi todos los países han creado institucionalidad y destinado recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que constituye un buen auspicio para la implementación del Pacto. Sus 23 objetivos están ordenados en función del orden del ciclo migratorio, es decir, desde la emigración hasta el retorno y la reemigración, teniendo en cuenta a todos los grupos de edad, desde los niños y las niñas hasta las poblaciones en edad laboral. Varios son los temas que se persigue abordar, y se encuentran bien resumidos en los objetivos, que llaman a la cooperación multilateral y a un compromiso internacional. En el siguiente cuadro, se presenta una clasificación preliminar de dichos objetivos.

Clasificación preliminar de los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Información y cooperación	Acceso a protección social y a servicios	Regularización	Soberanía y seguridad de las personas migrantes	Inclusión social
1) Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica	4) Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada	2) Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen	8) Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos	16) Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
3) Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración	14) Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio	5) Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular	9) Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes	17) Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
23) Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular	15) Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos	6) Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente	10) Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional	18) Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
	20) Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes	7) Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración	11) Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada	19) Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
	22) Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas	12) Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación	13) Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas	21) Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible

**Fuente:** C., Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago.

**Fuente:** C., Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago.

## A. Cambios y continuidades de la migración

---

La migración internacional en América Latina y el Caribe constituye un asunto de especial relevancia en la actualidad, dado que sus continuidades y transformaciones ocupan un lugar destacado en la opinión pública y en las agendas políticas y de desarrollo de los países. Los patrones y corredores migratorios reflejan continuidades de largo plazo (como la prevalencia de la Argentina como uno de los países de mayor inmigración), así como cambios en el volumen y la dirección de los flujos (por ejemplo, la intensa inmigración en Chile y las características mixtas de la emigración centroamericana y venezolana actual), que han ocasionado cambios en las características de los migrantes (como la participación de más hombres y la de niñas, niños y adolescentes en el ciclo migratorio). Este es el contexto de las tendencias de la migración latinoamericana y caribeña.

---

### 1. Patrones y tendencias

Los tres patrones más característicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe desde la segunda mitad del siglo XX han sido la emigración hacia el exterior de la región, la inmigración histórica de ultramar y los intercambios intrarregionales. Un cuarto patrón, a menudo menos destacado, es el retorno a los países, ya sea planeado o forzado (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014).

A la vez que se aprecian indicios de una tendencia reciente a la desaceleración de algunos de los flujos de emigración a los principales destinos extrarregionales, la inmigración de personas provenientes de otras regiones del mundo ha venido perdiendo importancia relativa. El balance migratorio negativo —es decir, el predominio de la emigración— sigue siendo un rasgo definitorio de los intercambios de la región con el resto del mundo, y, según las estimaciones actuales, se registran seis personas emigradas por cada dos inmigrantes (véase el cuadro IV.1).

A su vez, los intercambios dentro de la región son los que más se han intensificado. Ya en 1990, el porcentaje de población migrante correspondiente a la migración intrarregional era del 50%, y esta cifra llegó a representar el 63% del total en 2010 (véase el gráfico IV.1). Además, en los últimos años, se ha ampliado el número de países de origen y han aparecido nuevos destinos, como consecuencia de la emigración venezolana y su presencia en varios países de la región —en especial, Colombia, el Ecuador, el Perú y Chile—, así como en algunos países del Caribe.

Un denominador común en el examen de las tendencias migratorias es la insuficiencia de información confiable, oportuna y adecuada a la complejidad del fenómeno. La mayoría de los datos disponibles provienen de las siguientes fuentes: los censos de la ronda de 2010 (que, dada su antigüedad, no permiten captar las tendencias más recientes), registros administrativos con diferentes conceptualizaciones, encuestas de hogares que resultan apropiadas en unos pocos países y encuestas nacionales específicas sobre migración en un número reducido de países (véase el recuadro IV.2)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los ejemplos más recientes son la Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país (ENPOVE) de 2018, en el Perú, que cuenta con apoyo técnico y financiero multilateral (INEI, 2019), y la Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica (ENIE) de 2016, realizada con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (CCP/UCR, 2016).

**Cuadro IV.1**

América Latina y el Caribe: inmigrantes y emigrantes con respecto a la población total, por país de residencia y de nacimiento, 2019

(Estimaciones mínimas en número de personas y en porcentajes)

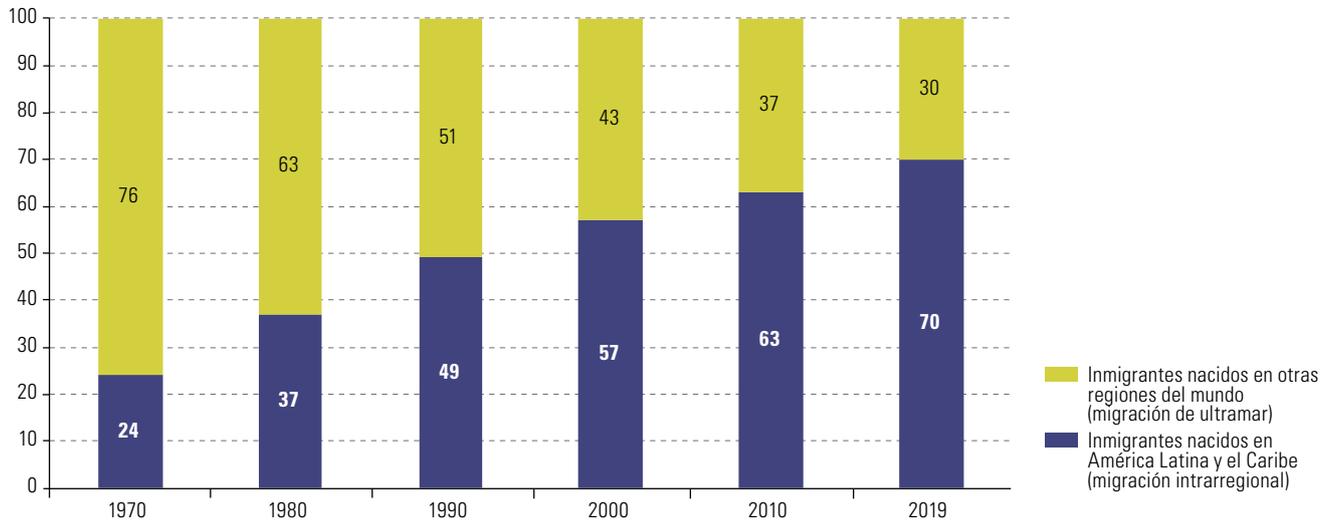
Región/país	Población total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	Porcentaje de la población total	Número	Porcentaje de la población total
<b>Total de América Latina y el Caribe</b>	<b>648 094 978</b>	<b>11 657 804</b>	<b>1,8</b>	<b>40 440 504</b>	<b>6,2</b>
<b>América del Sur</b>	<b>424 393 617</b>	<b>8 220 807</b>	<b>1,9</b>	<b>14 821 322</b>	<b>3,5</b>
Argentina	44 780 677	2 212 879	4,9	1 013 414	2,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11 513 100	156 114	1,4	878 211	7,6
Brasil	211 049 527	807 006	0,4	1 745 339	0,8
Chile	18 952 038	939 992	5,0	650 151	3,4
Colombia	50 339 443	1 142 319	2,3	2 869 032	5,7
Ecuador	17 373 662	381 507	2,2	1 183 685	6,8
Islas Malvinas	3 377	1 902	56,3	1 623	48,1
Guayana Francesa	782 766	15 699	2,0	520 196	66,5
Guyana	290 832	117 372	40,4	520 196	66,5
Paraguay	7 044 636	160 519	2,3	871 638	12,4
Perú	32 510 453	782 169	2,4	1 512 920	4,7
Suriname	581 372	46 157	7,9	423 517	72,8
Uruguay	3 461 734	81 482	2,4	633 439	18,3
Venezuela (República Bolivariana de)	28 515 829	1 375 690	4,8	2 519 780	8,8
<b>Centroamérica</b>	<b>177 586 526</b>	<b>1 927 688</b>	<b>1,1</b>	<b>16 465 784</b>	<b>9,3</b>
Belice	390 353	59 998	15,4	68 144	17,5
Costa Rica	5 047 561	417 768	8,3	150 400	3,0
El Salvador	6 453 553	42 617	0,7	1 600 739	24,8
Guatemala	17 581 472	80 421	0,5	1 205 644	6,9
Honduras	9 746 117	38 933	0,4	800 707	8,2
México	127 575 529	1 060 707	0,8	11 796 178	9,2
Nicaragua	6 545 502	42 172	0,6	682 865	10,4
Panamá	4 246 439	185 072	4,4	161 107	3,8
<b>El Caribe</b>	<b>43 309 006</b>	<b>1 509 309</b>	<b>3,5</b>	<b>9 135 349</b>	<b>21,1</b>
Anguila	1 4869	5 679	38,2	2 707	18,2
Antigua y Barbuda	97 118	29 207	30,1	55 089	56,7
Aruba	106 314	36 532	34,4	19 640	18,5
Bahamas	389 482	62 962	16,2	46 467	11,9
Barbados	287 025	34 807	12,1	112 925	39,3
Cuba	11 333 483	4 886	0,0	1 654 684	14,6
Curaçao	163 424	40 883	25,0	123 132	75,3
Dominica	71 808	8 264	11,5	78 634	109,5
Granada	112 003	7 124	6,4	75 784	67,7
Guadalupe	447 905	100 030	22,3	11 856	2,6
Haití	11 263 077	18 756	0,2	1 585 681	14,1
Islas Caimán	64 948	28 985	44,6	1 973	3,0
Islas Turcas y Caicos	38 191	24 534	64,2	31 033	81,3
Islas Vírgenes Británicas	3 003	20 778	691,9	...	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	104 578	56 745	54,3	25 863	24,7
Jamaica	2 948 279	23 468	0,8	1 111 021	37,7
Martinica	375 554	61 647	16,4	13 919	3,7
Montserrat	4 989	1 375	27,6	22 838	457,8
Puerto Rico	2 933 408	266 828	9,1	2 007 347	68,4
República Dominicana	10 738 958	567 648	5,3	1 558 668	14,5
Saint Kitts y Nevis	52 823	7 587	14,4	124 941	236,5
San Martín (Países Bajos)	42 388	28 260	66,7	29 209	68,9
San Vicente y las Granadinas	110 589	4 692	4,2	60 655	54,8
Santa Lucía	18 279	8 383	45,9	63 605	348,0
Trinidad y Tabago	1 394 973	59 249	4,2	334 304	24,0

**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>; y J. Martínez, M. V. Cano y M. Soffia, "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

**Nota:** Las cifras de población total corresponden a estimaciones vigentes.

**Gráfico IV.1**

América Latina y el Caribe: población inmigrante según procedencia, 1970-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>; y J. Martínez, M. V. Cano y M. Soffia, "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

**Recuadro IV.2**

Posibilidades y límites de las encuestas de hogares para estimar la migración

Las encuestas de hogares, los censos de población y los registros administrativos son las tres principales fuentes que sustentan la investigación, el análisis y el diagnóstico de la migración y aportan datos empíricos a distintas áreas del conocimiento; especialmente, en temas económicos, demográficos y sociales. Cada uno de estos instrumentos está sujeto a distintos errores de medición y diseño, que imponen limitaciones a su uso.

En general, las encuestas de hogares en los países de América Latina tienen un diseño muestral complejo, probabilístico, estratificado, de múltiples etapas y con probabilidades de inclusión no uniformes. De allí que las estimaciones elaboradas a partir de estas operaciones estadísticas estén sujetas al error muestral y se requiera evaluar su validez estadística mediante diversos indicadores de calidad que describan su precisión y confiabilidad y que, a su vez, alerten al usuario cuando la precisión de la estimación no sea confiable. Entre estos indicadores de calidad, pueden citarse los siguientes: intervalos de confianza, tamaño de la muestra, efecto de diseño, tamaño de la muestra efectivo, coeficiente de variación, grados de libertad, coeficiente de variación logarítmico y conteo de casos no ponderado (Gutiérrez y otros, 2019).

Para el caso de algunas estimaciones incluidas en esta edición del *Panorama Social de América Latina*, se han calculado los indicadores mencionados a partir de los parámetros específicos de cada diseño muestral y se han contrastado con respecto a un conjunto de límites establecidos, de conformidad con las recomendaciones y los usos internacionales de los institutos de estadística. La aplicación de estos criterios constituye una limitación al uso de las encuestas, pues restringe las inferencias que pueden realizarse a partir del valor estimado de un estadístico. Por otra parte, también puede considerarse como algo positivo, pues permite establecer un determinado grado de confianza respecto de la precisión con que se realiza dicha estimación.

Por otro lado, existe el problema de la desactualización de los marcos de muestreo, que suelen elaborarse tras los censos de población y pueden verse afectados especialmente por procesos migratorios masivos en el período intercensal, como ha sucedido en los últimos

## Recuadro IV.2 (conclusión)

años en los países de la región. Del mismo modo, en los casos en que los inmigrantes se establecen inicialmente en hogares colectivos o habitan incluso en sus lugares de trabajo, es posible que se encuentren fuera del universo cubierto habitualmente por las encuestas de hogares y no estén incluidos en sus estimaciones. Finalmente, la subestimación puede incrementarse debido a omisiones como el ocultamiento de su condición de migrantes por distintas razones.

Una dificultad adicional puede surgir como consecuencia de la falta de comparabilidad entre las definiciones del concepto de "migrante" adoptadas en algunas de las encuestas. Aunque la mayoría de los países incluyen preguntas sobre migración que cumplen con las recomendaciones internacionales, existen algunos casos en que el conjunto de preguntas puede no ser suficiente.

En el caso de 13 de los 16 países de los cuales se cuenta con información sobre su última encuesta, se conoce el lugar de nacimiento de los miembros del hogar y, en varios de ellos, se dispone de información complementaria sobre la residencia anterior a la del momento de la encuesta. En 12 de los 16 países, se cuenta con datos sobre el lugar de residencia cinco años antes.

En el cuadro siguiente, se presenta un ejercicio sobre la estimación de la proporción de personas migrantes para cada uno de los países acerca de los que se dispone de información, así como los límites del intervalo de confianza, y se incluye una alerta cuando la estimación presentada no cumple con alguno de los criterios de calidad establecidos.

América Latina: personas migrantes y límites inferior y superior del intervalo de confianza, encuesta más reciente disponible  
(En porcentajes)

	Inmigrantes	Límite inferior	Límite superior	Inmigrantes recientes	Límite inferior	Límite superior
Argentina	4,75	4,50	4,99	0,39		
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	0,27 <sup>b</sup>	0,17	0,42	0,08 <sup>b</sup>	0,06	0,10
Brasil	0,38	0,33	0,43	0,08	0,07	0,10
Chile	3,91	3,38	4,52	2,58	2,11	3,15
Colombia	1,12	1,09	1,15	...	...	...
Costa Rica	8,67	8,00	9,40	0,53	0,41	0,68
Ecuador	1,18			...	...	...
Guatemala	3,53	2,81	4,43	...	...	...
Honduras	0,71			0,09 <sup>b</sup>		
México <sup>a</sup>	...	...	...	0,11	0,08	0,15
Nicaragua	0,82			0,21 <sup>b</sup>		
Panamá	4,42	3,88	5,03	2,13		
Paraguay	1,33	1,07	1,65	0,29	0,20	0,43
Perú	0,34	0,28	0,41	0,07 <sup>b</sup>	0,05	0,10
República Dominicana	3,04	2,54	3,62	...	...	...
Uruguay	2,31	2,2	2,4	0,47	...	...

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

<sup>a</sup> Medida aproximada, no comparable estrictamente.

<sup>b</sup> La estimación no alcanza el nivel de precisión requerido.

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

Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, la División de Población de las Naciones Unidas estima que, en 2019, 40,5 millones de latinoamericanos y caribeños residen en países distintos al de su nacimiento (Naciones Unidas, 2019), lo que representa un cuantioso aumento respecto de los 30 millones registrados en los datos de la ronda de censos de 2010 (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014). Como se observa en las cifras del cuadro IV.1, un 6% de la población total de América Latina y el Caribe reside en un país distinto al de su nacimiento.

El volumen total de emigrantes se compone de la población nacida en países de América Latina y el Caribe residente en otras regiones del mundo, por una parte, y de la población nativa residente en países de la región distintos al de su nacimiento, por otra. Según los censos nacionales, el total de la población extranjera que reside en países de América Latina y el Caribe alcanzaba los 7,6 millones de personas alrededor de 2010. Las estimaciones para 2019 arrojan un valor de 11,7 millones, lo que equivale a prácticamente un cuarto de la cantidad de emigrados y tan solo a un 1,8% de la población total de la región. Los inmigrantes provienen tanto de ultramar como de la propia región. Mientras que la inmigración extrarregional perdió peso, al pasar de un 37,2% del total de población inmigrante a un 30% en 2019, en el segundo caso, la cifra aumentó de un 62,8% a un 70% (véase el gráfico IV.1).

El gráfico IV.2 revela que el peso de la población inmigrante sobre la población nativa es más o menos homogéneo en las distintas subregiones de América Latina y el Caribe, y oscila entre un 1,1% (Centroamérica y México) y un 3,5% (el Caribe). La proporción de los emigrantes sobre las poblaciones nacionales varía más entre las subregiones y es más elevada: destacan el Caribe y Centroamérica y México, por la elevada proporción que representan los emigrantes con respecto al volumen de población nativa (un 21,1% y un 9,3%, respectivamente).

México presenta la cifra de emigrantes más elevada, si bien el peso de la emigración regional de este país se ha reducido de un 40% en 2010 —cuando unos 12 millones de sus ciudadanos vivían en el exterior— a un 29% en 2019 (cerca de 11,8 millones de emigrados). Colombia, con casi 2,9 millones, le sigue en orden de magnitud. En total, catorce países registrarían más de 1 millón de emigrantes: México, Colombia, Venezuela (República Bolivariana de), Puerto Rico, Brasil, Cuba, El Salvador, Haití, República Dominicana, Perú, Guatemala, Ecuador, Jamaica y Argentina. Destaca la incidencia relativa de la cifra de emigrantes sobre la población nacional en El Salvador (24,8%), Jamaica (37,7%) y Puerto Rico (68,4%), lo que sucede también en varias naciones caribeñas (véase el cuadro IV.1).

Cabe destacar que la emigración reciente desde la República Bolivariana de Venezuela, tema que se analizará más adelante, es uno de los cambios más significativos de los últimos años. Ello afecta particularmente las cifras estimadas de inmigración en Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú, en términos absolutos, y en algunas naciones del Caribe en términos relativos.

Teniendo presentes las limitaciones mencionadas, en el cuadro IV.1 se muestra que la Argentina sigue presentando el mayor volumen de inmigración, ya que sus 2,2 millones de inmigrantes equivalen a un 19% de los inmigrantes contabilizados en la región. Cuatro países superan el millón de inmigrantes —Argentina, Venezuela (República Bolivariana de), Colombia y México<sup>3</sup>—, así como el Caribe en su conjunto. En términos de incidencia relativa sobre las poblaciones nacionales, la inmigración

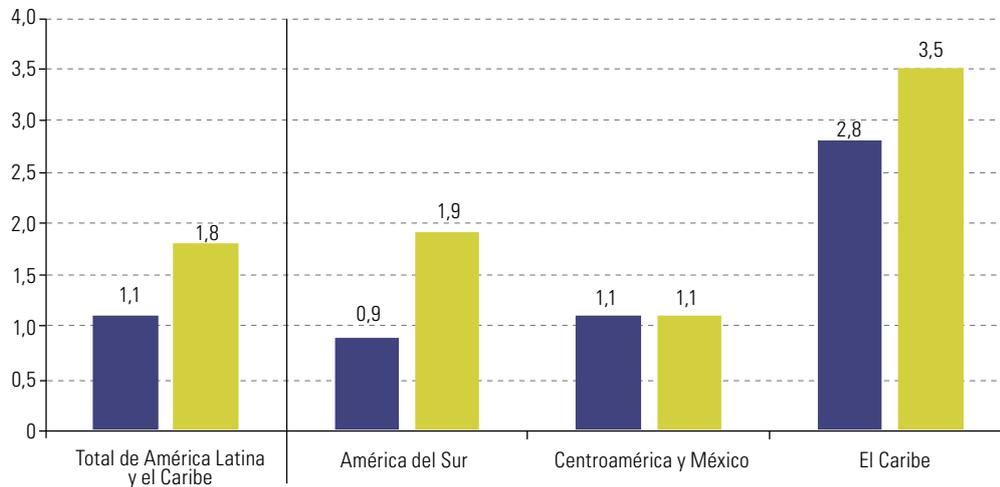
<sup>3</sup> Hay que aclarar que, salvo Colombia, estos países han registrado cifras elevadas en ocasiones anteriores. En México, es sabido que más de la mitad de la población inmigrante es de origen mexicano (se trata de hijos de padres retornados nacidos en México), hecho que responde a la dinámica de vida fronteriza con los Estados Unidos y a los efectos de los procesos migratorios. La inmensa mayoría son niños, niñas y adolescentes que habitan en estados fronterizos o de gran tradición migratoria (Rodríguez, 2010).

supera el 10% en dos países (Guyana y Belice) y numerosas naciones del Caribe, donde los intercambios migratorios son intensos, de acuerdo con las proporciones de inmigrantes y emigrantes (véanse los gráficos IV.2 y IV.3). Por otro lado, Chile ha informado que contaba con más de 1 millón de inmigrantes en 2018, según una estimación que combina distintas fuentes, desde los datos del censo de 2017 (INE, 2018) hasta registros administrativos<sup>4</sup>.

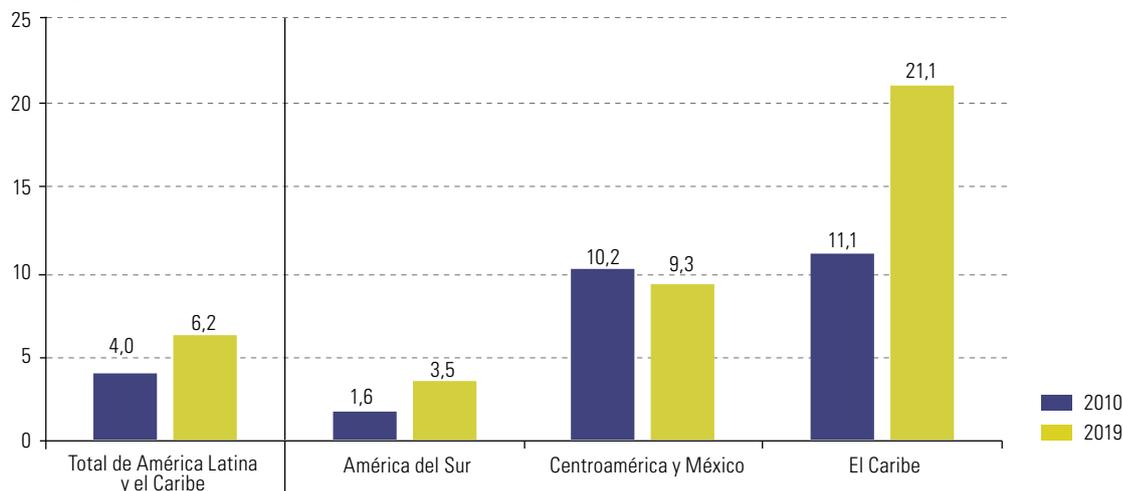
### Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe: proporción de inmigrantes y emigrados con respecto a la población nacional, por subregiones, alrededor de 2010 y 2019  
(En porcentajes)

#### A. Inmigrantes



#### B. Emigrados

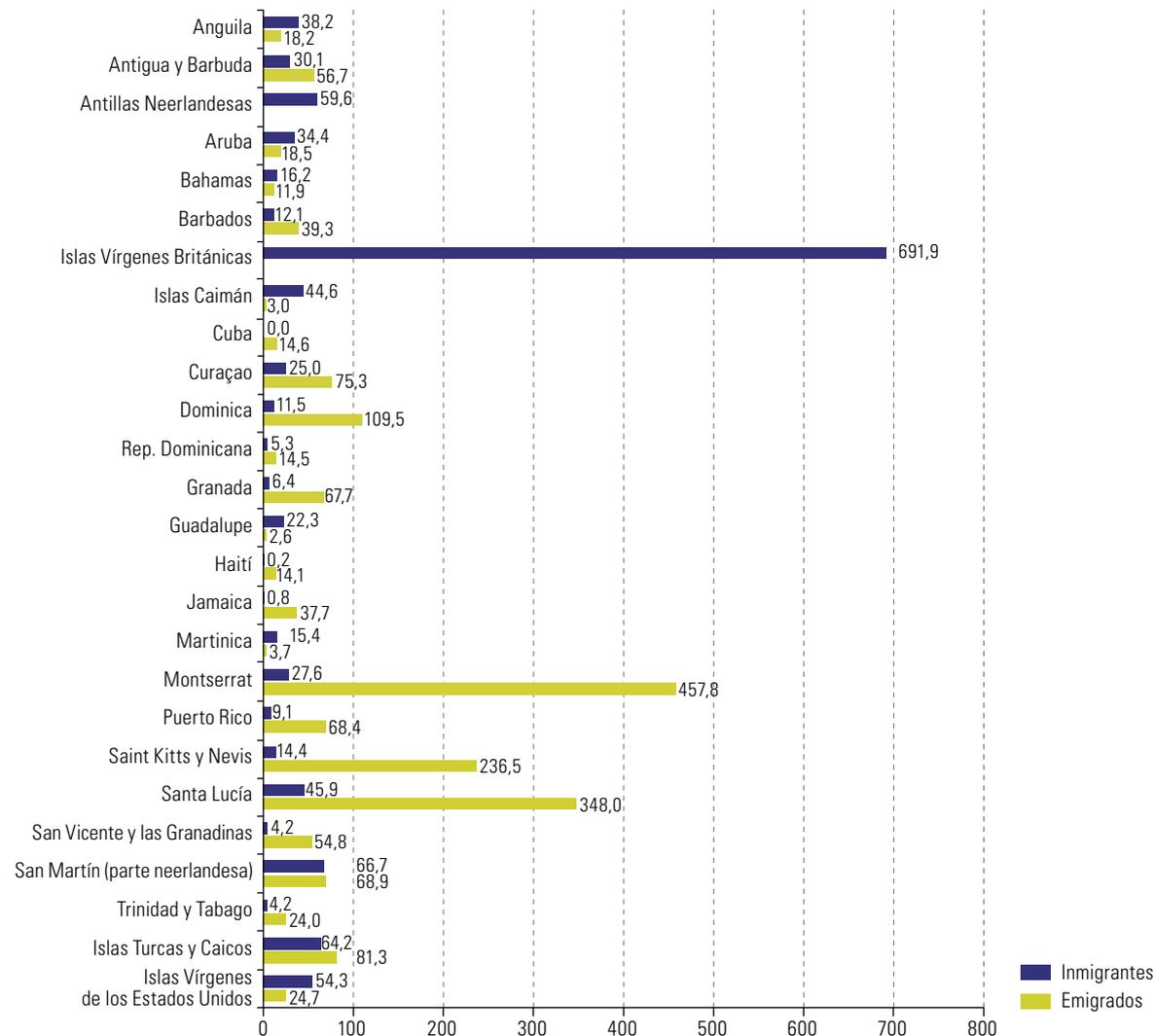


**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

<sup>4</sup> Véase [en línea] <https://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>.

**Gráfico IV.3**

El Caribe (26 países): proporción de inmigrantes y emigrados con respecto a las poblaciones nacionales, 2019  
(En porcentajes)

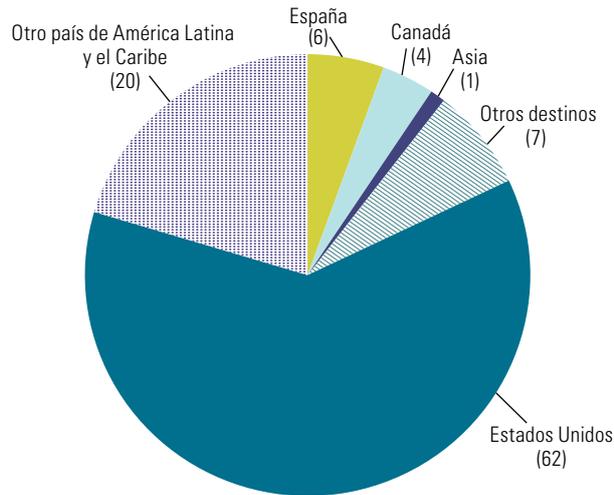


Fuente: Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

## 2. La disminución de la emigración extrarregional: ¿tendencia coyuntural?

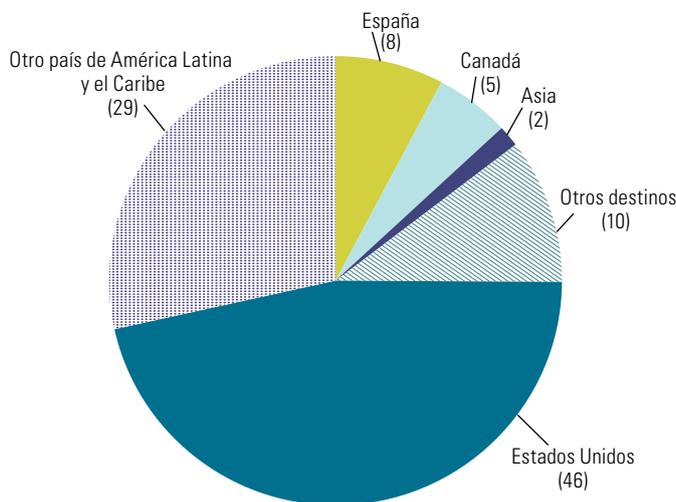
Los Estados Unidos son el principal destino de la emigración regional (véanse los gráficos IV.4 y IV.5). Si bien ello no se aplica a todos los países, sí refleja una tendencia a largo plazo. Alrededor de 2010, este país concentraba tres cuartas partes de la población migrante latinoamericana y caribeña, al tiempo que, por ejemplo, otros países de la OCDE —Canadá, España y Japón— atraían solo el 13% (OCDE, 2016).

A partir de la crisis financiera mundial de 2008-2009, disminuyeron los flujos de migrantes regionales hacia los Estados Unidos. Aun excluyendo la población proveniente de México, los Estados Unidos siguen siendo un destino muy importante y concentran casi a un 50% de los migrantes regionales (véase el recuadro IV.3, sobre el caso de las trabajadoras domésticas no remuneradas).

**Gráfico IV.4**

Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños, 2019  
(En porcentajes)

**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

**Gráfico IV.5**

Principales destinos de los emigrantes latinoamericanos y caribeños con exclusión de los mexicanos en los Estados Unidos, 2019  
(En porcentajes)

**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

Es llamativa la disminución del flujo anual de emigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos observada desde la crisis de 2008-2009 y el aumento del retorno, proceso que ha ocasionado que el volumen de inmigrantes mexicanos en ese país haya disminuido o se haya mantenido estable en los últimos años —una tendencia todavía difícil de definir, según informan la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (American Community Survey)<sup>5</sup> y otras fuentes (Passel y Cohn, 2016; González-Barrera, 2015)—. Por el contrario, se observa un incremento del volumen de migrantes en los Estados Unidos procedentes de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y del Caribe; principalmente, Cuba, Haití y la República Dominicana.

<sup>5</sup> Véase Oficina del Censo de los Estados Unidos, "American Community Survey (ACS)" [en línea] ACS, <http://www.census.gov/programs-surveys/acs/>.

**Recuadro IV.3**

## Trabajadoras domésticas latinoamericanas en los Estados Unidos

Según cifras oficiales, en los Estados Unidos, un 46% del personal que se desempeña en el trabajo doméstico remunerado nació en el extranjero, aunque esta cifra puede ser mayor, debido a la dificultad de contabilizar a la población migrante indocumentada en ese sector. Diversos estudios destacan el sesgo racial característico de esta ocupación, desempeñada mayoritariamente por mujeres afrodescendientes y por trabajadoras migrantes provenientes de América Latina y el Caribe y, en menor medida, de Asia. El trabajo doméstico remunerado es una de las ocupaciones que está creciendo más rápidamente en este país<sup>a</sup>.

Los resultados de una encuesta realizada a trabajadores domésticos remunerados en 14 áreas metropolitanas de los Estados Unidos mostraron que se trataba de una ocupación desempeñada casi exclusivamente por mujeres (97%) y con una altísima prevalencia de migrantes: un 78% de los trabajadores domésticos remunerados había nacido en el extranjero. El 60% de las personas encuestadas se identificaban como latinas, el 23% como blancas, el 9% como negras y el 9% como asiáticas. Casi la mitad de las personas trabajadoras migrantes (47%) se encontraba en situación migratoria irregular (indocumentadas y, por lo tanto, en peligro de ser deportadas). Una proporción significativa del personal doméstico remunerado entrevistado hablaba muy mal o no hablaba inglés (41%) y su nivel de estudios era bajo (el 39% no había alcanzado a completar los estudios secundarios). La encuesta mostró, además, que las trabajadoras y los trabajadores latinos percibían sistemáticamente salarios menores, y los indocumentados, aún más bajos. Estos últimos, además, enfrentaban peores condiciones laborales y contaban con escasa capacidad de negociación. Aceptaban muchas veces realizar tareas no incluidas en el contrato sin compensación monetaria y la mayoría no disfrutaba de ningún tipo de beneficio social. Los trabajadores residentes en el domicilio de su empleador experimentaban mayores niveles de vulnerabilidad y abuso, y una gran parte debía trabajar jornadas más largas que las pactadas e interrumpir sus pausas de descanso sin cobrar las horas extra trabajadas.

**Fuente:** L. Burnham y N. Theodore, *Home Economics: The Invisible and Unregulated World of Domestic Work* National Domestic Workers Alliance, Nueva York, National Domestic Workers Alliance, 2012.

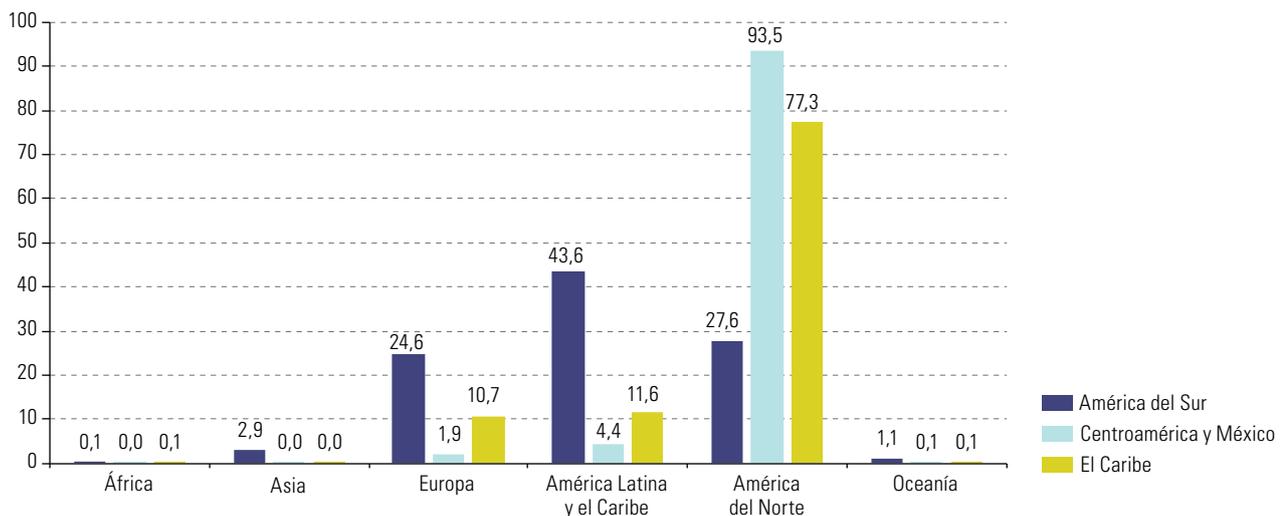
<sup>a</sup> Un ejemplo de este incremento se observa en las cifras del departamento de empleo del estado de Oregon, que estimó que el número de hogares que contratan apoyo de servicio doméstico se incrementó más de seis veces entre 2001 y 2018 (State of Oregon Employment Department, 2019).

Las estimaciones de las Naciones Unidas (véanse los gráficos IV.6 y IV.7) evidencian que los Estados Unidos siguen siendo el principal destino migratorio de los países de la región y España, el segundo. Pero también revelan diferencias importantes entre subregiones, pues la tendencia a migrar hacia los Estados Unidos es muy superior en México, Centroamérica y el Caribe, mientras que los países de América del Sur presentan una tendencia mucho más significativa a la migración intrarregional.

**Gráfico IV.6**

Distribución de los migrantes latinoamericanos y caribeños en el resto del mundo según subregión de origen, por continentes y subregiones, 2019

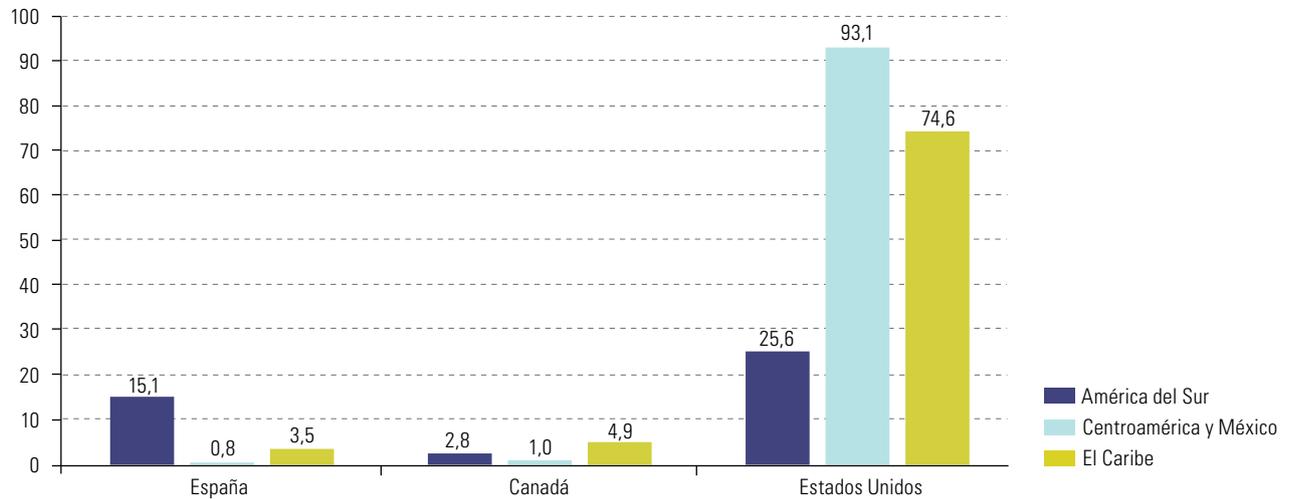
(En porcentajes)



**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

**Gráfico IV.7**

Distribución de migrantes latinoamericanos y caribeños en el resto del mundo según subregión de origen, por países de destino tradicionales, 2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Naciones Unidas, "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

### 3. La expansiva dinámica migratoria intrarregional

La migración intrarregional registró una expansión peculiar en el último quinquenio, debido a los flujos de migrantes centroamericanos hacia México. Más allá del caso de los Estados Unidos y México, los otros flujos de migración limítrofe que tradicionalmente han existido dentro de la región (flujos de migración Sur-Sur) son los de migrantes de Haití a la República Dominicana, de Nicaragua a Costa Rica y de Colombia a la República Bolivariana de Venezuela, en los cuales la mayor parte de los migrantes proviene de países vecinos.

Antes del quinquenio 2014-2019, se venía registrando un aumento de los intercambios de población entre países de la región, por el efecto conjunto de las restricciones y los altos costos que supone la emigración a países desarrollados, así como las mayores facilidades para el desplazamiento, especialmente entre países fronterizos, en lo que se refiere a las comunicaciones y los medios de transporte. Si bien esto continúa siendo así, el panorama se ha complejizado, puesto que en varios países se han registrado aumentos significativos del volumen de inmigrantes, y la inmigración proveniente de países vecinos ha tendido a combinarse con la originaria de otros lugares.

La necesidad de brindar atención humanitaria y política a la emigración venezolana, en particular, ha originado diversas iniciativas, especialmente en América del Sur (OIM, 2018; R4V, 2019; OEA, 2019), y la estimación del número de emigrantes constituye una pieza central de la agenda regional. En el cuadro IV.2 y el gráfico IV.8, se muestra la magnitud de este fenómeno y la expansión de las tasas de crecimiento<sup>6</sup>. Ante esta situación, se espera que la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), que coordinan la Oficina del Alto

<sup>6</sup> Los datos provienen de fuentes diferentes y combinan conceptos distintos de "migrante". Mientras que las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) se refieren a los nacidos en la República Bolivariana de Venezuela que residen en otros países, otras fuentes se basan en registros de estancias legales (R4V, 2019) o se refieren a exmiembros de un hogar que residen en el exterior (Freitez, 2017), entre otras alternativas. El Observatorio Venezolano de Migración, sobre la base de estimaciones de la OIM, calcula que hay unos 4 millones de emigrados (véase [en línea] <https://www.observatoriovenezolanodemigracion.org/>). Bahar y Barrios (2018) llegan a proyectar una cifra superior a 8 millones de emigrantes en 2020.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (R4V, 2019), ofrezca una respuesta concertada. El aumento de la emigración se ha concentrado claramente en los últimos años, si bien el país ya venía exhibiendo un comportamiento emigratorio desde hace tiempo (Freitez, 2011 y 2017; Martínez y Orrego, 2016).

#### Cuadro IV.2

Estimaciones de venezolanos en el exterior, 1990-2019<sup>a</sup>

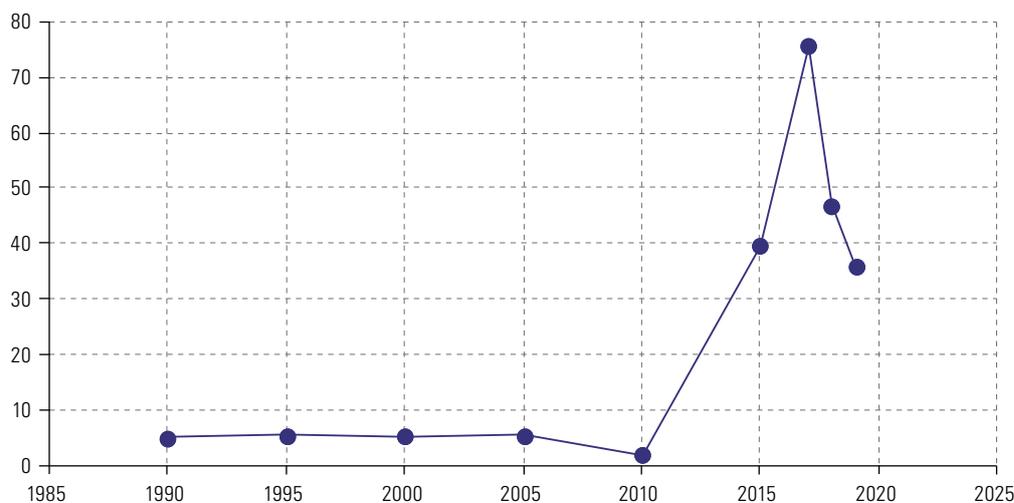
Año	Cantidad (en miles de personas)	Proporción de la población nacional (en porcentajes)	Tasa anual de crecimiento (por cien habitantes)
1990	185	0,9	5,2
1995	240	1,1	5,5
2000	317	1,3	5,4
2005	416	1,6	5,5
2010	550	1,9	1,9
2015	606	1,9	39,6
2017	1 400	4,8	75,6
2018	3 100	10,7	46,9
2019	5 000	17,5	36,1
<b>2020</b>	<b>7 200</b>	<b>25,4</b>	

**Fuente:** Naciones Unidas, "Workbook" [en línea] UN\_MigrantStockByOriginAndDestination\_2017, para 1990 a 2015; A. Freitez, "ENCOVI. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Venezuela 2017. Emigración", Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), 2017; Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), "Response for Venezuelans. Latin America and the Caribbean Venezuelan Refugees & Migrants in the region", 2019 [en línea] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69837>, para 2018 y Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región* (OEA/Ser.D/XV.21), junio de 2019, sobre proyección lineal para 2020.

<sup>a</sup> Cifras de la década de 2010 sujetas a revisión y evaluación.

#### Gráfico IV.8

República Bolivariana de Venezuela: crecimiento anual de la emigración, 1990-2020  
(Tasa por 100 habitantes)



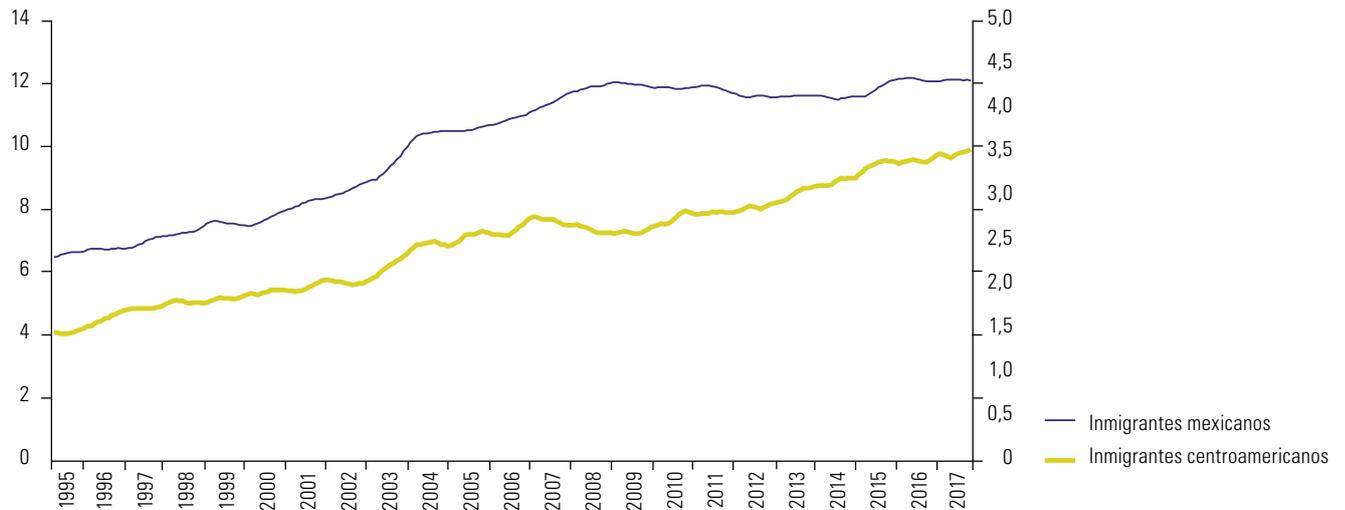
**Fuente:** Naciones Unidas, "Workbook" [en línea] UN\_MigrantStockByOriginAndDestination\_2017, para 1990 a 2015; A. Freitez, "ENCOVI. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Venezuela 2017. Emigración", Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), 2017; Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), "Response for Venezuelans. Latin America and the Caribbean Venezuelan Refugees & Migrants in the region", 2019 [en línea] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69837>, para 2018 y Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región* (OEA/Ser.D/XV.21), junio de 2019, sobre proyección lineal para 2020.

A su vez, en los últimos años ha aumentado la importancia y la visibilidad de los movimientos de Centroamérica (véase el gráfico IV.9), sobre todo hacia los Estados Unidos y durante su tránsito por México, debido, entre otras cosas, a la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados y la movilidad en caravanas, que desataron sucesivas "crisis humanitarias" por la falta de protocolos para atender una migración masiva y sin precedentes y, posteriormente, los desplazamientos masivos de familias enteras provocados por las deportaciones. En esta subregión se ha hecho patente la

necesidad de incidir en los factores económicos, ambientales y sociales de la migración, así como en la creciente violencia y las crisis políticas, que están convirtiendo a la migración en una situación forzada.

#### Gráfico IV.9

Estados Unidos: mexicanos y centroamericanos residentes en el país, enero de 1995 a julio de 2017  
(En millones de personas)



**Fuente:** A. Canales y M. Rojas, "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica", *serie Población y Desarrollo*, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

En esta subregión destacan, además, los nuevos flujos hacia Panamá (de origen también extracontinental) y otros dos flujos migratorios que plantean retos y desafíos particulares. Por un lado, la migración de nicaragüenses a Costa Rica, y por otro lado, la migración en la región fronteriza entre México y Guatemala.

En el Caribe, por otra parte, como sugieren las cifras del cuadro IV.1, la migración desempeña un papel muy significativo, dada la escala de los territorios y las poblaciones. Las proporciones de migrantes con respecto a las poblaciones nativas tienden a ser mayores en los territorios más pequeños. La población emigrada del Caribe se concentra en los Estados Unidos y el Canadá (Mejía, 2018).

## 4. La reciente migración venezolana: necesidades imperativas de cooperación

La migración venezolana constituye un asunto prioritario a escala regional, nacional y local. Procesos políticos como el Proceso de Quito<sup>7</sup>, la Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)<sup>8</sup>, los grupos de trabajo de la Organización de

<sup>7</sup> El Proceso de Quito es una iniciativa de un grupo de países de América Latina para dar respuesta a la crisis migratoria de la República Bolivariana de Venezuela, que se conformó tras la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, el 4 de septiembre de 2018. En noviembre del mismo año, se firmó el Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región, que busca profundizar los mecanismos de cooperación financiera internacional y la articulación con organismos internacionales. Once países suscribieron esta Declaración: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (véase [en línea] <https://r4v.info/es/documents/download/68101>).

<sup>8</sup> La Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela se estableció a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas en abril de 2018, para dirigir y coordinar la respuesta a las necesidades de los refugiados y migrantes de la República Bolivariana de Venezuela. Su objetivo es abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos en los Estados afectados de América Latina y el Caribe, mediante el complemento y fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los Gobiernos, en consonancia con los principios descritos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (véase [en línea] <https://r4v.info/es/situations/platform>).

los Estados Americanos (OEA), un número cada vez mayor de grupos de investigadores y el Observatorio Venezolano de Migración son solo una muestra de las numerosas respuestas de cooperación y difusión de conocimiento que están surgiendo.

Esta migración se caracteriza por presentar un rápido ritmo de expansión en la región y cambios en sus patrones tanto de inmigración como de emigración. Los datos de la ronda de censos de 2010 situaban a la República Bolivariana de Venezuela todavía como uno de los principales países receptores en números absolutos, como consecuencia de la llegada tradicional de poblaciones colombianas y de la afluencia, en décadas pasadas, de personas de otros orígenes que buscaban oportunidades y refugio. La situación comenzó a modificarse en la década de 2000, como advirtiera Freitez (2011) en sus análisis de tendencias, en concordancia con el contexto político, social y económico que vivía el país, y se acentuó en años posteriores, cuando empezó a observarse un incremento de la emigración (Martínez y Orrego, 2016). Frente a la inestabilidad social, política y económica de la República Bolivariana de Venezuela, la emigración de este país ha experimentado un fuerte incremento en los últimos años, lo que constituye un desafío para las respuestas gubernamentales de los países receptores.

Por otro lado, según datos de la R4V, en los últimos años y hasta noviembre de 2019, aproximadamente 657.405 venezolanos habían solicitado protección y el reconocimiento formal de su condición de refugiados (véase [en línea] <https://r4v.info/es/situations/platform>).

## B. La migración y sus problemáticas en las subregiones

---

Algunas características específicas de la migración internacional en la región pueden examinarse distinguiendo las subregiones de Centroamérica y México, el Caribe y América del Sur. Si bien las tres comparten los principales patrones migratorios ya destacados, en cada una de ellas hay singularidades, ya sea por las tendencias y magnitudes de la migración, su vinculación con los lugares de destino y los procesos de retorno o la intensidad de la movilidad intrarregional, entre otras características. El análisis presentado a continuación destaca solo algunos aspectos de esa compleja problemática.

---

### 1. Centroamérica y México

En esta subregión la migración ha protagonizado uno de los procesos sociales más notables y destacados de las últimas décadas. Ya se ha mencionado la estrecha relación de los países con los Estados Unidos y las oportunidades y desafíos que suponen los intercambios migratorios para las personas migrantes, sus comunidades y sus familias. La emigración representa un asunto crucial en México, al que se suma la inmigración, el retorno y el tránsito. En Centroamérica la mayor preocupación es la emigración desde el norte de la subregión, aunque Costa Rica se ha visto favorecida por una gran migración nicaragüense, y se registra un flujo fronterizo tradicional de guatemaltecos a México. Cabe mencionar que los cambios derivados de la transición demográfica en Centroamérica están más rezagados en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde las poblaciones son más jóvenes.

En todas estas situaciones se advierte una realidad que en los próximos años se tornará cada vez más compleja, y que se está convirtiendo en el tema prioritario en la agenda de numerosos países.

Desde hace un tiempo, la migración procedente de esta subregión hacia los Estados Unidos viene aumentando, si bien los flujos han presentado diversas fases. Hasta comienzos de 2007 en el caso de los países del norte de Centroamérica, y hasta noviembre de 2008 en el caso mexicano, el crecimiento fue sostenido. A partir de esa fecha (marcada por la crisis económica internacional) el flujo de la migración centroamericana se frenó, inicialmente, y a continuación retrocedió, para luego volver a la senda de crecimiento. En el caso de México, la crisis económica trajo consigo un claro freno y un estancamiento de la migración durante un período más prolongado, que se extendió hasta inicios de 2014 (Canales y Rojas, 2018).

Los países del norte de Centroamérica tienen un saldo migratorio negativo. El número de personas nacidas en alguno de estos países que vive en el extranjero ascendió a más de 3,1 millones en 2015. El Salvador tiene la mayor tasa de migrantes (22,1%), seguido por Honduras (6,9%) y Guatemala (5,8%). La mayoría de ellos (86,7%) residen en los Estados Unidos; en el caso de Guatemala, un 5% de los migrantes viven en México, y en los casos de Honduras y El Salvador hay un monto significativo que vive en algún país europeo (véase el cuadro IV.3).

Indicador	El Salvador	Guatemala	Honduras
Población	6 312 478	16 252 429	8 960 829
Emigrantes	1 436 158	1 017 517	648 520
Inmigrantes	42 045	76 352	28 070
Saldo migratorio neto	-1 394 113	-941 165	-620 450
Tasa de migración absoluta (en porcentajes)	-22,1	-5,8	-6,9
Emigrantes en los Estados Unidos	1 276 489	881 191	530 645
Emigrantes en México	10 054	53 128	15 027
Emigrantes en Europa	29 995	19 918	44 292

**Cuadro IV.3**  
Países del norte  
de Centroamérica:  
indicadores de migración  
absoluta, 2017  
(En número de personas)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>; y Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), Nueva York, 2015 [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

**Nota:** Se entiende por migrante absoluto a las personas que residen en un país distinto al de su nacimiento.

La migración en tránsito es una característica distintiva de los procesos migratorios en los países del norte de Centroamérica. Si bien no existen cifras oficiales del número de migrantes de estos países que transitan por México rumbo a los Estados Unidos, se ha estimado que en 2015 fueron alrededor de 417.000 personas, de las que solo el 19% culminaron con éxito su travesía y lograron llegar a los Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018, pág. 72). Estos migrantes se exponen a diversos grados de vulnerabilidad y riesgos en el camino: un 14,5% fue objeto de asaltos o robos, un 10,2% sufrió frío extremo, un 8,4% padeció la falta de alimentos y un 1,6% corrió el riesgo de ahogarse en un río o canal<sup>9</sup>.

El número de migrantes forzados provenientes de los países del norte de Centroamérica que ha solicitado asilo y cuya solicitud se encuentra en evaluación ha crecido en México y los Estados Unidos. En el caso de los Estados Unidos, en 2017 solicitaron asilo 91.000 salvadoreños, 71.000 guatemaltecos y 54.000 hondureños. En México se recibió un monto menor: 5.400 solicitudes de asilo de personas migrantes provenientes de El Salvador y Honduras en 2017. En 2018, el ACNUR estima que se recibieron en México 29.000 solicitudes de asilo y que es previsible que el número

<sup>9</sup> Migrantes devueltos por las autoridades estadounidenses (cifras de El Colegio de la Frontera Norte y otros (2013)).

aumente a 59.000 en 2019. En años recientes, el perfil de las personas que solicitan asilo en México ha cambiado de hombres solos a familias completas, mujeres, y niños, niñas y adolescentes no acompañados (CEPAL, 2019b).

En los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), los principales factores de la emigración son, por un lado, la insuficiente capacidad productiva unida a la escasez de empleo y, por otro, los extensos efectos negativos de los desastres y del cambio climático. Estos factores se entrelazan con la violencia y la inseguridad. Las redes sociales facilitan las nuevas migraciones y búsquedas de refugio, lo que se ha plasmado en los últimos meses en las caravanas de migrantes. Es cada vez más reconocido el hecho de que el grueso de esta migración se debe a la falta de opciones para la permanencia en los países de origen.

El perfil de esos flujos migratorios es principalmente masculino, joven (un 28% de los migrantes son menores de 20 años) y de baja escolaridad, y se trata de una migración con un marcado carácter laboral. De hecho, cerca del 87% de los migrantes están en edad de trabajar, un porcentaje mayor al de los demás colectivos de inmigrantes presentes en los Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018), lo que hace que contribuyan de forma especial a la economía y sociedad de este país.

Sin embargo, la política restrictiva y las deportaciones masivas puestas en práctica por el Gobierno de los Estados Unidos a partir de la segunda mitad de la década de 2000 han tenido graves consecuencias para las comunidades y familias de los migrantes. Entre 2007 y 2016 fueron deportados más de 840.000 migrantes provenientes de los países del norte de Centroamérica (Canales y Rojas, 2018). Un gran problema es la capacidad de respuesta de las autoridades de esos países para atender las necesidades de los retornados; muchos de ellos han pasado largos períodos en el exterior y han roto los lazos familiares. Se han diseñado varias iniciativas para encarar esta situación; sin embargo, emergen nuevas necesidades, tales como el apoyo psicosocial y la reinserción en un mercado laboral con escasas oportunidades de empleo y bajos salarios.

Los migrantes de los países del norte de Centroamérica devueltos por las autoridades estadounidenses son en su mayoría hombres (88,4% en promedio). El nivel de estudios de los guatemaltecos es bajo (el 53% tiene un nivel de educación primaria o menor), mientras que entre los hondureños y salvadoreños es mayor. El 38,9% de los migrantes de Honduras tiene estudios de nivel secundario, técnico o superior, y esta proporción alcanza un 43,7% entre los migrantes de El Salvador. Casi un tercio de los migrantes de Guatemala devueltos pertenece a una comunidad o pueblo indígena. La mayor proporción de menores de 15 años con acompañantes que no son sus parientes se da entre los migrantes de El Salvador (11%) y Guatemala (8,5%)<sup>10</sup> (véase el recuadro IV.4).

<sup>10</sup> Estimación de la CEPAL con datos de El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional de Población, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría de Desarrollo Social, "Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México" [en línea] [www.colef.mx/emif](http://www.colef.mx/emif).

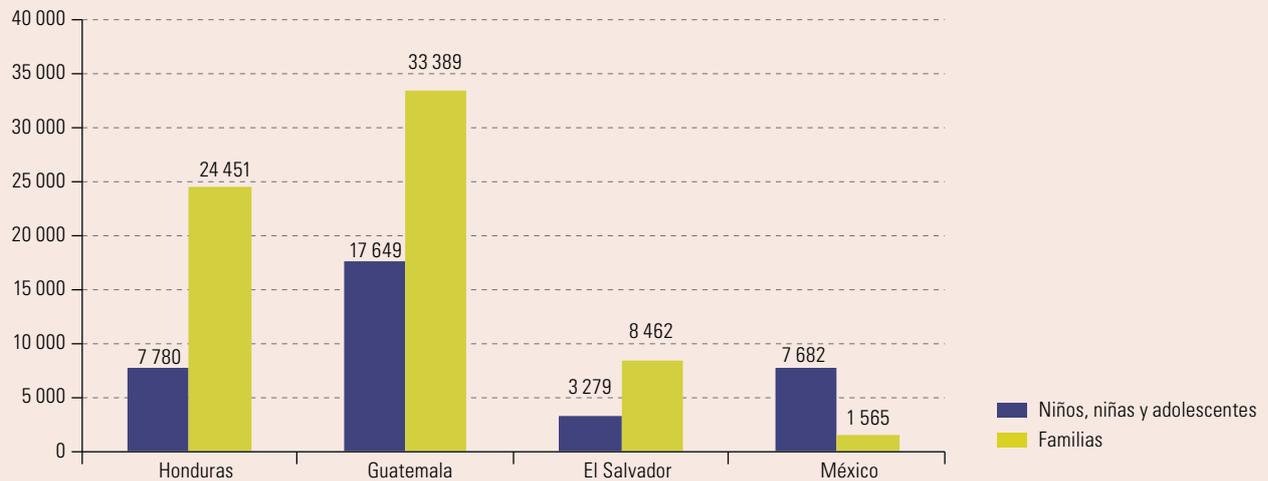
**Recuadro IV.4****Centroamérica: niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados**

Los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (según ACNUR —citado en Maldonado Valera, Martínez Pizarro y Martínez (2018)— “todo menor de 18 años de edad extranjero que se encuentra separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo, así como aquellos que sean dejados solos tras su entrada a un país”), se han convertido en un fenómeno cada vez más visible como consecuencia de su aumento desde 2013; hasta 2017 se registraron 180.000 detenciones de niños, niñas y adolescentes no acompañados del norte de Centroamérica en la frontera suroeste de los Estados Unidos. Si a la cifra anterior se agregan los casos de los niños, niñas y adolescentes mexicanos, la cantidad de detenciones asciende a 244.000. El caso de México destaca de forma particular por su carácter de país de origen, tránsito, destino y retorno de niños, niñas y adolescentes no acompañados. Según datos de la Secretaría de Gobernación, entre 2015 y 2017 el flujo proveniente de los países del norte de Centroamérica registrado ante la Unidad de Política Migratoria de México fue de alrededor de 45.000 casos.

Entre los vectores que motivan la migración de los niños, niñas y adolescentes, los datos empíricos revelan la importancia de la búsqueda de trabajo, la reagrupación familiar, la necesidad de dejar atrás situaciones de violencia doméstica o social, las consecuencias de los desastres naturales y la pobreza. La caracterización sociodemográfica indica que un 71,4% son varones y un 28,6% de sexo femenino, y su edad promedio es de 15,5 y 14,3 años, respectivamente.

Varios estudios acerca de la legislación migratoria en Centroamérica y México constatan graves limitaciones en el desarrollo de una institucionalidad para la protección de los derechos de las personas migrantes. No obstante, cabe destacar las siguientes iniciativas a nivel normativo y jurídico: en El Salvador se promulga en 2009 la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; en México, a partir de 2006 se fortalece la Estrategia de Prevención y Atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y en 2008 se instala la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes, y en Guatemala existe la Ley de Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada y Separada de su Familia y de Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes.

Países del norte de Centroamérica y México: detenciones de niños, niñas y adolescentes no acompañados y unidades familiares en la frontera suroeste de los Estados Unidos, octubre de 2017 a junio de 2018  
(En número)



**Fuente:** Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sobre la base de información de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, 2018.

**Fuente:** C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez, “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, 2018 y J. Martínez Pizarro, y C. Orrego Rivera, “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

En los últimos años se ha incrementado el flujo de migrantes centroamericanos en tránsito por México (Rodríguez Chávez, 2016) en condiciones de alta vulnerabilidad y expuestos a diversos peligros, como las bandas organizadas de trata de personas. Resulta particularmente preocupante el aumento de la cantidad de niños, niñas y adolescentes no acompañados en tránsito por México; estos huyen de sus países de origen escapando de la violencia, la pobreza y la exclusión social (Orozco y Yansura, 2015).

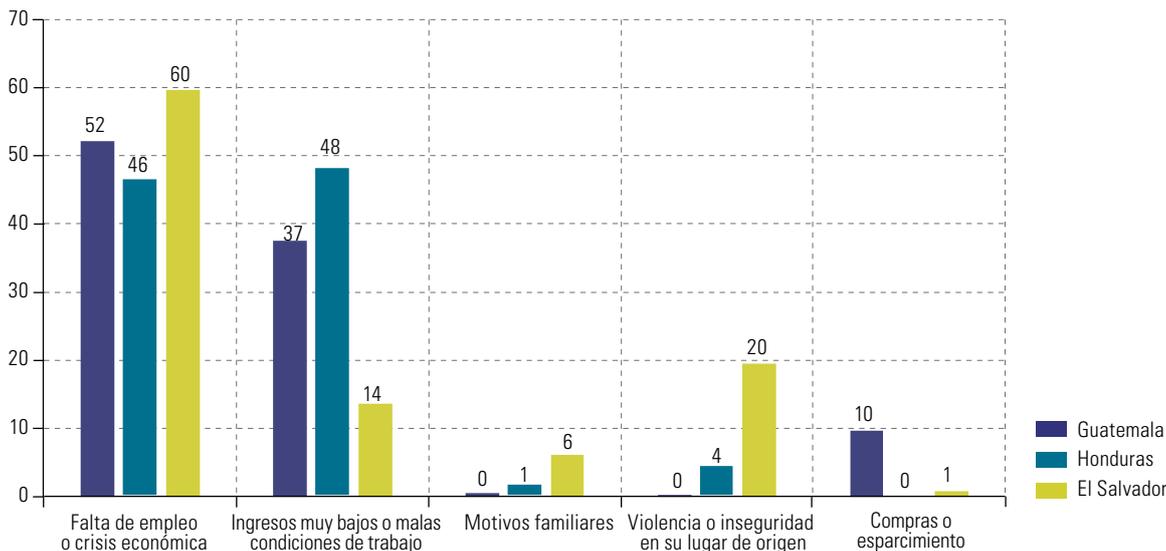
### a) Entre los factores de la migración se entrelazan los determinantes estructurales y las motivaciones de los migrantes

Es un hecho ampliamente conocido que la movilidad desde y en el norte de Centroamérica forma parte de un cuadro de desafíos y situaciones preocupantes que están generando respuestas desde diversos ángulos de cooperación entre los países, a través de iniciativas como el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica auspiciado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019b).

Si bien las razones que motivan a cambiar de lugar de residencia son multifactoriales, es posible identificar las principales causas que impulsan a personas y familias de los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) a migrar a los Estados Unidos. Según una encuesta coordinada por El Colegio de la Frontera Norte en 2016, entre estos factores destacan la falta de empleo, la crisis económica, los ingresos bajos o las malas condiciones de trabajo en los países de origen (véase el gráfico IV.10).

**Gráfico IV.10**

Países del norte de Centroamérica: motivos para migrar declarados por los migrantes devueltos por las autoridades estadounidenses, 2016  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional de Población, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría de Desarrollo Social, "Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México" [en línea] [www.colef.mx/emif](http://www.colef.mx/emif).

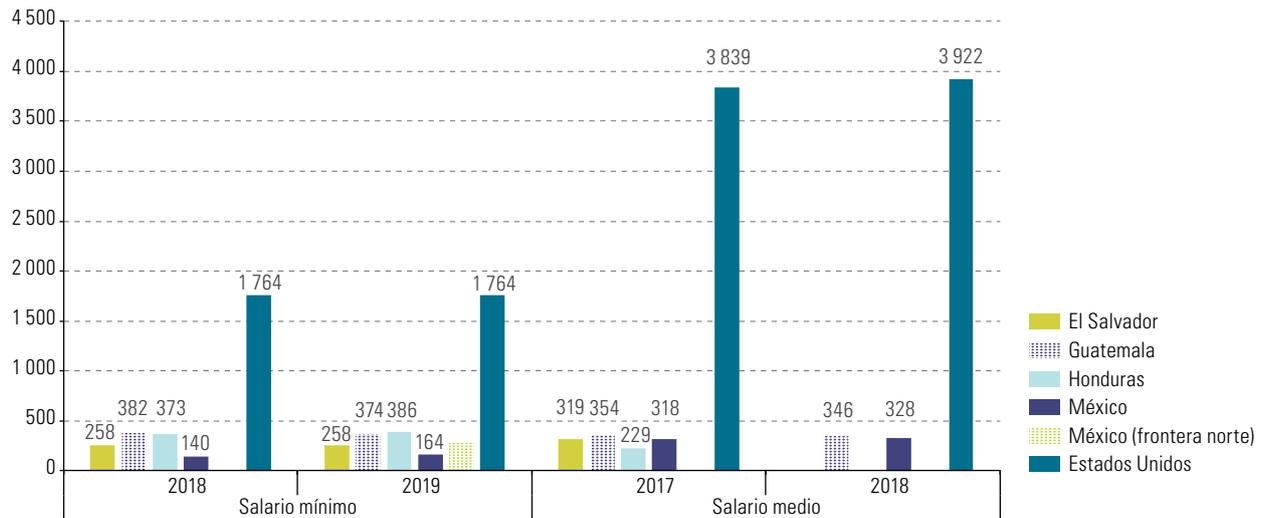
Entre los migrantes de El Salvador la violencia tiene un peso importante; ocupó el segundo lugar entre los motivos para migrar (un 20% lo mencionó como razón principal). La reunificación familiar ocupa el tercer lugar con el 6% de las respuestas.

Otro de los factores que motivan la decisión de migrar a los Estados Unidos es la búsqueda de trabajo, por la diferencia salarial que existe entre los países de origen y destino de la migración. El salario mínimo de los Estados Unidos era en 2018 seis veces mayor que el promedio del salario mínimo en los países del norte de Centroamérica

y México; en el caso del salario medio, esta diferencia era aún más pronunciada: el estadounidense era 12 veces superior (véase el gráfico IV.11). Si bien los migrantes centroamericanos y mexicanos en los Estados Unidos perciben un monto menor al promedio, obtienen mayores ingresos que los que obtendrían en sus países de origen.

#### Gráfico IV.11

Estados Unidos, México y países del norte de Centroamérica: salario mínimo y medio mensuales, 2017-2019  
(En dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de datos ILOSTAT [en línea] <http://www.ilo.org/ilostat>; Oficina del Censo de los Estados Unidos, Current Population Survey (CPS) [en línea] [www.census.gov/programs-surveys/cps.html](http://www.census.gov/programs-surveys/cps.html); Banco Mundial, World Bank Open Data [en línea] [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org); El Salvador, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, "Tarifas de salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero del 2018" [en línea] [www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/](http://www.mtps.gob.sv/avisos/salarios-minimos-2018/); Guatemala, *Diario de Centro América*, "Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Gubernativo Número 297-2017", diciembre de 2017; Honduras, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Salarios, "Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2018" [en línea] [www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2018/01/Tabla-SM-2018-ipc-4-73.pdf](http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2018/01/Tabla-SM-2018-ipc-4-73.pdf) y "Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2019" [en línea] <http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2019/01/Tabla-Salario-2019.pdf>; México, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, "Salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero del 2018" [en línea] [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf) y "Salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero del 2019" [en línea] [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019\\_Salarios\\_Minimos.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf), Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, "Minimum Wage" [en línea] [www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage](http://www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage).

Cabe destacar también el papel de la demografía en esta subregión. Entre 1950 y 1975 se produjo en los países del norte de Centroamérica un alto crecimiento demográfico debido a la reducción de la tasa de mortalidad. Su población se incrementó a una tasa promedio anual del 2,8%. Cuando una población crece a ese ritmo se duplica cada 25 años: el número de habitantes de los tres países pasó de 6,9 millones en 1950 a 13,7 millones en 1975. Si bien posteriormente la tasa de crecimiento se redujo producto de una disminución de la fecundidad, en 2020 su población llegará a 34,3 millones de habitantes. En el período de alto crecimiento poblacional el reto de la política pública fue atender a la creciente población infantil, principalmente en materia de educación primaria y salud<sup>11</sup>.

La transición demográfica ha generado en los países del norte de Centroamérica el denominado bono demográfico<sup>12</sup>. Este implica una menor transferencia de recursos del grupo etario económicamente activo al no activo (los menores de 15 años y mayores de 65 años), pero también genera una fuerte necesidad de crear empleos. Sin embargo, el crecimiento económico de estos países no ha permitido crear suficientes puestos de trabajo, y los puestos existentes son precarios: ofrecen sueldos bajos y condiciones laborales deficientes.

<sup>11</sup> En 1970 la proporción de población menor de 15 años representaba el 45,6% de la población total en El Salvador, el 45,8% en Guatemala y el 47,4% en Honduras. Como consecuencia del cambio demográfico, su peso disminuirá en 2020 al 26,5% en El Salvador, el 33,3% en Guatemala y el 30,5% en Honduras (cálculos propios con información de Naciones Unidas (2017b)).

<sup>12</sup> En 2020 la población de 15 a 49 años representará el 52,6% en El Salvador, el 53,5% en Guatemala y el 55,1% en Honduras (Naciones Unidas, 2017b).

Cada año, en los países del norte de Centroamérica, alcanzan la edad de trabajar (15 años) cerca de 700.000 jóvenes. Si bien no todos desean o necesitan trabajar en ese momento de su ciclo de vida, una parte de ellos busca un empleo, y existe la expectativa de que en algún momento la mayoría de ellos demande trabajo. Además, cada año aproximadamente 120.000 personas alcanzan la edad de la jubilación en estos países, por lo que para lograr la inclusión laboral que demanda la demografía actual se requeriría la creación anual neta de cerca de 580.000 empleos, y esta no está teniendo lugar. En consecuencia, la tasa de desempleo entre las personas jóvenes en El Salvador es del 16% entre los hombres y del 15,1% entre las mujeres; en Honduras, del 9,5% entre los hombres y el 15,6% entre las mujeres, y en Guatemala, cercana al 8% para ambos sexos<sup>13</sup>.

No obstante, debe tomarse en cuenta que la tasa de desempleo solo capta una parte del problema. Muchas personas jóvenes han dejado de buscar empleo por no contar con la educación requerida para el puesto, tras sufrir algún tipo de discriminación o al no haber trabajo disponible en su lugar de residencia. Los solicitantes de empleo desalentados ascienden a 205.000 personas en el conjunto de los países del norte de Centroamérica; la mitad de ellos son jóvenes de 15 a 24 años, y dos terceras partes son mujeres<sup>14</sup>.

El déficit de empleos que existe en los países del norte de Centroamérica, sumado a la considerable demanda de fuerza de trabajo de la economía estadounidense, representa una de las causas estructurales más importantes de la migración en la subregión. En El Salvador, Guatemala y Honduras más de dos terceras partes de las personas que buscan empleo se ven obligadas a recurrir a la economía informal o a la migración.

## 2. El Caribe

En el Caribe la migración desempeña un papel preponderante en razón de la escala de los territorios y el impacto que puede tener sobre la dinámica y la estructura de las poblaciones. Cuando se observan los datos conjuntos de inmigrados y emigrados expresados como proporción del total de la población nacional de cada país, se observa que la migración tiene en esta subregión impactos muy elevados, si bien existen diferencias significativas según el tamaño poblacional de los países.

Los Estados Unidos y el Canadá concentraban hacia 2019 el 77% de la población emigrada.

Cabe destacar también el flujo desde Haití hacia América del Sur, principalmente al Brasil y Chile (Mejía, 2018). Chile se convirtió velozmente en uno de los destinos preferenciales de la emigración haitiana, pero esta tendencia se frenó en 2018 al modificarse los requisitos para el ingreso de los haitianos al país. El incremento de la migración haitiana después del terremoto de 2010 y los desastres naturales (en particular el huracán Matthew), plantean la necesidad de una estrategia de cooperación activa y efectiva para ese país.

### a) Principales retos y tendencias migratorias en el Caribe

Los altos niveles de emigración no son un desafío nuevo para la subregión del Caribe. Sus flujos migratorios han venido determinados por vínculos históricos y culturales, así como factores geográficos. Sin embargo, a la tradicional motivación

<sup>13</sup> Cifras de CEPALSTAT [en línea] [interwp.cepal.org/cepalstat](http://interwp.cepal.org/cepalstat).

<sup>14</sup> Promedio de 2012 a 2016. Estimado con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Discouraged job-seekers by sex and age" [en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/#summarytables>.

socioeconómica de búsqueda de mejores oportunidades de educación, empleo y nivel de vida, se añaden ahora nuevos impulsos migratorios asociados a los desastres naturales y al cambio climático.

La región presenta una de las mayores diásporas del mundo en proporción a su población: se estima que los migrantes provenientes del Caribe alcanzan los 9 millones, lo que en 2017 ya representaba el 19,8 % de la población total de la subregión<sup>15</sup>. Las mayores diásporas son las de Puerto Rico, Cuba, la República Dominicana, Haití, Jamaica, la Guayana Francesa y Trinidad y Tabago. En las islas más pequeñas el porcentaje de emigrantes suele ser proporcionalmente muy grande. Por ejemplo, se estima que la población de emigrantes de Montserrat es mucho mayor que la población nacional residente; en Dominica corresponde al 96,7% de su población, y en Antigua y Barbuda, Granada, la Guayana Francesa, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Martín (Países Bajos) y San Vicente y las Granadinas el tamaño de la población de emigrantes equivale al menos a la mitad de la población nacional residente (véase el cuadro IV.1).

## **b) Migración calificada: efectos positivos y negativos**

La gestión de la migración calificada es siempre un desafío; la continua pérdida de capacidades humanas socava los progresos en educación, salud y muchos otros ámbitos (CEPAL, 2018). Por lo tanto, la política migratoria debe considerar cómo abordar esta pérdida de competencias profesionales: proporcionar incentivos para alentar a las personas a permanecer en el Caribe, y trabajar para sacar provecho de esta emigración, a través de medidas como la vinculación con las comunidades de la diáspora y la atención a la migración de retorno, entre otras.

La migración y, más particularmente, la emigración de personas calificadas supone tanto un desafío como una oportunidad para los países del Caribe. Estos presentan una de las mayores tasas de emigración de personas calificadas en todo el mundo, y esta diáspora ha influenciado en gran medida los acontecimientos económicos, sociales y políticos que han tenido lugar en la subregión. Lejos de ser un fenómeno puntual, se trata de una de las tendencias más sobresalientes y uno de los patrones que caracterizan el escenario de los movimientos de población en el Caribe.

La emigración de personas con un alto grado de formación es un tema sensible en varios países de la subregión desde hace décadas (Thomas-Hope, 2002). Por ejemplo, Jamaica, donde se dan elevadas proporciones de emigración constante de profesionales, en particular mujeres calificadas que trabajan en los sectores de la salud y la educación, ha experimentado una escasez de mano de obra en estos importantes sectores que amenaza la sostenibilidad de la educación de calidad y los cuidados de salud en el país (OIM, 2018b).

La salida de personas calificadas en busca de mejores oportunidades económicas dificulta la acumulación de conocimientos institucionales e impide la transferencia y el intercambio de conocimientos con trabajadores menos calificados. Además de la pérdida de ingresos fiscales como resultado de la emigración, el país de origen también sufre una pérdida indirecta al no tener a su disposición a profesionales que recibieron una educación y formación altamente subvencionadas y que podrían retribuir esta inversión contribuyendo a la construcción de la nación.

<sup>15</sup> Los datos incluyen a todos los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) más la Guayana Francesa (30 países en total).

No obstante, la emigración calificada también tiene efectos positivos en los países de origen. La más evidente para los países del Caribe es la percepción de remesas<sup>16</sup>. Estas remesas son clave a la hora de financiar y facilitar el consumo privado y, mediante un efecto multiplicador, favorecen la estabilidad del sector financiero e impulsan los ingresos fiscales. Se ha reconocido su capacidad crucial para reducir la pobreza y mejorar la vida tanto de los migrantes como de sus familias (OIM, 2017a). Las redes de migrantes también fomentan el comercio y la inversión y, cuando se aprovechan adecuadamente, pueden promover la formación del capital humano mediante el intercambio de experiencias en el exterior o al regresar a la subregión. Si bien existe una tendencia creciente de migración de retorno de los jubilados al Caribe, con la excepción de Cuba y Haití (OIM, 2017b), la tasa de emigración supera ampliamente la tasa de retorno, y la disminución de la mano de obra altamente calificada de los países del Caribe se sitúa en un promedio del 70%.

Para reducir los impactos negativos de la emigración altamente calificada y mejorar sus efectos positivos, los Estados del Caribe necesitan diseñar políticas que creen y mantengan un equilibrio entre dichas consecuencias positivas y negativas; políticas que alienten la permanencia de los potenciales migrantes altamente calificados, fomenten su regreso o vinculen a la diáspora con diversas iniciativas (de inversión, comercio o investigación) en el país de origen.

En un análisis de la base de datos de las Naciones Unidas World Population Policies<sup>17</sup>, se concluye que solo dos Estados Miembros del Caribe deseaban reducir la inmigración (Barbados y Belice); cinco querían aumentar la inmigración calificada (Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago), y cuatro querían reducir la emigración (Barbados, Dominica, Guyana y Suriname) (Jones, Camarinhas y Gény, 2019).

Entre las políticas migratorias del Caribe se puede destacar la del Gobierno de Jamaica, que ha elaborado una política nacional y un plan de acción sobre migración internacional y desarrollo cuyo objetivo es mejorar los impactos de la migración en el desarrollo, promoviendo medidas a corto y mediano plazo tales como la reducción de los costos de las remesas, la adopción de acuerdos internacionales para facilitar la migración laboral, la regulación de los organismos de contratación, acuerdos bilaterales para la portabilidad y la transferencia de pensiones, e incentivos para invertir en Jamaica dirigidos a la diáspora.

### c) Migración relacionada con el clima

Los movimientos migratorios causados por situaciones de desastre y el cambio climático suelen tener fuertes impactos en el Caribe. Si bien la conexión entre la migración rural-urbana y la degradación ambiental ha quedado demostrada, todavía es necesario abordar la migración como una estrategia adaptativa extrema<sup>18</sup> para hacer frente al impacto del cambio climático. Además, la migración, incluida la rural-urbana, afecta el uso de la tierra, la infraestructura, la vivienda y la cohesión social, formando interrelaciones complejas. Gran parte del crecimiento de la población urbana continúa teniendo lugar en áreas propensas a desastres en zonas costeras de baja elevación (CEPAL, 2019a). El desarrollo de políticas que aborden la migración relacionada con el clima es solo incipiente.

<sup>16</sup> Los datos del Banco Mundial muestran que las remesas como porcentaje del PIB fueron superiores al 5% en seis países del Caribe en 2018. Se trata de Haití (30,9%), Jamaica (15,9%), Dominica (9,2%), la República Dominicana (8,4%), Guyana (7,9%) y San Vicente y las Granadinas (5,1%). Véase también el capítulo V.

<sup>17</sup> Basada en la investigación de las Naciones Unidas (2015) entre los gobiernos sobre la población y el desarrollo.

<sup>18</sup> A ese propósito véase el caso de riesgo extremo y capacidad adaptativa en Belice en CEPAL (2019a, págs. 60 a 63).

La reubicación bien planificada puede ser una forma de reducción del riesgo de desastres, además de una forma de adaptación al cambio climático. Una posible medida preventiva sería abordar las desigualdades relacionadas con el desarrollo territorial —en particular a la vista de los impactos del cambio climático— a través de programas concretos y mecanismos de coordinación para hacer frente a estos riesgos. Dada la relación entre los desastres, la pobreza y el desplazamiento, dentro de la reducción del riesgo de desastres y los planes de adaptación podrían incluirse medidas de preparación para desastres naturales y una estrategia proactiva de ajuste al cambio climático que tengan en cuenta la migración.

El reasentamiento o la reubicación poblacional, tradicionalmente más vinculados al desarrollo urbano, adoptan ahora nuevas formas que deben tenerse en cuenta en las políticas de desarrollo regional y planificación territorial. Un alto porcentaje de la población caribeña vive cerca de la costa, a menudo en zonas bajas, donde las inundaciones costeras, marejadas e inundaciones interiores pueden causar graves problemas y la necesidad de desplazamientos. Algunos países han comenzado a considerar la cuestión de la migración interna y la ubicación de la población en el contexto de la prevención de desastres naturales —en el caso de Haití, por ejemplo, tras el terremoto de 2010—, así como la mitigación de los efectos del cambio climático. De hecho, el componente de migración, medio ambiente y desarrollo es uno de los cuatro segmentos principales de la política migratoria de Haití, el primer país de Centroamérica y el Caribe en incorporar el vínculo entre el medio ambiente y la migración interna en su proyecto de política migratoria de 2015 (OIM, 2019a) (véase el recuadro IV.5).

Con una población de casi 11 millones de habitantes, Haití es el segundo mayor país del Caribe y, además, es el más vulnerable en términos de riesgos naturales (tormentas, inundaciones, deslizamientos de tierra y sequías). En 2010, a los efectos devastadores del terremoto se sumó el desplazamiento de 2,3 millones de personas, y en 2016 la sequía causada por el patrón climático de El Niño afectó a más de 3,5 millones de personas, a lo que siguió el huracán Matthew en el mismo año, que afectó a 2,1 millones de personas en el país y desplazó, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a unas 176.000 personas. En respuesta, algunos países de la región suspendieron la deportación de haitianos, les ofrecieron visados humanitarios para regularizar su situación y les proporcionaron protección y asistencia humanitaria. Por otro lado, antes de que Matthew tocara tierra muchos intentaron resguardarse en la República Dominicana, pero fueron devueltos a Haití. Los Gobiernos de Panamá y Costa Rica, a su vez, han expresado su intención de buscar países terceros para reubicar a los haitianos de su territorio. No está claro si esta reubicación será forzada o voluntaria, lo que afectará el monitoreo.

Durante todo este proceso se han identificado lagunas en los datos y falta de coherencia en la documentación que concierne al número de beneficiarios de visados humanitarios y al número de personas en refugios temporales o centros colectivos en países de tránsito y de acogida. Por ejemplo, la falta de documentación sistemática de las salidas de población procedentes de Haití dificulta saber qué desastre desencadenó el movimiento transfronterizo. Al mismo tiempo, los informes de los medios de comunicación sobre los movimientos transfronterizos utilizan diferentes términos (como "migrantes", "refugiados" o "solicitantes de asilo"), lo que dificulta su análisis.

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

#### Recuadro IV.5

Haití y el impacto de los desastres sobre la movilidad

El impacto de la temporada de huracanes de 2017 es un ejemplo de los desafíos que enfrentan las islas del Caribe y sus consecuencias respecto del desplazamiento interno e internacional. Entre las islas más afectadas estuvieron Anguila, Antigua y Barbuda, las Bahamas, Dominica, las Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas.

Cabe destacar también el impacto socioeconómico de los desastres en el Caribe con relación a la dimensión de sus economías: en la temporada de huracanes de 2017, el costo total de los huracanes Irma y María en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín (Países Bajos) fue superior al 100% de su PIB (CEPAL, 2019a). Los Gobiernos de la región y los organismos internacionales proporcionaron refugio y asistencia humanitaria a las personas que habían perdido sus hogares. El huracán Irma dañó el 90% de las estructuras de la isla de Barbuda, lo que llevó a una evacuación completa. Aproximadamente 1.500 personas fueron evacuadas a Antigua. El Gobierno gestionó la recepción y el registro de estos evacuados y puso a disposición alojamiento, alimentación y apoyo psicosocial. Seis meses después, solo el 22% de los anteriores habitantes de Barbuda habían regresado. Después del huracán María, Antigua, Guyana y Saint Kitts y Nevis también recibieron desplazados (OIM, 2017c).

Además de los movimientos migratorios directos motivados por desastres naturales y fenómenos extremos, también se espera un impacto migratorio considerable como consecuencia de los efectos de largo plazo del cambio climático, asociados a pérdidas en el sector turístico, la agricultura o en la calidad de vida, por afectar el acceso a bienes fundamentales como el agua, lo que exacerba la vulnerabilidad causada por otros problemas ya existentes.

#### **d) Perspectivas para la cooperación intergubernamental en política migratoria en el Caribe**

En el Caribe existe una relación compleja y multicausal entre la movilidad humana —tanto en el interior de los países como a través de las fronteras— y factores políticos, demográficos, ambientales y sociales. Los desastres relacionados con riesgos naturales han dado lugar a más de seis millones y medio de desplazamientos (principalmente en el interior de la subregión) en el período 2008-2017; la mayoría de estos desplazados son cubanos o haitianos (OIM, 2019a). Más recientemente, después de los huracanes Irma y María en 2017, muchos países y territorios caribeños experimentaron tanto desplazamientos internos como a países cercanos.

Como se informa en el examen de implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en la subregión del Caribe, la protección de los refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes vulnerables ha sido el foco de atención de las Consultas sobre Migraciones en el Caribe (CMC). El objetivo es establecer un marco de acción para la cooperación regional a la hora de abordar la movilidad humana en contextos de desastres y cambio climático. Las consultas se centrarán en aspectos como la mitigación del cambio climático, la reducción de la exposición a sus efectos, la reubicación planificada y la mejora de la resiliencia.

La asistencia y la protección son también un desafío para el Caribe. De acuerdo con estimaciones del ACNUR y la OIM actualmente viven en Trinidad y Tabago 40.000 venezolanos, de los cuales 11.512 están registrados como solicitantes de asilo (R4V, 2019). En respuesta a la crisis migratoria venezolana, el Gobierno de Trinidad y Tabago abrió en junio de 2019 un proceso de regularización de dos semanas en el cual se inscribieron 16.523 venezolanos, a quienes fue otorgada una exención del permiso de trabajo —inicialmente válida durante 6 meses— para que pudieran trabajar y acceder a servicios de salud y educación.

### **3. América del Sur**

En América del Sur la dinámica migratoria se caracteriza claramente por la migración entre los países, si bien la subregión vive un contexto de transformaciones en que muchos de ellos son a la vez escenarios de emigración, inmigración, tránsito y retorno. Además, se han intensificado los movimientos migratorios de venezolanos hacia diversos países, tanto destinos tradicionales como nuevos.

Uno de los factores destacados de la migración en esta subregión es la participación de las mujeres, en especial la inserción de muchas migrantes en el trabajo doméstico remunerado.

### a) Trabajo doméstico remunerado y migración en la subregión

En América Latina el trabajo doméstico remunerado ha sido tradicionalmente una importante fuente de ocupación para las mujeres, principalmente para aquellas provenientes de hogares pobres, indígenas y afrodescendientes. El trabajo doméstico remunerado tiene raíces históricas vinculadas a la esclavitud, la tradición de la hacienda y la ocupación de mujeres en las casas patronales; estas realizaban tareas domésticas que solían remunerarse en especies o simplemente trabajaban sin remuneración, ya que su salario se consideraba incluido en la remuneración de su padre o marido (Kuznesof, 1989). Desde la época colonial y hasta bien entrado el siglo XX, muchas mujeres provenientes de familias pobres de zonas rurales se trasladaban a las ciudades en busca de sustento. Trabajaban en diferentes oficios, entre los cuales predominaba el trabajo doméstico remunerado (Hutchinson, 2014). El incremento del número de mujeres que migraban a la ciudad en busca de trabajo permitió expandir el trabajo doméstico remunerado hacia los sectores medios, de forma que en la segunda mitad del siglo XX América Latina contaba con la mayor proporción de trabajo doméstico remunerado en la ocupación femenina a nivel global.

En los últimos años ha venido aumentando el número de mujeres que migran a países limítrofes en busca de trabajo. Una gran proporción de ellas encuentra empleo en el país de destino como trabajadora doméstica remunerada. Este trabajo estigmatizado, que se ubica en los peldaños inferiores de la escala de valor social de las ocupaciones, es una de las pocas opciones de que dispone un grupo que también sufre estigmatización —y, muchas veces, una devaluación de sus calificaciones— por el hecho de ser migrante. Además, permanecen en esta ocupación sin poder desarrollar un proyecto de movilidad ocupacional a causa de la falta de redes y de reconocimiento de sus títulos, o incluso por el sello negativo que impone en su historia ocupacional el haberse dedicado al trabajo doméstico.

Las trabajadoras domésticas remuneradas realizan tareas tanto de administración del hogar (limpieza, preparación de comidas, compras, atención de mascotas, entre otras) como de cuidado de niños, niñas y personas mayores, sin que su aporte al bienestar de la familia sea necesariamente reconocido. El trabajo doméstico remunerado continúa siendo poco valorado socialmente y se asocia a un bajo estatus social.

### b) Cadenas globales de cuidado

El concepto de las cadenas globales de cuidado ha sido ampliamente utilizado para explicar la migración de las mujeres y su desplazamiento desde países de menores niveles de ingreso. Conjuntamente con los flujos de capitales, información y mercancías que circulan como parte de la globalización, también se forman circuitos internacionales de cuidadoras que garantizan la reproducción social en los países de destino (Ehrenreich y Hochschild, 2003; Parreñas, 2001).

La migración internacional para el cuidado es una expresión de los procesos globales de acumulación de capital, de carácter estructural, basados no solo en la transnacionalización del capital o de la producción, sino también de la reproducción (Bakker y Gill, 2003).

Las migraciones internacionales suponen un nuevo desafío para el análisis de los cuidados. Las mujeres migran para asumir dichas tareas en los países de destino, en

tanto que asumen el peso de la provisión económica de su hogar y ejercen tareas de cuidado a distancia (cuidado transnacional) en el marco de una nueva organización social de la vida familiar forzada por su ausencia. La migración femenina desencadena así importantes transformaciones en los hogares: se produce una redistribución del trabajo de cuidado de los familiares que permanecen en el país de origen y se desarrollan hogares transnacionales cuyos miembros, a pesar de vivir separados por fronteras nacionales, mantienen frecuentes relaciones entre sí, uniendo sus sociedades de origen con las de destino (Acosta, 2015). La familia transnacional da lugar a nuevas prácticas de cuidado: la maternidad a distancia en una de las más estudiadas. El cuidado emocional —que implica escuchar, hablar, dar consejos—no se interrumpe con la distancia, sino que se lleva a cabo a través de llamadas telefónicas, correos electrónicos y otros medios de comunicación basados en las nuevas tecnologías (González, 2013).

### c) Conformación de corredores migratorios para el cuidado en América Latina

La conformación de corredores migratorios para el cuidado gira en torno a centros urbanos que han generado ocupaciones en servicios especializados y de altos ingresos. Esto conlleva una demanda potencial significativa de servicios de cuidado. Los y las profesionales que viven en estas áreas requieren apoyo para la subsistencia diaria, por lo que externalizan las labores de limpieza de la casa, preparación de comidas o cuidado de niños, niñas y personas mayores a fin de garantizar una cierta productividad laboral. Esta demanda es cubierta por mano de obra de bajo costo que, ante la falta de disponibilidad de trabajadoras nacionales, se compone cada vez más de migrantes.

Algunos de los efectos de este fenómeno son el incremento de la brecha de desigualdad dentro de los países y entre ellos, una mayor segregación en el mercado de trabajo y la transferencia de tareas poco apreciadas por la población local a mujeres provenientes de otros países, dispuestas a aceptarlas a cambio de una mínima remuneración (Soto y otros, 2016).

Entre los principales países de destino de las mujeres migrantes que desempeñan trabajos de cuidado están la Argentina, Chile y Costa Rica. La mayor parte de las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes proviene tradicionalmente de los países limítrofes. La proximidad geográfica es un factor que adquiere gran importancia en la decisión de migrar, especialmente cuando dejan a su familia en el país de origen. Diversos estudios (Messina, 2015; Magliano y Barral, 2017; González, 2013; Stefoni, 2002) muestran que, aunque la motivación económica prima sobre otras razones, el deseo de autorrealización y mayor independencia económica y la huida de la violencia intrafamiliar y de situaciones de opresión en el interior de la familia actúan también como poderosos elementos que se suman a las dificultades económicas. La migración puede brindar a la trabajadora más independencia, dado que asume un rol de proveedora que le otorga potencialmente una mayor autoridad en la toma de decisiones respecto a su hogar.

Las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes provienen de distintos sectores sociales y situaciones que han marcado su proyecto migratorio. En muchos casos, sus trayectorias laborales previas no están relacionadas con el trabajo doméstico remunerado. Estas trabajadoras migrantes tienen mayor escolaridad que las nacionales, y son más jóvenes. Al procesar datos específicos de las últimas encuestas del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) se observa, por ejemplo, que en Chile la diferencia de edad es de casi 11 años y en Costa Rica de casi 4.

Para muchas trabajadoras migrantes, especialmente las que han viajado solas y han dejado a sus hijos en su país de origen, el primer empleo en el trabajo doméstico remunerado es interno (sin retiro). Si bien esta modalidad no está exenta de problemas

—asociados, por ejemplo, a largas jornadas laborales—, tiene la ventaja de ofrecer un salario mayor y, al mismo tiempo, garantizar el máximo ahorro, ya que no se incurre en gastos de vivienda, transporte o sustento. Esto les permite reunir una mayor cantidad de dinero para enviar a su familia en el país de origen o para acelerar la reunificación familiar. Además, algunas trabajadoras asocian el trabajo sin retiro a una mayor seguridad personal en un entorno que les es ajeno y desconocido.

La modalidad de trabajo interno es generalmente transitoria y su duración depende del proyecto migratorio de la trabajadora. Si se plantea instalarse en el país de destino de forma más permanente, y especialmente si hay un proceso de reunificación familiar, la trabajadora probablemente optará por trabajar de forma externa.

### *i) Corredor migratorio Perú-Paraguay-Argentina*

La actual política migratoria de la Argentina se basa en la Ley de Migraciones núm. 25.871, que entró en vigor en enero de 2004, complementada por el Decreto núm. 616 de 2010 y el programa de regularización denominado Patria Grande, destinado a los ciudadanos de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Estados asociados. La legislación argentina permite a estos ciudadanos ingresar al país con su documento de identidad nacional y postular a una residencia temporal de dos años sin mayor requisito que su ingreso a través de vías legales y su certificado de antecedentes. Al cabo de dos años en el país, obtienen la permanencia definitiva por arraigo. Las personas de fuera del MERCOSUR pueden solicitar la residencia temporal de un año (prorrogable) si cumplen los requisitos para cada categoría de residencia.

En la Argentina son muchas las trabajadoras paraguayas y peruanas que se dedican al trabajo doméstico remunerado (el 69% de las mujeres paraguayas y el 58% de las mujeres peruanas, según las últimas encuestas de hogares), aunque los estudios cualitativos indican que algunas trabajadoras peruanas lo ven como un empleo del que esperan salir (Jaramillo, 2017).

El contingente de trabajadoras domésticas remuneradas migrantes en la Argentina es heterogéneo e incluye a mujeres que poseen distintas trayectorias migratorias y laborales y diversos niveles de educación y formación profesional. Las trabajadoras domésticas remuneradas paraguayas provienen principalmente de zonas rurales, son jóvenes y tienen un bajo nivel de educación. Estas trabajadoras valoran no solo contar con más oportunidades laborales que en su país de origen, sino también mayores niveles salariales y, especialmente, el acceso más fácil y de menor costo a servicios públicos esenciales en el ámbito de la salud (y, cuando pueden traer a sus hijos, el acceso a un sistema educativo que consideran de buena calidad), así como medidas de política social que las favorecen —aun cuando se exige un número mínimo de años de residencia para optar a estos beneficios— y la posibilidad de jubilarse cuando alcancen la edad necesaria gracias a la ley para la jubilación de las amas de casa (Messina, 2015; Dobré y otros, 2015).

La inmigración peruana es en la actualidad el cuarto colectivo con mayor representación en la Argentina, e incluye una alta concentración de trabajadoras domésticas remuneradas. Las trabajadoras peruanas cuentan con mayores niveles de formación; muchas de ellas han completado la educación secundaria completa o incluso han realizado estudios postsecundarios (Rosas, 2010). Antes de migrar, muchas de ellas desempeñaban trabajos calificados o semicalificados (como secretarías, técnicas de enfermería u ocupaciones en el área de belleza) y una gran proporción trabajaba en el área de comercio. También hay trabajadoras domésticas remuneradas con título terciario y universitario (asistentes sociales, licenciadas en enfermería u obstetricia, maestras, entre otras) que, sin embargo, no pudieron acceder a otras trayectorias laborales. La dificultad de convalidación de estos títulos es uno de los factores principales que impide ejercer la propia profesión en el lugar de destino.

La Argentina ha llevado a cabo importantes iniciativas para mejorar la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas. En 2013 se adoptó una nueva ley que las equiparaba en casi todos los aspectos al resto de los trabajadores asalariados, y esta fue complementada por una política de promoción de la formalización laboral tanto de las trabajadoras nacionales como de las migrantes.

### *ii) Corredor migratorio Perú-Chile*

Con el retorno a la democracia en 1990 y en un contexto de estabilidad política y crecimiento económico, Chile comenzó a recibir inmigrantes, y en la actualidad se ha convertido en uno de los países con mayor inmigración de origen regional (Martínez, 2011; Martínez y Orrego, 2016). Este es un fenómeno nuevo, que ha hecho que el número de migrantes se haya cuadruplicado con creces en menos de 30 años. Los colectivos más numerosos provinieron en un principio de países limítrofes, a los que se han ido sumando principalmente colombianos, dominicanos, haitianos y, en especial, venezolanos.

En Chile un 13% de las mujeres migrantes ocupadas se desempeña en el servicio doméstico, según información obtenida de procesamientos especiales de las últimas encuestas de hogares del BADEHOG. La cifra contrasta con la proporción de mujeres nacionales que se dedican al trabajo doméstico remunerado, que supone el 8%. En Chile la ley de migraciones data de 1975; fue elaborada en un contexto de dictadura militar y concebida bajo la influencia de la doctrina de seguridad nacional. Es una ley que otorga una enorme discrecionalidad a la autoridad de frontera y exige cláusulas especiales para la concesión de una visa de trabajo. El país está a punto de aprobar una reforma de la ley de migraciones, a fin de adecuarla a la realidad de la migración actual. Desde el retorno a la democracia se han llevado a cabo tres procesos de regularización migratoria (denominados “amnistías”), en 1998, 2007 y 2018.

A pesar de la dificultad para alcanzar un consenso interno que permita modificar la legislación migratoria, en los últimos años se han llevado a cabo diversos programas e iniciativas de carácter administrativo en lo que respecta a la gestión migratoria.

Una proporción considerable de las mujeres migrantes se concentra en el trabajo doméstico, una ocupación que cuenta con un importante grado de protección laboral, ya que la modificación legal adoptada en 2014 (Ley núm. 20.786) equipara a estas trabajadoras al resto de los asalariados y asalariadas en casi todos los aspectos. Además, en Chile se ha realizado un gran esfuerzo por formalizar el trabajo doméstico, gracias al cual se ha logrado que más de la mitad de las trabajadoras de este sector cuenten con contrato laboral y cobertura de seguridad social. Las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes saben que requieren un contrato laboral para obtener la visa temporal, lo que se convierte en un elemento clave en los términos de negociación al iniciar una relación laboral. Esto explica que la mayoría de las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes cuente con aportes a la seguridad social (el 65,2%, según datos de procesamientos especiales de las últimas encuestas de hogares del BADEHOG) y que incluso logren un nivel de formalidad laboral mayor que el de las nacionales.

La migración desde el Perú a Chile empezó a crecer a mediados de los años noventa. De acuerdo con el censo del año 2002, la comunidad peruana en Chile constituía entonces el 20,5% del total de migrantes y era la segunda más grande después de la comunidad argentina. Los mayores flujos se produjeron en la década de 2000. El peso del trabajo doméstico remunerado como fuente de ocupación marcó el carácter feminizado de la migración desde el Perú, situación que se mantiene hasta el presente. Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2017, un 56,2% de las personas que habían migrado desde el Perú eran mujeres. El ritmo de crecimiento de la migración desde el Perú disminuyó a partir de la década de 2010, mientras que los países de origen de la migración a Chile se fueron diversificando, para incluir Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Ecuador. El patrón de migración

feminizada (con una mayor proporción de mujeres) se mantuvo en estos casos, dado que el trabajo doméstico remunerado se convirtió también en una importante fuente de ocupación para las trabajadoras migrantes de estos países.

Stefoni (2002) y Acosta (2015) señalan que la llegada de trabajadoras peruanas a Chile no solo respondía a una demanda insatisfecha de trabajadoras domésticas remuneradas, sino también, en algunos casos, a un intento de postergar el establecimiento de relaciones laborales más modernas y formales. En testimonios de empleadoras se observa su preferencia por las trabajadoras peruanas para tratar de mantener los patrones jerárquicos de carácter servil que históricamente habían caracterizado al trabajo doméstico remunerado y a los cuales las trabajadoras chilenas ya no respondían.

### *iii) Migración circular: trabajadoras domésticas remuneradas bolivianas en Chile*

Según datos oficiales del Departamento de Extranjería y Migración de Chile, en los últimos años se ha incrementado la migración desde el Estado Plurinacional de Bolivia a Chile. Estos migrantes desempeñan diversos oficios, incluido el trabajo doméstico remunerado, a través de estrategias de migración circular, es decir, de manera temporal, repetitiva y cíclica, sin buscar asentarse en Chile como país de destino. Se trata de una estrategia de supervivencia ante la necesidad de aportar ingresos al hogar. Viajan por tierra desde diversas ciudades, principalmente de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, que se extienden por los 800 kilómetros de frontera entre los dos países, y se concentran en esa zona del norte de Chile. Se trata de un patrón peculiar, ya que la mayor parte de las trabajadoras migrantes provenientes de otros países, especialmente las que se dedican al trabajo doméstico remunerado, se desplazan hacia el centro del país, donde hay mayores fuentes de empleo.

Las trabajadoras ingresan como turistas con su documento nacional de identidad del Estado Plurinacional de Bolivia, lo que les permite permanecer 90 días en el país. Pasado ese plazo vuelven a su país, en algunos casos por pocos días y en otros por períodos mayores (unos meses o un año), para luego regresar nuevamente a Chile a trabajar. No se acogen al convenio del MERCOSUR —que les permitiría permanecer un año— ni solicitan un permiso de trabajo. Entre las razones que explican esta estrategia de circularidad se encuentran el desconocimiento de la normativa sobre circulación de personas del MERCOSUR y los costos económicos que implica la regularización; la visa temporal tiene un valor de 283 dólares, y el permiso de trabajo, de 150 dólares. Otra razón para no optar por la visa temporal es su temor de que eso las obligue a permanecer en Chile por un año (condición para la residencia definitiva), lo que les impediría volver cada tres meses a visitar a sus hijos. Dado que no tienen permiso de trabajo, las trabajadoras tampoco tienen contrato y la relación laboral se establece en condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo de abusos y vulneración de sus derechos, frente a lo cual no se sienten en condiciones de reclamar (Leiva y Ross, 2016). Sin embargo, tampoco les interesa contar con un contrato de trabajo, porque temen que sus salarios disminuyan al descontárseles las cotizaciones previsionales.

Estas migrantes trabajan preferentemente en modalidad interna (pernoctan en la vivienda de sus empleadores), para ahorrar el máximo de sus ingresos y enviarlos a su familia en el Estado Plurinacional de Bolivia. Las diferencias salariales entre lo que perciben en sus ciudades de origen y en Chile son enormes, duplicando el monto que recibirían en su país. A pesar de no tener contrato, sus salarios son similares a los de las trabajadoras nacionales, y las remesas constituyen la casi totalidad del salario. Debido al carácter circular de la migración, sus trayectorias son fraccionadas y deben volver a buscar trabajo cada vez que regresan a Chile. Reciben un apoyo importante de la Pastoral Migratoria, organismo dependiente de la Iglesia católica que cuenta con una bolsa de trabajo y les proporciona orientaciones sobre sus derechos laborales (Leiva, Mansilla y Comelin, 2017).

## Bibliografía

- Acosta, E. (2015), *Cuidados en crisis: mujeres migrantes hacia España y Chile*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Acosta, D., C. Blouin y L. Freier (2019), *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Fundación Carolina.
- Bahar, D. y D. Barrios (2018), “¿Cuántos migrantes y refugiados más podemos esperar de Venezuela?”, Brookings [en línea] <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/12/10/how-many-more-migrants-and-refugees-can-we-expect-out-of-venezuela/>.
- Bahar, D. M. Dooley y C. Huang (2018), “Integración de los venezolanos en el mercado laboral”, Brookings Global Economy & Development, diciembre.
- Bakker, I. y S. Gill (eds.) (2003), *Power, Production, and Social Reproduction: Human In/Security in The Global Political Economy*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial (2018), *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*, Washington D. C.
- Burnham, L. y N. Theodore (2012), *Home Economics: The Invisible and Unregulated World of Domestic Work National Domestic Workers Alliance*, Nueva York, National Domestic Workers Alliance.
- Canales, A. y M. Rojas (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica: documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, *serie Población y Desarrollo*, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CCP/UCR (Centro Centroamericano de Población/Universidad de Costa Rica) (2016), *Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica (ENIE 2016). Informe General (versión preliminar)*, San José, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- (2019b), *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL* (LC/MEX/TS.2019/6), Ciudad de México.
- (2018), *The Caribbean Outlook*, 2018 (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf).
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- Dobrée, P., M. González y C. Soto (2015), *Perfil de Paraguay con relación al trabajo doméstico de personas migrantes en Argentina*, Asunción, Organización Internacional del Trabajo/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (OIT/ONU-Mujeres).
- Ehrenreich, B. y A. Hochschild (eds.) (2003), *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Henry Holt and Company.
- El Colegio de la Frontera Norte y otros (2017), “Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur” de México [en línea] [www.colef.mx/emif](http://www.colef.mx/emif).
- Freitez, A. (2017), “ENCOVI. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Venezuela 2017. Emigración”, Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB).
- (2011), “La emigración desde Venezuela durante la última década”, *Temas de Coyuntura*, vol. 63, julio [en línea] [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La\\_emigracion\\_Venezuela\\_Freitez\\_.pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La_emigracion_Venezuela_Freitez_.pdf).
- González-Barrera, A. (2015), “More Mexicans Leaving Than Coming to the US.”, Washington, D.C. Pew Research Center, 19 de noviembre.
- González Torralbo, H. (2013), “Los cuidados en el centro de la migración: la organización social de los cuidados transnacionales desde un enfoque de género”, *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, vol. 33.
- Gutiérrez, A. y otros (2019), “Criterios de calidad en la estimación de indicadores sociales usando encuestas de hogares: una aplicación a la medición de la migración internacional”, *serie Estudios Estadísticos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

- Hutchinson, E. (2014), *Labores propias de su sexo. Género, políticas y trabajo en Chile urbano, 1900-1930*, Santiago, LOM.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2018), *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*, noviembre [en línea], [https://www.ine.cl/docs/default-source/demogr%c3%a1ficas-y-vitales/inmigraci%c3%b3n/documento-inmigraci%c3%b3n.pdf?sfvrsn=7a5659d2\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/demogr%c3%a1ficas-y-vitales/inmigraci%c3%b3n/documento-inmigraci%c3%b3n.pdf?sfvrsn=7a5659d2_4).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2019), *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú: resultados de la "Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país" ENPOVE 2018*, Lima.
- Jaramillo, V. (2019), "Acceso a la justicia: trabajadoras domésticas migrantes en la ciudad de Buenos Aires", *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, N° 8, vol. 1, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), enero-junio.
- Jones, F., C. Camarinhas y L. Gény (2019), "Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: a review of the period 2013–2018", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 76 (LC/TS.2019/8; LC/CAR/TS.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Koehlin, J. y J. Eguren (eds.) (2018), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Colección OBIMID, vol. 4.
- Kuznesof, E. (1989), "A history of domestic service in Spanish America, 1492-1980", *Muchachas no more: household workers in Latin America and the Caribbean*, Temple University Press.
- Leiva, S. y C. Ross (2016), "Migración circular y trabajo de cuidado: fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá", *Psicoperspectivas*, vol. 15, N° 3, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV).
- Leiva, S., M. Mansilla y A. Comelin (2017), "Condiciones laborales de migrantes bolivianas que realizan trabajo de cuidado en Iquique", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*.
- Magliano, M. J. y A. I. M. Barral (2017), *Las mujeres latinoamericanas y sus migraciones*, Eduvim.
- Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago.
- Martínez Pizarro, J. (ed.) (2008), "América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- (2011), *Migración internacional en América latina y el Caribe: nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Martínez Pizarro, J. y C. Orrego Rivera (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez J., V. Cano y M. S. Contrucci (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Martínez Pizarro, J., L. Reboiras y M. Soffia (2009), "Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional", *serie Población y Desarrollo*, N° 89 (LC/L.3164-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazuera-Arias, R. y otros (2019), *Venezuelan Human Mobility Report II: Realities and Perspectives of those who Emigrate*, San Cristobal, Servicio Jesuita a Refugiados (JRS) Venezuela/ FundaciónCentro Gumilla/UCAT.
- Mejía, W. (2018), "Panorama de la migración internacional en el Caribe: documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", *serie Población y Desarrollo*, N° 122 (LC/TS.2018/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Messina, G. (2015), "Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina", *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Naciones Unidas (2019), "International migrant stock 2019" [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.
- (2017a), "Workbook" [en línea] [UN\\_MigrantStockByOriginAndDestination\\_2017](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp).
- (2017b), "World Population Prospects: The 2017 Revision" [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

- (2015), “World Population Policies Database” [base de datos en línea] [https://esa.un.org/PopPolicy/wpp\\_datasets.aspx](https://esa.un.org/PopPolicy/wpp_datasets.aspx).
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2019a), “Caribbean Migration Consultations” [en línea] <https://www.iom.int/caribbean-migration-consultations-cmc>.
- (2019b), *Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú DTM ronda 5*, Lima.
- (2018a), “Tendencias migratorias nacionales en América del Sur: República Bolivariana de Venezuela”; febrero [en línea] [http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias\\_Migratorias\\_Nacionales\\_en\\_America\\_del\\_Sur\\_Venezuela.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Venezuela.pdf).
- (2018b), *Migration in Jamaica: A Country Profile 2018*.
- (2018c), “Triángulo Norte: retornos”; Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI) [en línea] <https://mic.iom.int/webntmi/triangulo-norte/>.
- (2017a), *Migration in The Caribbean: Current Trends, Opportunities and Challenges*.
- (2017b), *Migration Governance in the Caribbean: Report on the islands of the Commonwealth Caribbean*, San José.
- (2017c), “Report on the Caribbean migration consultations”; *Refugee Protection Hosted by the Government of the Bahamas, Regional Office for Central America, North America and the Caribbean*, San José.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2019), *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región* (OEA/Ser.D/XV.21), junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *International Migration Outlook 2016*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a), *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC).
- (2016b), *Estadísticas de migración laboral: mapeo y análisis de 5 países de América Latina y el Caribe*, Brasilia.
- Orozco, M. y J. Yansura (2015), *Centroamérica en la mira: la migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*, Buenos Aires, Teseo.
- Parreñas, R. S. (2001), “Women, migration and domestic work”; *Región y Sociedad*, vol. 15.
- Passel, J. S. y D. Cohn (2016), “Overall number of U.S. unauthorized immigrants holds steady since 2009”; Washington, D.C., Pew Research Center [en línea] <http://www.pewhispanic.org/2016/09/20/overall-number-of-u-s-unauthorized-immigrants-holds-steady-since-2009/>.
- Rodríguez Chávez, E. (2016), “Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias”; *CANAMID Policy Brief Series*, PB14, Guadalajara, CIESAS.
- (2010), “La inmigración en México a inicios del siglo XXI”; *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*, Ciudad de México, DGE Ediciones.
- Rosas, C. (2010), “Jóvenes migrantes: sueños y desilusiones entre Perú y Argentina”; *Arzate Salgado y Trejo Sánchez (coords.): desigualdades sociales y ciudadanía desde las culturas juveniles en América Latina*, Ed Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México.
- R4V (Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2019), “Response for Venezuelans. Latin America and the Caribbean Venezuelan Refugees & Migrants in the region” [en línea] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69837>.
- State of Oregon Employment Department (2019), “Private Households: Employing the Nation’s Invisible Workforce” [en línea] <https://www.qualityinfo.org/-/private-households-employing-the-nation-s-invisible-workforce>.
- Soto, C. y otros (2016), *Panorama regional sobre trabajadoras domésticas migrantes en América Latina*, Asunción, Organización Internacional del Trabajo/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (OIT/ONU-Mujeres).
- Stefoni, C. (2002), “Mujeres inmigrantes peruanas en Chile”; *Papeles de Población*, vol. 8, N° 33, Ciudad de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Thomas-Hope, E. (2002), “Skilled labour migration from developing countries: study on the Caribbean Region”; *International migration papers*, vol. 50, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito) (2011), *Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes*, Nueva York.

# Migración e inclusión social y laboral para la igualdad

---

- A. La compleja relación entre migración, pobreza y flujos de remesas internacionales
  - B. Migración e inclusión social y laboral
  - C. Racismo, discriminación y migración
  - D. Institucionalidad para las personas migrantes en la región
  - E. El ciclo migratorio y los desafíos de las políticas de inclusión y protección social: algunas áreas de atención prioritarias
  - F. Comentarios finales
- Bibliografía
- Anexo V.A1



## A. La compleja relación entre migración, pobreza y flujos de remesas internacionales

La relación entre pobreza y migración varía entre los distintos países de destino en que es posible analizarla. Los nueve países con datos estadísticos significativos en la región se distribuyen en partes iguales entre aquellos donde los migrantes internacionales tienen una tasa de pobreza inferior a los nacidos en el país; aquellos donde la situación es la contraria; y, por último, aquellos donde no hay diferencias significativas. Sin embargo, al controlar un conjunto de factores sociodemográficos como la edad, el sexo, la educación, la condición de actividad, la zona de residencia y otras características del hogar, se observa que en cinco países los migrantes tienen tasas de pobreza superiores a las de los nacidos en el país. A su vez, existe un conjunto amplio de países de América Latina y el Caribe que reciben importantes flujos de remesas desde el exterior, enviados por los emigrantes a sus familias. Estos flujos se distribuyen en todos los estratos de la sociedad y constituyen un factor de protección contra la pobreza en los hogares que las reciben, especialmente en los países donde las remesas recibidas representan una parte considerable del PIB.

Como se ha indicado en el capítulo anterior, la migración es un fenómeno de creciente complejidad, en el que intervienen determinantes de tipo económico, político, social y —cada vez más— de seguridad tanto personal como familiar. En esta sección se estudia la relación entre migración, remesas internacionales y pobreza. En el primer apartado se analiza la relación entre migración y pobreza en los países de América Latina. En el segundo apartado se muestra el papel que juegan las remesas de los migrantes en el alivio de situaciones de pobreza de sus familiares y, como sucede en algunos países de Centroamérica y el Caribe, su creciente participación en el conjunto de la economía.

### 1. Pobreza e inmigración: una relación heterogénea entre los países

El análisis de la relación entre pobreza y migración en los países de destino a partir de las encuestas de hogares muestra, en principio, que existen situaciones diferentes. La comparación entre las tasas de pobreza de los inmigrantes<sup>1</sup> y las personas nacidas en el país<sup>2</sup> para los nueve países en que la información es estadísticamente representativa permite distinguir tres situaciones (véase el cuadro V.1):

- i) Países en los que la pobreza no difiere significativamente entre los migrantes y los no migrantes: la Argentina, el Ecuador y la República Dominicana.
- ii) Países en los que la pobreza es mayor entre los migrantes: Chile, Colombia y Costa Rica.
- iii) Países en los cuales la pobreza es menor entre los migrantes: el Brasil, Guatemala y Panamá.

<sup>1</sup> En base a las encuestas de hogares se define como inmigrante a aquella persona residente en el país pero que nació en un país diferente.

<sup>2</sup> De un total de 15 países con información, en 9 la tasa de pobreza entre los migrantes alcanza el grado de precisión mínimo establecido para el análisis: un conjunto de valores límite que se establecen sobre el coeficiente de variación (inferior al 20%), el tamaño de la muestra (mayor a 100), el tamaño efectivo de la muestra (mayor a 50) y los grados de libertad de la estimación (mayor a 10). Respecto a la relación entre la migración reciente (correspondiente a los últimos cinco años) y la pobreza, la efectividad de las encuestas es aún menor. En efecto, de las 11 encuestas en las que es posible construir esta variable, solo en 2 (las correspondientes a Chile y a Colombia) la estimación de la proporción de pobreza entre los migrantes es significativa. En el resto de los países no se cumplen las condiciones necesarias de calidad para realizar inferencias sobre esta subpoblación, por lo que se desaconseja su uso con fines analíticos.

**Cuadro V.1**

América Latina (9 países): personas pobres por país y estatus migratorio, último año disponible (estimación puntual, límites inferior y superior del intervalo de confianza)  
(En proporción de personas pobres)

País	Año	Migrante			No migrante		
		Proporción de personas pobres	Límite inferior	Límite superior	Proporción de personas pobres	Límite inferior	Límite superior
Argentina	2017	0,20	0,15	0,25	0,19	0,18	0,20
Brasil	2015	0,08	0,06	0,10	0,19	0,18	0,19
Chile	2017	0,13	0,11	0,16	0,11	0,10	0,11
Colombia	2017	0,40	0,37	0,43	0,30	0,29	0,30
Costa Rica	2017	0,20	0,16	0,24	0,15	0,14	0,16
Ecuador	2017	0,20	0,14	0,25	0,23	0,22	0,24
Guatemala	2014	0,21	0,15	0,27	0,52	0,50	0,53
Panamá	2017	0,08	0,05	0,11	0,17	0,16	0,18
República Dominicana	2016	0,33	0,27	0,40	0,27	0,25	0,29

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

Dados los resultados heterogéneos entre los países en lo referente a la comparación de las tasas de pobreza entre inmigrantes y no inmigrantes, procede analizar con mayor detenimiento las características sociodemográficas asociadas a la situación de pobreza. Ello permite establecer la relación existente entre el estatus migratorio y la situación de pobreza, una vez que se controla un conjunto de factores sociodemográficos como la edad, el sexo, la educación, las actividades desarrolladas, la zona de residencia y las características del hogar, como la edad y el sexo del jefe, la estructura del hogar y un conjunto de carencias básicas asociadas con la vivienda y el empleo.

En el cuadro V.2 se presentan los resultados de un modelo de regresión *probit* para la situación de pobreza, que incluye entre los factores explicativos las variables socioeconómicas mencionadas y el estatus migratorio de las personas. El efecto marginal estimado corresponde a cuánto varía la probabilidad de una persona de encontrarse en situación de pobreza en caso de ser inmigrante, respecto de la probabilidad de pobreza de un no migrante con las mismas características socioeconómicas. Un efecto positivo indicará un nivel de pobreza superior entre los migrantes, siendo el valor del efecto la diferencia entre ambas proporciones<sup>3</sup>.

Sobre la base de información correspondiente a los nueve países analizados, se constata que en cinco de ellos se presenta una mayor incidencia de la pobreza entre los migrantes, luego de controlar un conjunto de factores asociados. Estos incluyen a Chile, con una tasa de pobreza 5,9 puntos porcentuales mayor entre los migrantes; Colombia (4,8 puntos porcentuales superior); Costa Rica (4,6 puntos porcentuales mayor); el Ecuador (3,9 puntos porcentuales por encima), y la República Dominicana (5,9 puntos porcentuales). Nótese que, al controlar otras variables, los efectos estimados para el Ecuador y la República Dominicana pasaron de ser neutros (como se interpretaba a partir del cuadro V.1) a ser positivos.

<sup>3</sup> Los indicadores de calidad del modelo de ajuste de la probabilidad se presentan en forma resumida en el cuadro V.A1 del anexo, donde se puede observar que el modelo planteado presenta un buen poder predictivo en la mayoría de los países, a juzgar por el porcentaje de casos correctamente clasificados. En algunos países el modelo se desempeña mejor al predecir quienes no son pobres, lo que se recoge en el parámetro de especificidad. A su vez, el modelo identifica correctamente a un mayor porcentaje de pobres (sensibilidad) en los países con tasas de pobreza más altas, siendo menor su poder predictivo en países como Chile y el Uruguay.

En dos países la condición de migrante se asocia a una menor incidencia de la pobreza. Este grupo está integrado por el Brasil, donde la incidencia de la pobreza entre los migrantes es 3,4 puntos porcentuales menor que entre los no migrantes; y por Guatemala, donde es 8,1 puntos porcentuales menor entre los migrantes. Finalmente, en la Argentina y en Panamá no se aprecian diferencias significativas en la incidencia de pobreza entre los migrantes y los no migrantes<sup>4</sup>.

### Cuadro V.2

América Latina (9 países): efecto marginal estimado del estatus migratorio sobre la condición de pobreza  
(Proporción de personas pobres en función de la condición de migrante)

País	Efecto marginal	Error estándar	z	P>z	Límite inferior del intervalo de confianza	Límite superior del intervalo de confianza
Argentina (2017)	0,013	0,009	1,460	0,145	-0,004	0,030
Brasil (2015)	-0,034	0,012	-2,870	0,004	-0,058	-0,011
Chile (2017)	0,059	0,005	12,440	0,000	0,050	0,068
Colombia (2017)	0,048	0,004	11,200	0,000	0,040	0,057
Costa Rica (2017)	0,046	0,007	6,480	0,000	0,032	0,059
Ecuador (2017)	0,039	0,010	3,920	0,000	0,020	0,059
Guatemala (2014)	-0,081	0,013	-6,100	0,000	-0,107	-0,055
Panamá (2017)	0,004	0,011	0,350	0,728	-0,018	0,026
República Dominicana (2016)	0,059	0,016	3,730	0,000	0,028	0,090

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

**Nota:** Estimado a partir de un modelo *probit* que ajusta la probabilidad de ser pobre a un conjunto de determinantes que incluye el estatus de migrante, la edad, el sexo, la educación, la condición de actividad, la zona de residencia, la edad y el sexo del jefe de hogar, el tipo de hogar y un conjunto de carencias relacionadas con servicios básicos y estructura de la vivienda, situación laboral y de protección social en el hogar.

## 2. Los flujos de remesas internacionales y su incidencia en la pobreza en los países de América Latina

En esta sección se analiza la contribución de las remesas internacionales al bienestar de los hogares de los países de la región. Estos ingresos suelen contabilizarse como parte de los ingresos no laborales de los hogares, aunque en la mayoría de los casos son el resultado de la actividad laboral de los emigrantes en los países de destino. Este análisis toma especialmente en cuenta el aporte de estas transferencias en el ingreso del hogar y en la reducción de la pobreza. El análisis se realiza a partir de dos fuentes de información diferentes: una de ellas proviene fundamentalmente de registros y estadísticas de cuentas nacionales y de la balanza de pagos, lo que permite estudiar niveles y tendencias de las remesas por país, tanto recibidas como emitidas, a lo largo de un período extenso. La segunda fuente son las encuestas de hogares que, si bien emplean una definición más restringida de las remesas internacionales, permiten establecer vínculos con el bienestar del hogar y las situaciones de pobreza.

<sup>4</sup> Respecto al resto de los países las estimaciones de pobreza para la subpoblación migrante no son significativas.

## a) Los flujos de remesas internacionales en los países de América Latina

En el capítulo anterior se analizaron detenidamente algunos de los principales factores de economía política internacional que hacen pertinente examinar los flujos migratorios en general. También se examinó el aporte de las remesas internacionales al bienestar de los hogares de los países de la región en particular<sup>5</sup>. Los crecientes controles y regulaciones establecidos por algunos Estados, así como las políticas de deportaciones masivas y el cierre de fronteras, podrían llevar a dificultar las condiciones en las que se producen actualmente los flujos de remesas internacionales, lo cual podría incidir en el ingreso de los hogares, llevando a muchos de ellos a caer rápidamente en la pobreza.

De los países analizados, esta situación puede ser particularmente dramática en el caso de México, los países de Centroamérica y la República Dominicana. En efecto, en 2018 este conjunto de países recibió remesas internacionales por un monto equivalente a 9,7 puntos del PIB en promedio, situándose por encima de los 20 puntos en el caso de Honduras y El Salvador y en torno a los 12 puntos del PIB en el caso de Guatemala y Nicaragua (véase el cuadro V.3). Si se observa la evolución temporal de la participación de las remesas internacionales en la economía interna en estos cuatro países, se constata que se ha multiplicado entre 2 y 16 veces entre 1990 y 2018, lo que pone de manifiesto no solo la vulnerabilidad ante las fluctuaciones que pudiera tener esta corriente de ingresos sino que también es muestra del drenaje de población en edad activa que han sufrido estos países, lo que conlleva consecuencias de corto, mediano y largo plazo para el sistema económico y el entramado social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina a este fenómeno dependencia de las remesas para las economías y los hogares.

Por su parte, la dependencia de las remesas internacionales es mucho menor en América del Sur, ya que en promedio aquellas no alcanzan a 1,5 puntos del PIB, ubicándose en 3,45 puntos en Bolivia (Estado Plurinacional de), 2,8 puntos en el Ecuador, y entre 1 y 2 puntos en Colombia, el Paraguay y el Perú. En la mayoría de estos países el flujo de remesas se muestra bastante estable a lo largo del tiempo, destacándose las caídas en el Ecuador y en el Estado Plurinacional de Bolivia desde inicios de los 2000 hasta 2018.

### Cuadro V.3

América Latina  
(18 países): remesas  
de trabajadores y  
compensación de  
empleados recibidas,  
1990-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

País	1990	2000	2010	2015	2018
<b>América del Sur</b>					
Argentina	0,02	0,03	0,15	0,08	0,10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,09	1,51	4,89	3,61	3,45
Brasil	0,12	0,21	0,14	0,16	0,16
Chile	0,00	0,02	0,03	0,02	0,02
Colombia	1,03	1,61	1,41	1,59	1,93
Ecuador	0,33	7,21	3,74	2,40	2,80
Perú	0,33	1,39	1,72	1,44	1,46
Paraguay	0,58	1,71	1,51	1,53	1,67
Uruguay	...	...	0,31	0,16	0,17
Venezuela (República Bolivariana de)	0,00	0,01	0,04	...	...
Promedio	0,31	1,71	1,53	1,36	1,46
Mínimo	0,36	1,52	1,39	1,22	1,31
Máximo	1,03	7,21	4,89	3,61	3,45

<sup>5</sup> La relevancia de las remesas para los países en desarrollo ha sido reconocida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instancia en la que los países firmantes se comprometieron a disminuir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas y a suprimir los corredores de remesas con un costo superior al 5% para 2030 (meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Cuadro V.3 (conclusión)

País	1990	2000	2010	2015	2018
<b>México y Centroamérica</b>					
Costa Rica	0,21	0,91	1,42	1,01	0,89
El Salvador	7,60	14,97	18,82	18,24	20,68
Guatemala	1,55	3,09	10,24	10,31	12,10
Honduras	1,28	6,68	16,64	17,61	20,07
México	1,19	1,06	2,09	2,24	2,91
Nicaragua	...	6,27	9,42	9,39	11,47
Panamá	1,71	0,13	1,39	1,02	0,83
República Dominicana	4,45	7,57	7,20	7,55	8,38
Promedio	2,57	5,09	8,40	8,42	9,67
Mínimo	0,21	0,13	1,39	1,01	0,83
Máximo	7,60	14,97	18,82	18,24	20,68

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos [en línea] <https://databank.bancomundial.org>.

<sup>a</sup> Elaborado en base a la suma de las remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero, las compensaciones de los empleados y las transferencias de los emigrantes recibidas por el país. La compensación de los empleados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están ocupados en una economía donde no son residentes y de los residentes ocupados por entidades no residentes. Los cálculos se basan en datos sobre la balanza de pagos de los países del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en información proporcionada por los bancos centrales y las oficinas nacionales de estadística. Para algunos países, los años son aproximados.

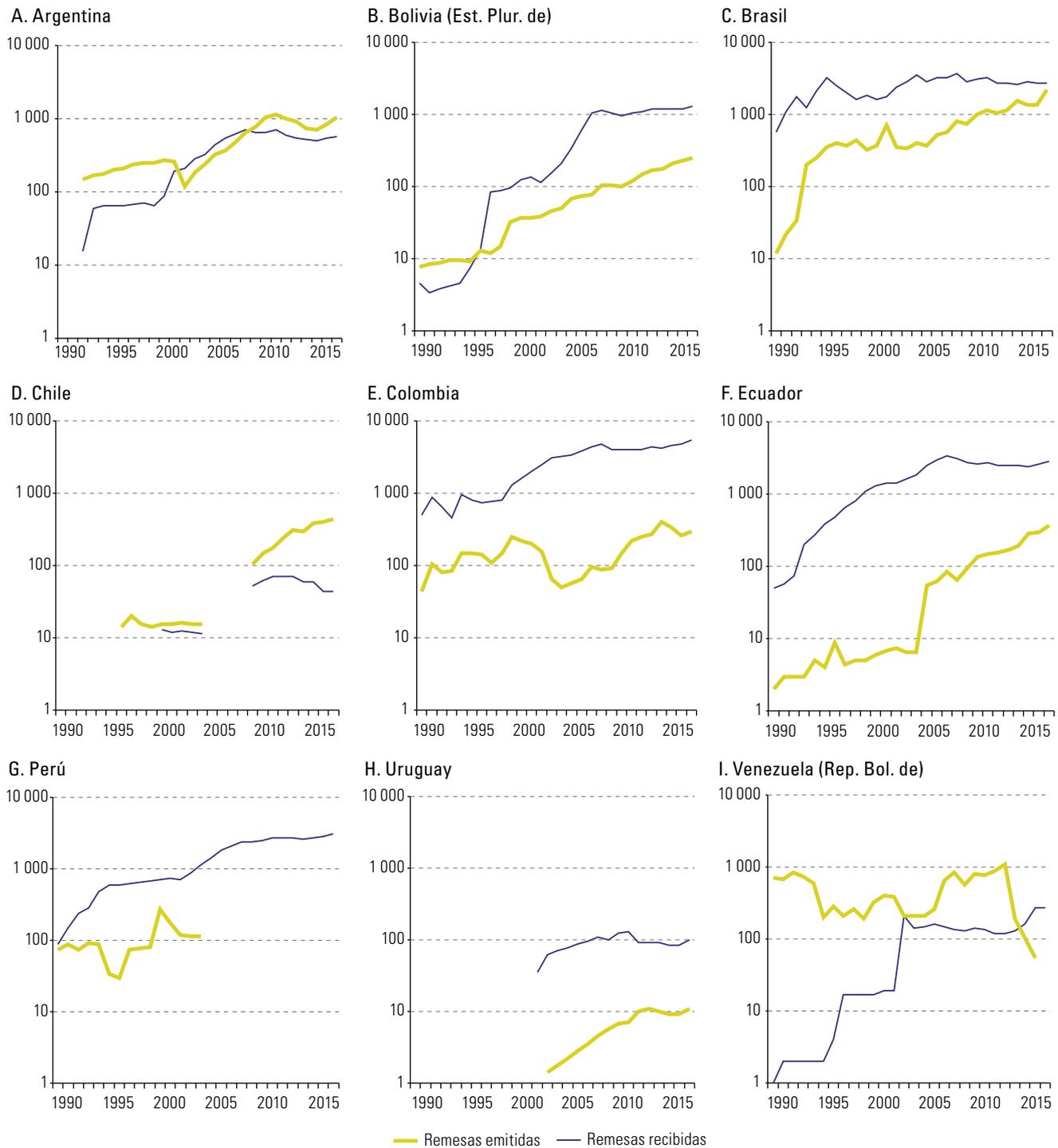
Es posible analizar a su vez el flujo de remesas internacionales desagregándolas en remesas recibidas en el país desde el extranjero y remesas enviadas al extranjero por residentes en el país. Ello permite distinguir patrones de evolución de los países, dependiendo de si son emisores o receptores netos de transferencias. En este caso la información disponible es algo más limitada, debido especialmente a las restricciones en la captación de las remesas emitidas.

En América del Sur existe un conjunto de países netamente receptores en el período transcurrido entre 1990 y 2017, a saber el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. El Estado Plurinacional de Bolivia ha sido receptor neto desde 1995, tras ser emisor neto hasta ese año. Por su parte, la Argentina ha oscilado, permaneciendo principalmente como emisor neto, aunque la diferencia entre ambas corrientes ha sido mínima, especialmente desde 2000. Esta situación se explica por el hecho de que la Argentina ha sido tradicionalmente destino de la emigración desde los países vecinos (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Uruguay, fundamentalmente) y el Perú. Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela pasó de ser un país emisor neto a uno receptor de remesas, en particular a partir de 2014, debido a los factores ya mencionados y que dieron origen a la masiva emigración venezolana. Por último, Chile ha sido el único país de la subregión que se ha mantenido como emisor neto, probablemente como consecuencia del crecimiento económico experimentado en las últimas décadas, lo que lo ha convertido en destino final de la emigración peruana, luego colombiana y haitiana, y más recientemente venezolana (véase el gráfico V.1)

Mientras tanto, en los países de Centroamérica acerca de los cuales se cuenta con información, existe un claro patrón como receptores de remesas. En esta situación se encuentran tanto El Salvador como Guatemala y Honduras. México también exhibe un patrón similar, aunque solo se cuenta con información de remesas emitidas durante los últimos años. Panamá aparece como la única excepción en este conjunto de países, habiendo pasado de ser receptor neto de remesas hasta 2000 a un país donde ambas corrientes han alcanzado niveles similares desde entonces (véase el gráfico V.2)

**Gráfico V.1**

América del Sur (9 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales, 1990-2017<sup>ab</sup>  
(Escala logarítmica)



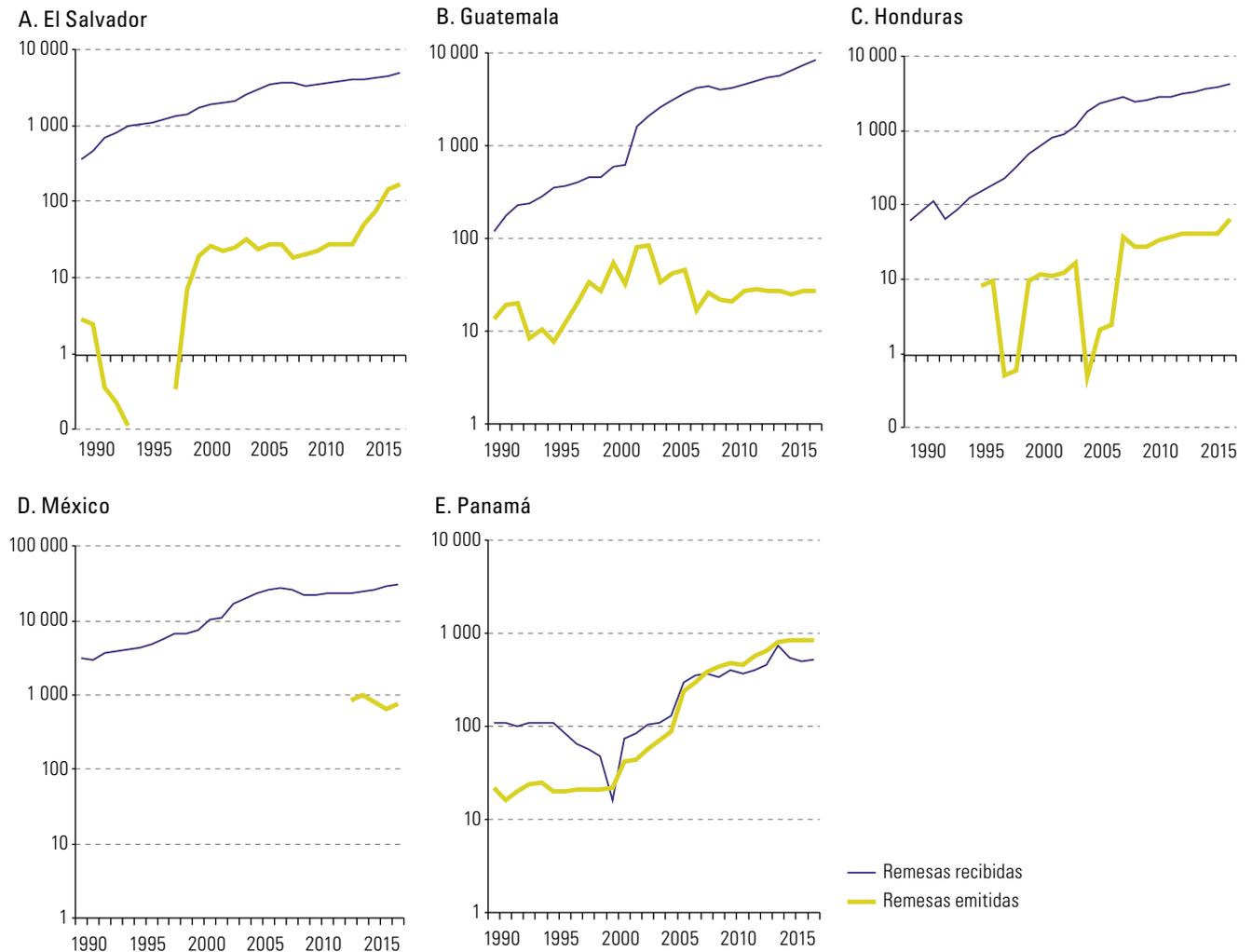
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos [en línea] <https://databank.bancomundial.org>.

<sup>a</sup> Elaborado en base a la suma de las remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero, las compensaciones de los empleados y las transferencias de las emigrantes recibidas por el país. La compensación de los empleados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están ocupados en una economía donde no son residentes y de los residentes ocupados por entidades no residentes. Los cálculos se basan en datos sobre la balanza de pagos de los países del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en información proporcionada por los bancos centrales y las oficinas nacionales de estadística.

<sup>b</sup> Se utiliza la escala logarítmica debido a las diferencias en nivel de las remesas entre los países.

**Gráfico V.2**

México y Centroamérica (5 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales, 1990-2017<sup>ab</sup>  
(Escala logarítmica)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos [en línea] <https://databank.bancomundial.org>

<sup>a</sup> Elaborado en base a la suma de las remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero, las compensaciones de los empleados y las transferencias de los emigrantes recibidas por el país. La compensación de los empleados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están ocupados en una economía donde no son residentes y de los residentes ocupados por entidades no residentes. Los cálculos se basan en datos sobre la balanza de pagos de los países del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en información proporcionada por los bancos centrales y las oficinas nacionales de estadística.

<sup>b</sup> Se utiliza la escala logarítmica debido a las diferencias en nivel de las remesas entre los países.

## b) Los flujos de remesas internacionales en los países del Caribe

Por lo que respecta a los países del Caribe, la situación relativa a las remesas es similar a la observada en América Latina, caracterizada por algunos países donde esta fuente de ingresos representa una proporción elevada del PIB y donde muchos hogares dependen en forma crítica de ellas. En promedio para esta subregión, las remesas se han mantenido en un entorno cercano a 6 puntos del PIB en la última década, unos 2 puntos por encima de lo registrado en 1990 y 2000. Haití y Jamaica son los países en donde este tipo de ingresos alcanzan la mayor participación: casi el 31% en el primero y cerca del 16% en el segundo. En ambos casos la incidencia ha venido

creciendo, duplicándose entre 2000 y 2018 en Haití hasta alcanzar poco más de un tercio del producto, y triplicándose entre 1990 y 2018 en el caso de Jamaica (véase el cuadro V.4). En el resto de los países, las remesas alcanzan una participación elevada en Dominica (9,22 puntos del PIB), Guyana (7,9 puntos), Curaçao (5,1), San Vicente y las Granadinas (5,1), Belice (4,81) y Granada (4,0).

#### Cuadro V.4

El Caribe (16 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas, 1990-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

País	1990	2000	2010	2015	2018
Aruba	...	0,06	0,21	0,30	0,28 <sup>b</sup>
Antigua y Barbuda	2,73	2,09	1,75	2,30	2,16
Belice	4,48	2,99	5,59	4,81	4,81
Barbados	1,87	3,63	1,81	2,36	2,32 <sup>b</sup>
Curaçao	...	...	...	4,52	5,14 <sup>b</sup>
Dominica	6,91	4,06	4,64	10,34	9,22
Granada	6,46	4,66	3,69	4,34	4,00
Guyana	...	3,83	16,18	9,47	7,91
Haití	...	14,62	22,25	25,17	30,92
Islas Turcas y Caicos	...	...	...	0,68	0,73
Jamaica	4,98	9,77	15,35	16,69	15,92
Saint Kitts y Nevis	8,88	5,60	6,13	2,16	2,19
San Vicente y las Granadinas	6,50	4,87	4,27	5,52	5,12
Santa Lucía	3,11	2,86	2,07	2,29	1,71
Suriname	0,13	0,13	0,10	0,14	0,02
Trinidad y Tabago	0,07	0,47	0,41	0,62	0,61
Promedio	4,19	4,26	6,03	5,73	5,82
Mínimo	0,07	0,06	0,10	0,14	0,02
Máximo	8,88	14,62	22,25	25,17	30,92

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos [en línea] <https://databank.bancomundial.org>.

<sup>a</sup> Elaborado en base a la suma de las remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero, las compensaciones de los empleados y las transferencias de las emigrantes recibidas por el país. La compensación de los empleados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están ocupados en una economía donde no son residentes y de los residentes ocupados por entidades no residentes. Los cálculos se basan en datos sobre la Balanza de Pagos de los países del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en información provista por los bancos centrales y las oficinas nacionales de estadística. Para algunos países, los años son aproximados.

<sup>b</sup> Cifra de 2017.

Al igual que lo observado para América Latina, existen distintos perfiles entre los países del Caribe en lo que se refiere a la emisión y recepción de remesas internacionales. En efecto, tres de los países en los que se cuenta con información (Aruba, San Martín (parte neerlandesa) y Suriname) han sido y son emisores netos de remesas, los dos primeros en forma permanente y el tercero alternándose en distintos períodos como emisor o receptor. Esto podría asociarse, en los dos primeros casos, con la elevada participación de los inmigrantes en su población. En efecto, en Aruba estos representaban más de la tercera parte del total en 2015, y más del 70% en San Martín (parte neerlandesa).

En el caso de Guyana, se observa un cambio de patrón a inicios de la década de 2000, ya que pasó de ser emisor a ser receptor neto. Los demás países de la región son receptores netos de remesas, lo que se explica por el elevado número de personas nacidas en esos países que han emigrado. En este grupo se incluye Antigua y Barbuda, cuyos emigrados llegaban al 40% de la población en 2015, Barbados (28%), Dominica (51%), Jamaica (28%) y Saint Kitts y Nevis (44%); se trata de los países con proporciones de emigrados más elevadas en relación con la población local (véase el gráfico V.3)

**Gráfico V.3**

El Caribe (15 países): remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas y emitidas, en millones de dólares anuales 1990-2017<sup>a, b</sup>  
(Escala logarítmica)

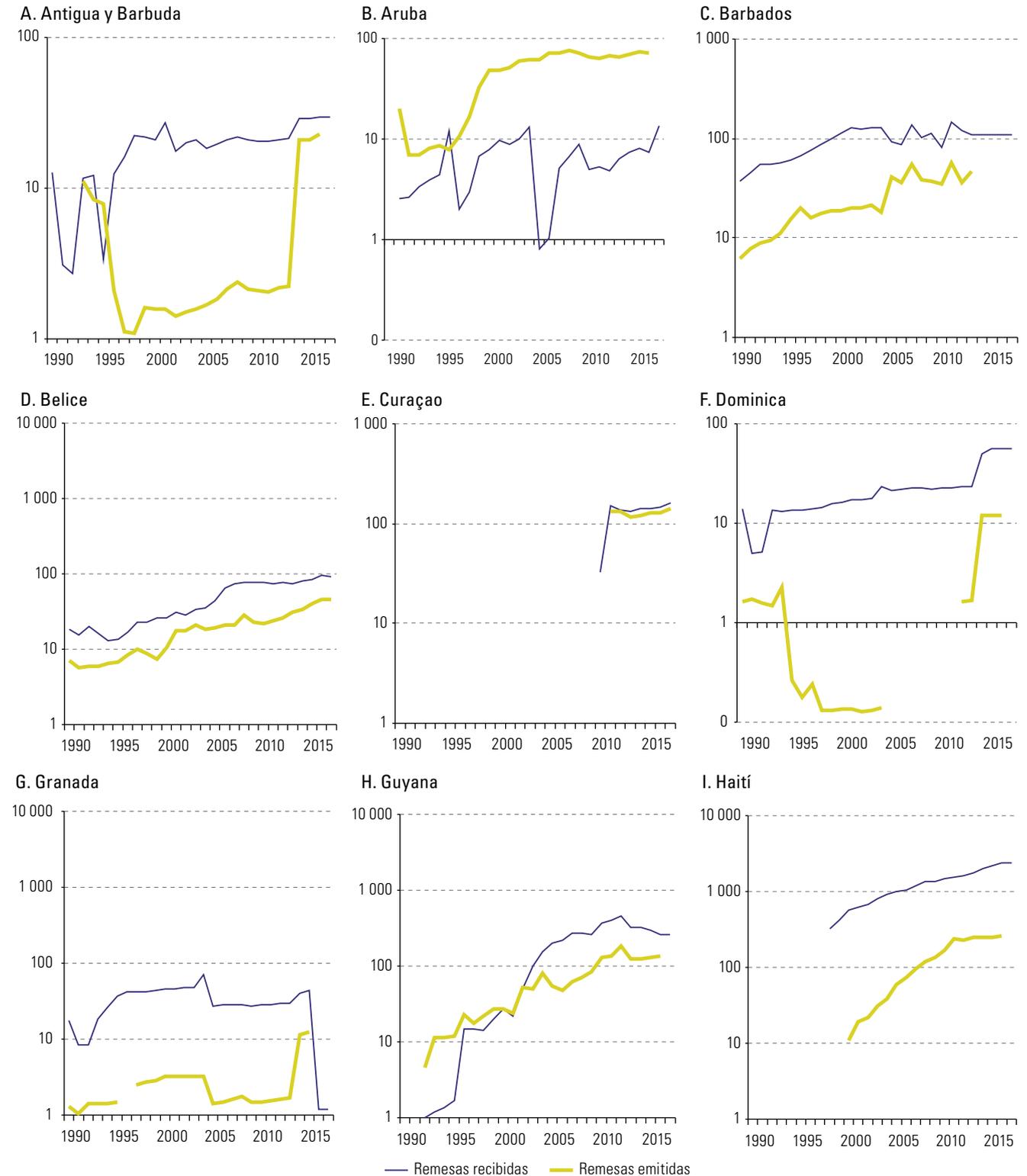
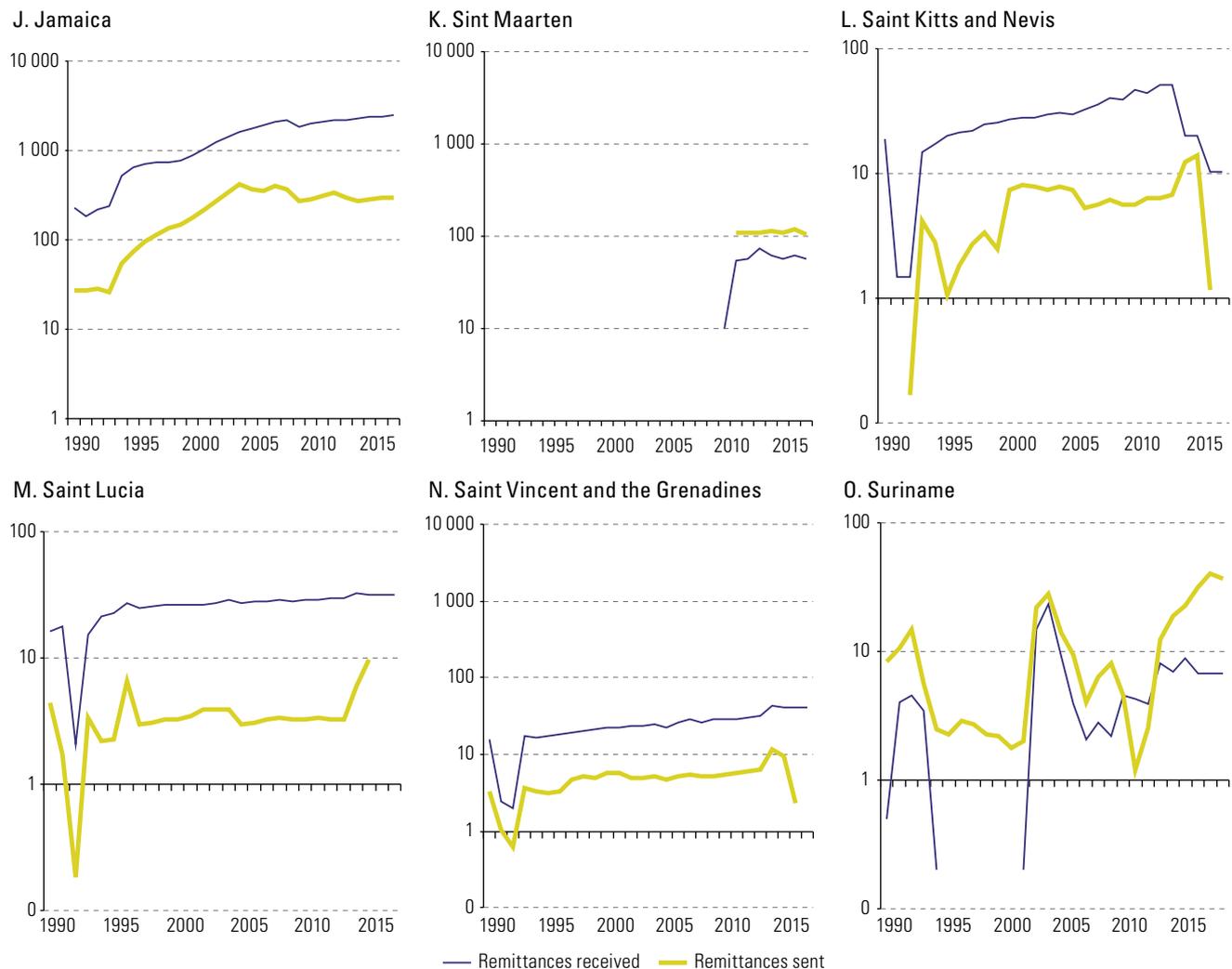


Gráfico V.3 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos [en línea] <https://databank.bancomundial.org>.

<sup>a</sup> Elaborado en base a la suma de las remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero, las compensaciones de los empleados y las transferencias de las emigrantes recibidas por el país. La compensación de los empleados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están ocupados en una economía donde no son residentes y de los residentes ocupados por entidades no residentes. Los cálculos se basan en datos sobre la Balanza de Pagos de los países del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en información proporcionada por los bancos centrales y las oficinas nacionales de estadística.

<sup>b</sup> Se utiliza la escala logarítmica debido a las diferencias en nivel de las remesas entre los países.

### c) La importancia de las remesas en el alivio de situaciones de pobreza en los hogares de América Latina

La información disponible en las encuestas de hogares permite analizar, dentro de las diversas limitaciones que presenta este instrumento, en qué medida los ingresos recibidos por concepto de remesas del exterior contribuyen a mejorar la situación económica de los hogares que las reciben<sup>6</sup>.

De acuerdo con la información disponible, el porcentaje de hogares que declara haber recibido remesas supera el 15% en El Salvador y Honduras. En Guatemala y en

<sup>6</sup> Cabe tener presente que el concepto de remesas del exterior incluye no solamente las transferencias de residentes en el exterior hacia residentes de una determinada economía sino también las remuneraciones derivadas de la actividad laboral de personas que son residentes en una economía pero trabajan en forma temporal en otra. La información proveniente de las encuestas de hogares no incluye el componente de compensación a los empleados, ya que no es posible distinguirlo en forma directa. Además, y por motivos de comparabilidad, solo se han tomado en cuenta las remesas en efectivo.

la República Dominicana ese porcentaje se acerca al 9%, en el Estado Plurinacional de Bolivia es algo más del 6% y en México es próximo al 5% (véase el cuadro V.5). A su vez, la participación de las remesas en el total de los ingresos de la población alcanza los mayores porcentajes en Honduras (5,2%), El Salvador (4,9%) y la República Dominicana (4,8%) (véase el cuadro V.6).

### Cuadro V.5

América Latina (13 países): hogares que perciben ingresos por remesas, por quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Quintil					Total
	I	II	III	IV	V	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2017)	3,9	5,1	6,3	8,0	8,0	6,3
Chile (2017)	0,9	1,2	0,7	0,8	0,7	0,9
Colombia (2017)	1,2	1,6	2,1	2,1	2,5	1,9
Costa Rica (2017)	0,3	0,6	0,8	1,3	1,2	0,9
Ecuador (2017)	2,0	2,8	3,3	3,7	3,8	3,1
El Salvador (2017)	20,7	20,5	18,5	19,2	12,2	18,2
Guatemala (2014)	5,8	8,1	9,5	11,2	9,8	8,9
Honduras (2016)	9,1	16,1	16,9	22,3	24,9	17,8
México (2016)	5,3	5,9	5,5	4,4	2,7	4,8
Paraguay (2017)	8,9	7,7	8,5	7,5	5,9	7,7
Perú (2017)	0,2	0,7	1,4	2,1	3,4	1,6
República Dominicana (2017)	11,5	10,2	10,4	10,4	5,2	9,5
Uruguay (2017)	0,6	0,9	0,8	1,0	0,6	0,8

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

<sup>a</sup> En los ingresos por remesas no se incluyen los ingresos por pensiones o jubilaciones del exterior.

### Cuadro V.6

América Latina (13 países): participación de las remesas en el ingreso, por quintil de ingreso per cápita, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Quintil					Total
	I	II	III	IV	V	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2017)	0,8	1,2	1,3	1,9	2,2	1,5
Chile (2017)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Colombia (2017)	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Costa Rica (2017)	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2
Ecuador (2017)	0,7	0,9	0,8	1,1	1,1	0,9
El Salvador (2017)	8,0	5,5	4,3	4,1	2,8	4,9
Guatemala (2014)	2,4	3,3	3,3	3,0	2,4	2,9
Honduras (2016)	3,6	5,6	5,7	6,0	5,2	5,2
México (2016)	1,2	1,6	1,4	1,0	0,6	1,1
Paraguay (2017)	1,5	1,0	1,4	1,2	1,3	1,3
Perú (2017)	0,0	0,2	0,2	0,4	0,7	0,3
República Dominicana (2017)	6,0	5,0	5,3	5,1	2,4	4,8
Uruguay (2017)	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2

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

<sup>a</sup> En los ingresos por remesas no se incluyen los ingresos por pensiones o jubilaciones del exterior.

Los hogares que reciben remesas se encuentran distribuidos a lo largo de los cinco quintiles de ingreso per cápita. En 7 de los 13 países analizados, la presencia de hogares que reciben remesas tiende a ser mayor en los grupos de ingresos medios y altos. En el caso de Honduras, por ejemplo, la máxima participación se registra en el cuarto quintil, en el que las remesas representaron el 6% del total del ingreso en 2016.

En lo que respecta al aporte de las remesas a la disminución de la pobreza, este se puede analizar en dos planos: el primero, referido al agregado de la población a nivel nacional; y el segundo, enfocado en la subpoblación de hogares que efectivamente perciben este tipo de transferencias desde el exterior. De acuerdo a la información presentada en el cuadro V.7, en el primero de esos planos la contribución agregada de las remesas a la disminución de la pobreza llega a ser de 2 puntos porcentuales en El Salvador, Honduras y la República Dominicana.

### Cuadro V.7

América Latina (13 países): tasa de pobreza con y sin remesas, para la población total y para los hogares receptores de remesas, totales nacionales, alrededor de 2017

(En porcentajes)

	Tasa de pobreza para la población total			Tasa de pobreza para la población en hogares que reciben remesas		
	Total	Sin remesas	Diferencia	Total	Sin remesas	Diferencia
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2017)	35,1	35,9	0,8	27,3	39,9	12,5
Chile (2017)	10,7	10,8	0,1	15,5	24,8	9,4
Colombia (2017)	29,8	30,0	0,2	21,1	31,2	10,1
Costa Rica (2017)	15,1	15,2	0,1	8,8	19,6	10,8
Ecuador (2017)	23,6	24,1	0,5	12,7	29,9	17,2
El Salvador (2017)	37,8	39,9	2,1	41,5	54,1	12,6
Guatemala (2014)	50,5	52,0	1,5	39,5	57,2	17,7
Honduras (2016)	53,1	55,5	2,4	39,5	53,3	13,8
México (2016)	43,7	44,4	0,7	46,2	61,7	15,5
Paraguay (2017)	21,5	22,1	0,6	26,1	33,5	7,4
Perú (2017)	18,9	18,9	0,1	4,1	8,2	4,1
República Dominicana (2017)	25,0	27,2	2,2	33,3	60,8	27,6
Uruguay (2017)	2,7	2,7	0,1	3,3	15,7	12,4

Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Por su parte, el mayor efecto de las remesas en la tasa de pobreza de los hogares perceptores se verifica en la República Dominicana, donde la tasa de pobreza en este grupo casi se duplicaría, hasta llegar al 61%. Un efecto de magnitud algo menor se registraría en Guatemala y en el Ecuador, donde la tasa de pobreza para este grupo en particular se incrementaría en 17 puntos. En el resto de los países se darían también aumentos importantes de la pobreza entre los perceptores, incrementándose entre 5 y 20 puntos porcentuales el porcentaje de personas pobres. Aun cuando las remesas contribuyen a mejorar la situación de los hogares receptores, las estimaciones dan a entender que estas no parecen contribuir a una disminución sustancial de la pobreza a nivel agregado. Estos resultados son similares a los obtenidos en investigaciones realizadas anteriormente en la región (véase, por ejemplo, Acosta, Fajnzylber y López, 2007) y obedecen, en parte, a que una parte importante de las remesas es captada por los quintiles más ricos de la distribución del ingreso.

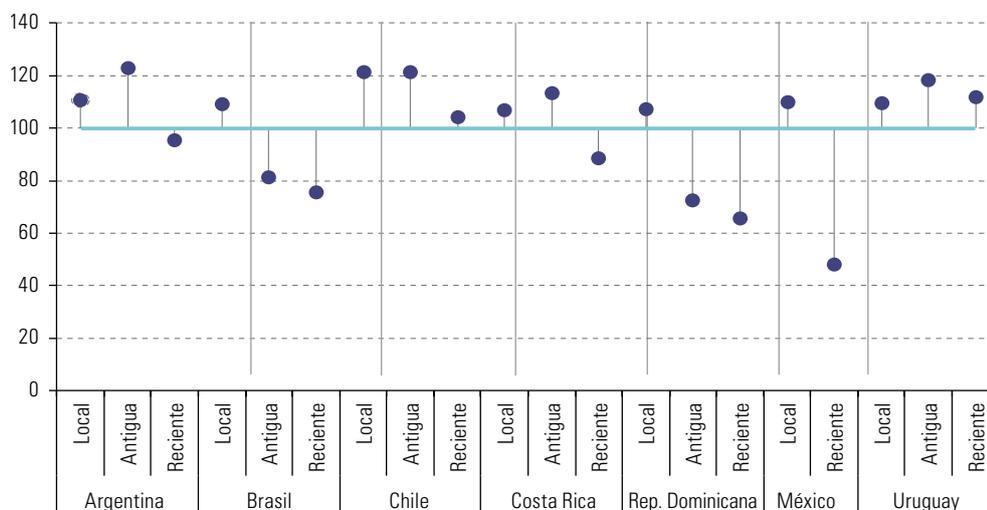
No obstante, estos datos no permiten ser concluyente respecto al impacto de las remesas internacionales en la reducción de la pobreza. Para realizar una evaluación rigurosa del impacto de las remesas, deben formularse estrategias que permitan controlar una serie de factores que afectan las estimaciones de los efectos de las remesas en el bienestar. En lo referente a las remesas, se debe avanzar hacia una mejor medición de estos flujos de ingresos, atendiendo a la importancia que tienen para la economía de una buena parte de los países de la región, y también teniendo en cuenta la relevancia política que han adquirido en los últimos años. Existen indicios de que las encuestas de hogares tienen una capacidad limitada para captar esos flujos de ingresos, por lo cual una aproximación que combine la información de las encuestas y registros (cuentas nacionales u otras fuentes de datos) puede brindar una estimación más precisa de la contribución de las remesas al bienestar de los hogares (Brown y otros, 2014).

## B. Migración e inclusión social y laboral

Las personas migrantes alcanzan diferentes niveles de inclusión social y laboral en comparación con la población local (nacida en el país), los cuales se miden teniendo en cuenta el acceso a los servicios sociales y al empleo, que son elementos fundamentales para el bienestar de las personas y sus núcleos familiares<sup>7</sup>. A continuación se presentan los resultados del análisis de las encuestas de hogares en países seleccionados. No obstante las limitaciones de las encuestas de hogares (véase el recuadro IV.1), estas pueden llegar a ser una fuente de información con ventajas comparativas en relación con los censos y registros administrativos, pues brindan una caracterización socioeconómica más detallada, tanto de la población local como de los migrantes. Tomando en cuenta los datos estilizados sobre la evolución de los flujos migratorios del capítulo anterior, se distingue, donde sea posible, entre aquellos migrantes recientes y antiguos (menos y más de cinco años en el país de destino, respectivamente), con el fin de mostrar algunas brechas significativas en materia de inclusión social y laboral.

### 1. Diferencias en la inclusión social y laboral de la población local, migrante reciente y de largo plazo

Las características sociodemográficas de las personas migrantes referentes al sexo, la edad y el nivel educativo difieren de aquellas de la población local. En el gráfico V.4 se aprecia que entre los migrantes antiguos hay una sobrerrepresentación de las mujeres en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Por otra parte, la situación opuesta ocurre en el Brasil, la República Dominicana y México. En relación con la inmigración reciente, nuevamente en el Brasil, la República Dominicana y México la migración reciente es predominantemente masculina; en el caso de este último país, hay un 36% más de hombres que de mujeres. En el resto de los países, la inmigración reciente presenta un aspecto relativamente paritario en su composición según sexo.



**Gráfico V.4**  
América Latina (7 países):  
índice de feminidad  
de la población local,  
migración antigua  
y reciente, mayores  
de 15 años de edad,  
alrededor de 2015  
(En porcentajes)

**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

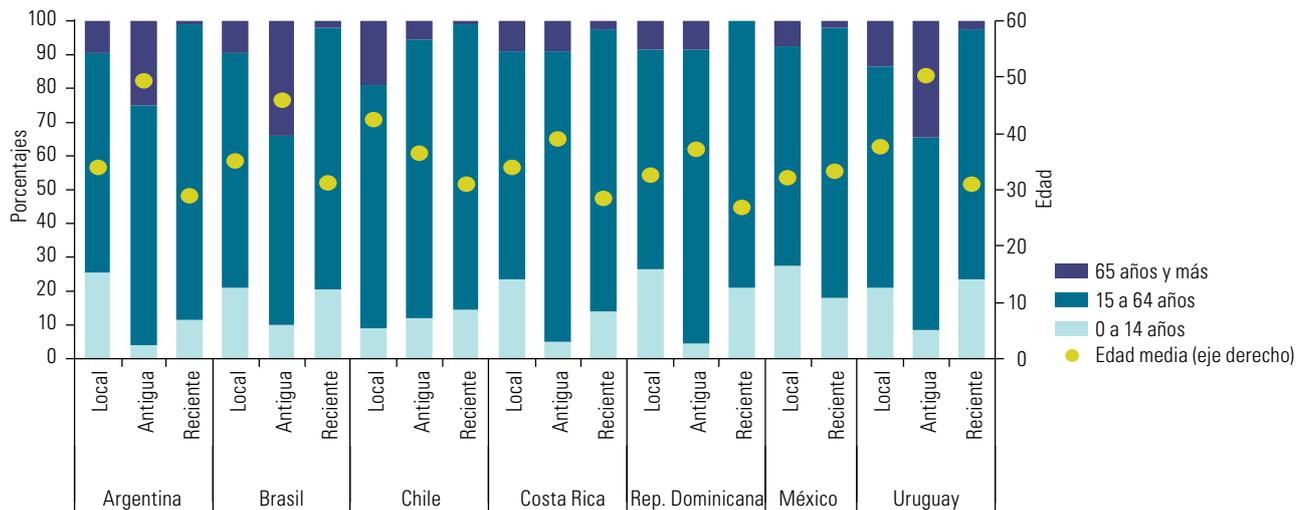
<sup>7</sup> Esta sección retoma las conclusiones de Carrasco y Suárez (2018). Dado que la información utilizada corresponde a encuestas de hogares alrededor de 2015, no captan el impacto de los flujos recientes de migración intrarregionales, como es el caso de los migrantes venezolanos o haitianos en varios países de la región.

El gráfico V.5 presenta la composición etaria según tres tramos de edad: 0-14, 15-64 y 65 años o más. En primer lugar, se confirma la relevancia de la migración laboral entre la población migrante en los países de destino (OIT, 2017; y OIT/CEPAL, 2017). Para la migración reciente se observa que la proporción de población en edad de trabajar es relativamente mayor (entre 8 a 18 puntos porcentuales) en comparación con la de los locales. Para la migración antigua ese patrón se mantiene, salvo en la Argentina, el Brasil y el Uruguay. En segundo lugar, exceptuando Chile, la proporción de niños de 0 a 14 años en la población local es mayor a la población migrante en todos los países de destino. No obstante, la proporción de este grupo de edad en la población migrante reciente es considerable y oscila entre el 12% y el 23%. En tercer lugar, se aprecia entre la migración antigua una mayor proporción de adultos mayores de 65 años, lo que pone de manifiesto un mayor grado de envejecimiento en comparación con la población local y con los migrantes recientes en la Argentina, el Brasil y el Uruguay.

### Gráfico V.5

América Latina (7 países): estructura por edades, población local, migración antigua y reciente, de ambos sexos, alrededor de 2015

(En porcentajes y años)



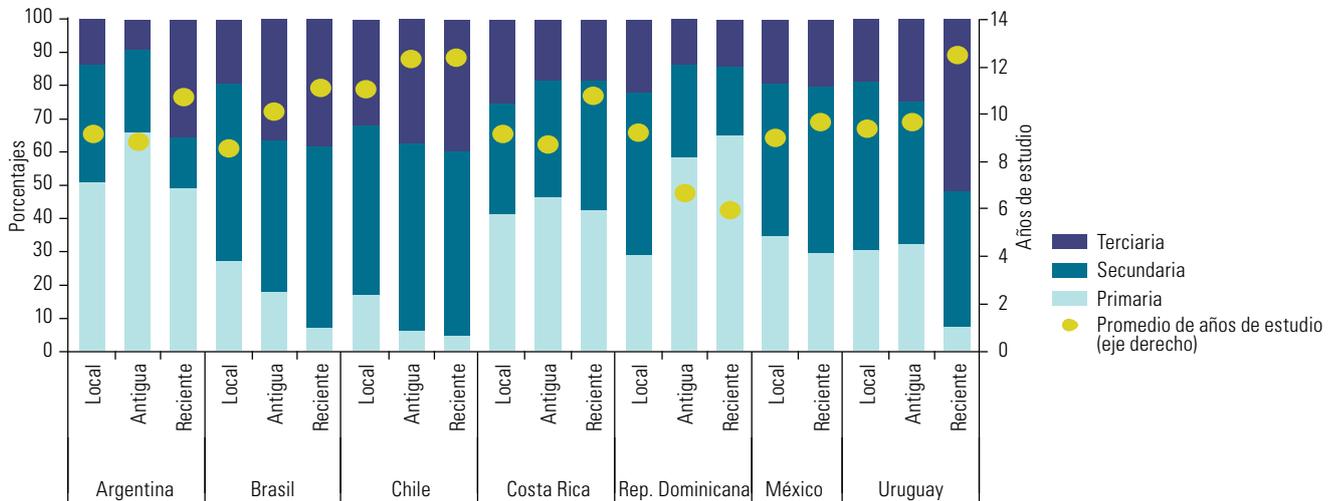
**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Los perfiles educativos en la población local y migrante varían: mientras que en el Brasil, Chile y el Uruguay hay una migración más calificada, en la República Dominicana se observa una situación opuesta, en especial en lo que respecta a la migración reciente. En la Argentina, Costa Rica y México se observan promedios similares en la cantidad de años de estudio entre la población local y las personas migrantes. Sin embargo, en la Argentina hay una alta proporción de migrantes recientes con educación terciaria (véase el gráfico V.6).

Los niveles de desempleo y los sectores de actividad en los cuales se insertan los migrantes antiguos y recientes también son diferentes a los de la población local y se observan diferencias en función del sexo. El cuadro V.8 presenta las tasas de desempleo según sexo, así como las brechas de género dentro de cada población y las brechas según el tipo de migración (tomando como referencia la población local). A excepción de Chile, las tasas de desempleo son menores entre la población local que en las de los migrantes recientes, lo que se ajusta a lo indicado en OIT/CEPAL (2017) y OIT (2017). Al distinguir por sexo, se aprecia que, salvo la Argentina (migrantes antiguos) y México, las mujeres presentan mayores tasas de desempleo que los hombres.

**Gráfico V.6**

América Latina (7 países): niveles educativos (ciclos completos) de la población local, migrantes antiguos y recientes, población de 18 años o más de ambos sexos, alrededor de 2015  
(En porcentajes y años de estudio)



**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

**Cuadro V.8**

América Latina (6 países): tasa de desempleo de la población local, migrantes antiguos y recientes, por sexo, alrededor de 2015  
(En porcentajes)

País	Población	Total	Hombres	Mujeres	Brecha migración antigua	Brecha migración reciente	Brecha género
Argentina 2014	Locales	7,0	6,2	8,1	-1,8	...	2
	Antiguos	5,2	6,0	4,1			-2
	Recientes	12,3	...	...			...
Brasil 2015	Locales	9,6	7,9	11,7	-5,5	6,0	4
	Antiguos	4,0	3,5	5,2			2
	Recientes	15,6	8,1	...			...
Chile 2015	Locales	7,1	6,2	8,1	-1,7	-0,1	2
	Antiguos	5,4	4,8	6,0			1
	Recientes	6,9	5,8	8,3			3
Costa Rica 2015	Locales	8,5	7,2	10,4	-0,5	7,3	3
	Antiguos	8,0	6,0	10,7			5
	Recientes	15,7	13,1	...			...
México 2014	Locales	5,3	6,1	3,9	...	2,7	-2
	Recientes	8,0	8,6	5,1			-4
Uruguay 2015	Locales	7,5	6,3	8,9	-0,6	4,9	3
	Antiguos	6,9	6,6	7,2			1
	Recientes	12,4	11,7	13,2			2

**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

**Nota:** No se presentan datos respecto a los cuales se cuente con menos de 40 observaciones: la Argentina (migración reciente de hombres y mujeres), el Brasil y Costa Rica (migración reciente de mujeres).

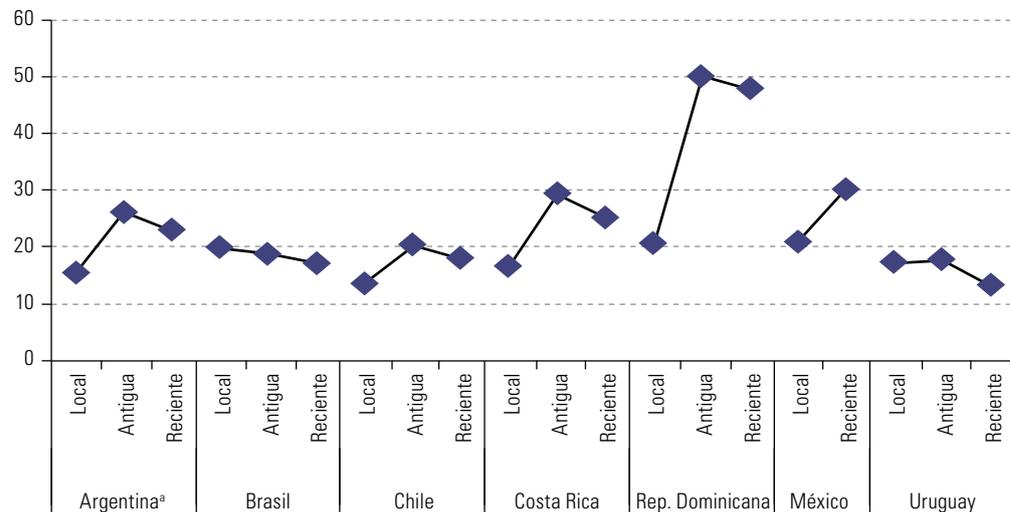
En el gráfico V.6 figura la distribución de la población local y la migrante en la estructura de ocupaciones según sector de actividad primaria, secundaria y terciaria en los distintos países de destino, así como el porcentaje ocupado en sectores de baja productividad<sup>8</sup>. Al respecto se observa una situación heterogénea, con una mayor representación de la población migrante en ciertos sectores: por ejemplo, la antigua en la industria y construcción en el caso del Brasil y Costa Rica y en la agricultura en la República Dominicana, y la reciente en la industria y construcción tanto en la Argentina como en el Brasil. En el Uruguay hay una mayor inserción de las personas migrantes en el sector de comercio y servicios y en Chile en la agricultura.

Cabe preguntarse si estas características de inserción se asocian con diferencias en términos de los perfiles educativos de la población migrante antigua y reciente, o bien a que ciertos sectores de actividad son más accesibles durante los primeros años después de haber llegado. En relación al análisis del empleo por rama de actividad, OIT/CEPAL (2017) indica que los migrantes con menor nivel de educación formal se concentran en rubros con ocupaciones menos calificadas. Para 2010 se señalaron tres perfiles diferenciados de inserción: i) uno de inserción en ocupaciones menos calificadas, con la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana, donde los inmigrantes se ocupan en mayor proporción en el trabajo doméstico remunerado, la construcción y el sector agrario; ii) México, donde hay una presencia importante de inmigrantes en ramas que requieren un mayor nivel educativo; y iii) Chile, que presenta un escenario más diversificado en las distintas ramas de actividad.

Por último, al analizar la concentración de la población en ocupaciones de baja productividad, caracterizadas por su mayor informalidad, precariedad, menores salarios y menor protección social, se observa una mayor proporción de ese tipo de ocupación entre la población migrante en comparación con la local, con la excepción del Brasil y el Uruguay (véase el gráfico V.7)

### Gráfico V.7

América Latina (7 países): proporción de ocupados con inserción laboral en sectores de baja productividad, alrededor de 2015 (En porcentajes)

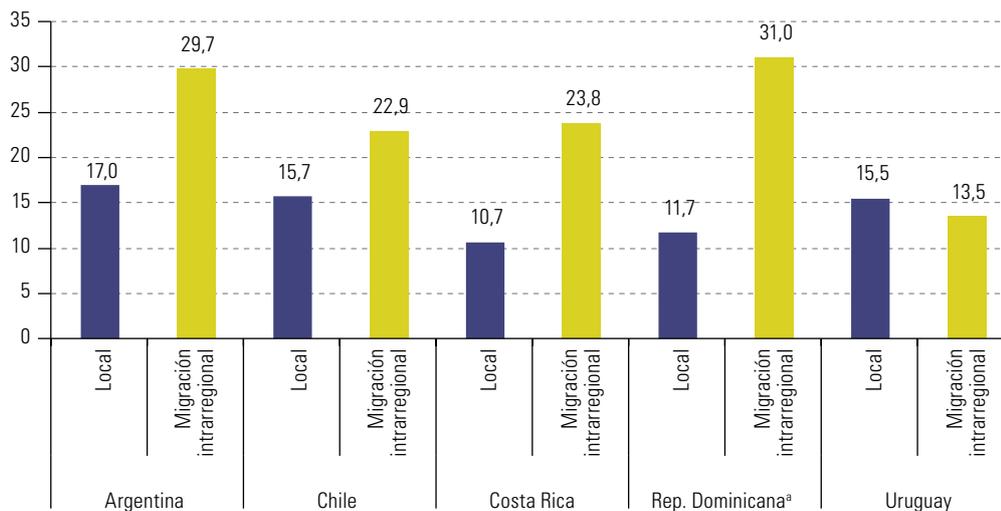


**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

<sup>a</sup> Solo Argentina cuenta con información de zonas urbanas.

<sup>8</sup> Corresponde a la población urbana ocupada en el sector de baja productividad aquella persona que es empleador o asalariado (no profesional ni técnico) que trabaja en empresas con hasta cinco empleados (microempresas), que trabaja en el trabajo doméstico remunerado o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

Dos ramas de actividad concitan atención especial por su peso en la distribución por sexo de las personas ocupadas, siguiendo estereotipos de género que también operan para los trabajadores locales: la construcción<sup>9</sup> en el caso de los hombres y el trabajo doméstico remunerado en el caso de las mujeres. Tales sesgos son particularmente fuertes al comparar a la población local con la población migrante intrarregional, es decir proveniente de América Latina y el Caribe. Como se aprecia en el gráfico V.8, con excepción del Uruguay, en los países analizados hay una sobrerrepresentación de los hombres migrantes en la rama de la construcción, en comparación con la población local. Las mayores brechas ocurren en la República Dominicana y la Argentina, con una diferencia de 19 y 13 puntos porcentuales respectivamente. En relación al trabajo doméstico remunerado, se entrelazan las desigualdades de género y la subvaloración social del trabajo de cuidado, con las desigualdades a las que habitualmente se enfrenta la población migrante. En el gráfico V.9 se observa que en todos los países las migrantes se encuentran sobrerrepresentadas en comparación con la población local. En la Argentina, un 32,5% de las personas migrantes se desempeñan en esa rama de actividad, en comparación con el 11,6% de la población local. En Costa Rica destaca la elevada proporción de migrantes mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado, que duplican con creces el porcentaje correspondiente a mujeres locales. Aquí se entrelazan las desigualdades de género y la subvaloración social del trabajo de cuidado con las desigualdades que habitualmente afronta la población migrante. El trabajo no remunerado permite a muchas mujeres inmigrantes insertarse en el mercado laboral, pero con escasas posibilidades de movilidad ocupacional, participando además en muchos casos en cadenas globales de cuidado.



**Gráfico V.8**  
América Latina  
(5 países): proporción de  
personas ocupadas en  
construcción, hombres  
de 15 años o más,  
alrededor de 2015  
(En porcentajes)

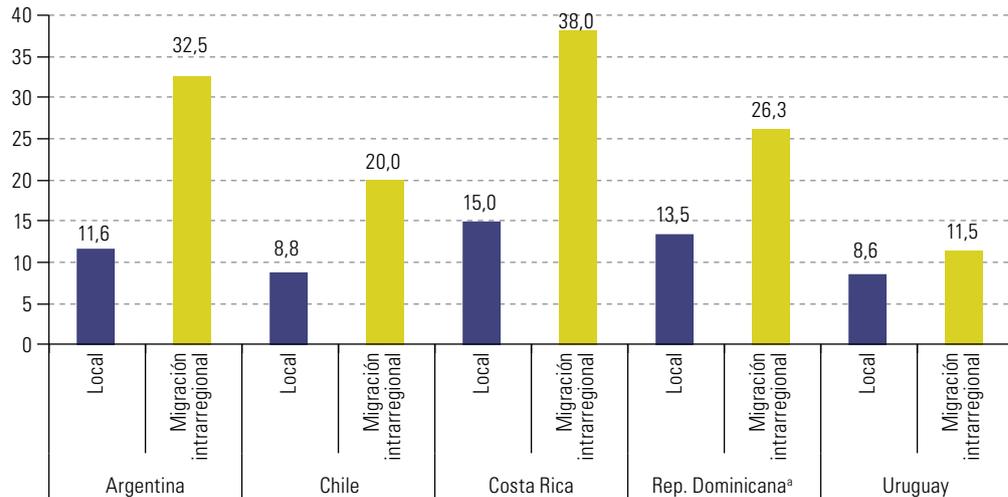
**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

<sup>a</sup> República Dominicana n < 40 casos.

<sup>9</sup> Incluye el suministro de electricidad, gas y agua.

**Gráfico V.9**

América Latina (5 países): proporción de personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, mujeres de 15 años o más, alrededor de 2015 (En porcentajes)



**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

<sup>a</sup> República Dominicana n < 40 casos.

Las características de la inserción laboral de las personas migrantes ayudan a comprender las mayores brechas de inclusión y acceso a protección social en los países de destino. El empleo informal entre los trabajadores migrantes es un fenómeno habitual en los países de destino de inmigración en América Latina (OIT, 2017), lo que revela una situación de desprotección social.

El gráfico V.10 pone de manifiesto las brechas en términos de sobrecalificación ocupacional<sup>10</sup>. En la mayoría de los países, la sobrecalificación es mayor entre la población migrante en comparación con la población local, especialmente en Costa Rica (10 puntos en el caso de los hombres y 16 en el caso de las mujeres), la Argentina (cerca de 14 puntos porcentuales para ambos sexos), Chile en el caso de las mujeres (10 puntos porcentuales) y México en el caso de los hombres. No se observan brechas en el Uruguay, el Brasil y Chile en el caso de los hombres y en México en el caso de las mujeres, y hay solamente un caso en que la sobrecalificación ocupacional es menor entre la población migrante (el de las mujeres en el Brasil). Este resultado indica que, en general, incluso si las personas migrantes cuentan con educación terciaria, tienen mayor probabilidad que las personas locales de acceder a un empleo en los sectores de baja productividad.

Con el fin de analizar la inclusión social y laboral para la población local, los inmigrantes antiguos y los recientes, se analiza un conjunto de seis indicadores, a saber: hacinamiento; acceso a servicios básicos; adscripción al sistema de salud; cotización a la previsión social; asistencia a la escuela de jóvenes y niños en edad escolar, y tasa de empleo<sup>11</sup>. En los distintos países se puede apreciar que en general el grado de inclusión de la población local es más elevado que en el conjunto de los migrantes, tanto antiguos como recientes (véase el gráfico V.11). No obstante, existe una importante heterogeneidad en la intensidad de las brechas entre grupos en los distintos países. Por un lado, el Brasil y el Uruguay muestran un escenario de bastante paridad, con brechas menores entre locales y el conjunto de migrantes. En cambio, en la República Dominicana y en Costa Rica se observan grandes

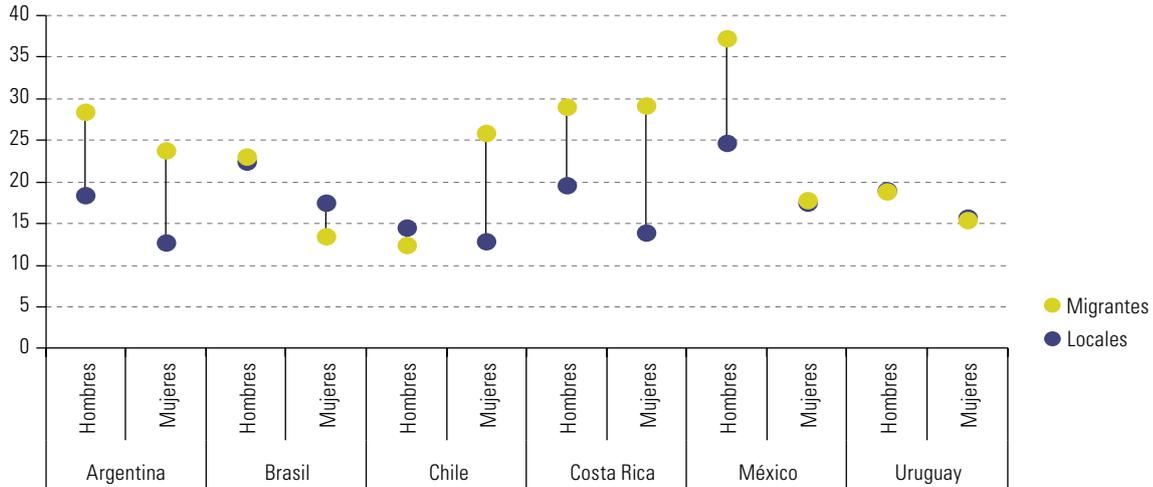
<sup>10</sup> Se usa como indicador indirecto de sobrecalificación ocupacional el porcentaje de trabajadores con educación terciaria ocupados en el sector de baja productividad.

<sup>11</sup> Los primeros dos indicadores consideran el hogar como unidad de análisis, mientras que el resto toma como unidad a las personas, con sus respectivos filtros de edad y actividades desarrolladas. Asimismo, en el análisis cada indicador se ordena en sentido positivo, de forma que represente el porcentaje de personas que no presenta ausencia de inclusión en cada materia. Es decir, un alto porcentaje en "empleo" o en "hacinamiento" representa un alto porcentaje de personas empleadas y que habitan en un hogar sin situación de hacinamiento, respectivamente (Carrasco y Suárez, 2018).

diferencias, tanto entre los distintos conjuntos de migrantes como entre migrantes y locales. Cabe mencionar que, con excepción de Chile, las tasas de empleo son ligeramente menores para los migrantes recientes en comparación con los locales y los migrantes antiguos, lo que podría revelar una menor inclusión laboral.

**Gráfico V.10**

América Latina (6 países): sobrecalificación en migrantes y población local, ocupados mayores de 14 años, por sexo, alrededor de 2015  
(En porcentajes)

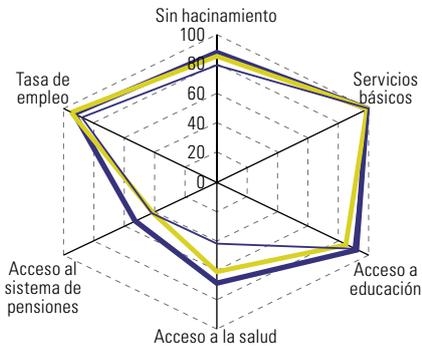


Fuente: I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", serie Políticas Sociales, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

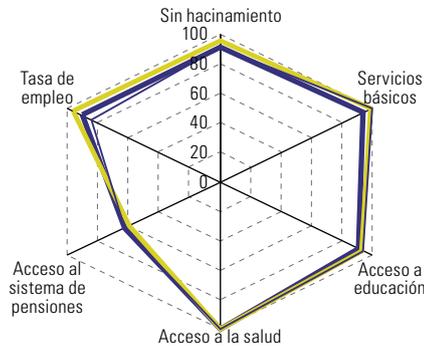
**Gráfico V.11**

América Latina (7 países): indicadores de inclusión social y laboral, población local, migrantes antiguos y recientes, alrededor de 2015  
(En porcentajes)

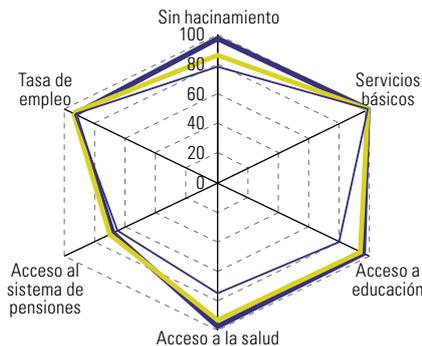
**A. Argentina**



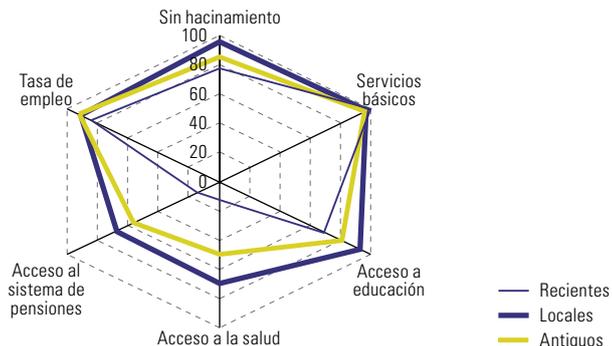
**B. Brasil**



**C. Chile**



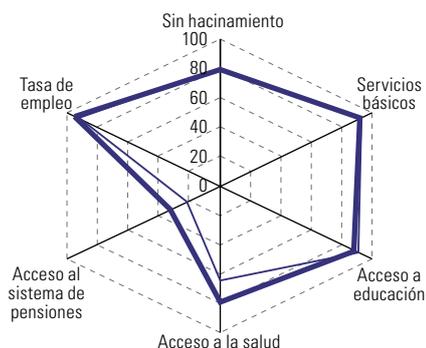
**D. Costa Rica**



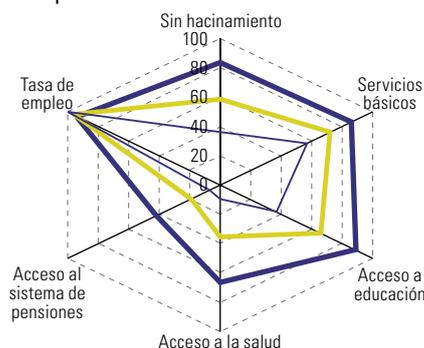
— Recientes  
— Locales  
— Antiguos

Gráfico V.11 (conclusión)

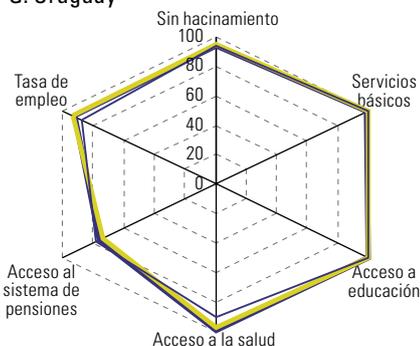
## E. México



## F. Rep. Dominicana



## G. Uruguay



— Recientes  
 — Locales  
 — Antiguos

**Fuente:** I. Carrasco y J. Suárez, "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares", *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

**Nota:** Los indicadores utilizados son: hacinamiento: porcentaje de hogares donde el cociente de personas por cuarto es mayor o igual a tres; servicios básicos: porcentaje de hogares con disponibilidad de agua fuera del terreno, o con inexistencia de baño o letrina; tasa de empleo: porcentaje personas activas de 15 años y más que se encuentran empleadas; acceso educación: porcentaje de niños o jóvenes en edad escolar (de 6 a 18 años) que asiste a la educación formal; acceso a la salud: porcentaje de empleados de 15 años y más adscritos al sistema de salud; acceso al sistema de pensiones: porcentaje de empleados de 15 años y más adscritos al sistema de pensiones contributivo.

## C. Racismo, discriminación y migración

La condición étnico-racial y el estatus migratorio son ejes constitutivos de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016); las prácticas racistas y xenófobas contribuyen, y pueden potenciarse entre sí, a la hora de definir los grados de inclusión o exclusión que las personas migrantes enfrentarán respecto a sus derechos, estatus y bienestar general. Dentro y fuera de la región, el racismo y la xenofobia relacionadas a la población migrante frecuentemente se manifiestan de forma conjunta. La cultura del privilegio que ha estado históricamente presente en América Latina y el Caribe y que se sigue reproduciendo a través de prácticas e instituciones es un terreno fértil para alimentar esos fenómenos (CEPAL, 2018). Dados los desafíos señalados para la inclusión social y laboral de las personas migrantes, conviene reexaminar algunas claves en torno a cómo el tema del racismo debe ser incorporado al análisis de los fenómenos migratorios y sobre todo al diseño de políticas, así como explorar algunas pistas sobre los factores que animan el rechazo a las personas migrantes.

Definir el concepto de raza es una tarea compleja. Muchos autores consideran que la noción de raza surgió en el siglo XVIII, algunos la sitúan mucho más atrás (Banton, 1977), y otros atribuyen su surgimiento a partir de la colonización de las Américas y como parte del proceso de conquista y dominación colonial europea (Quijano, 2005).

Sin embargo, hay acuerdo de que el término “raza” surgió en varios idiomas en Europa para referirse a las poblaciones que los europeos encontraban y sometían a procesos de dominación (Wade, 2011) y que, a partir del siglo XIX, adquirió la connotación de calidad física de las personas, pasando los pueblos y las personas a ser vistos como biológicamente diferentes y a la humanidad dividida en razas (Banton, 1977).

Entre finales del siglo XIX y la primera mitad de siglo XX los significados del concepto de raza variaron, en especial tras las atrocidades cometidas durante la segunda guerra mundial. A muy grandes rasgos esa evolución partió del establecimiento de un supuesto racismo científico —la utilización de instrumentos y técnicas pseudocientíficas para justificar la existencia de diferencias y jerarquías físicas, intelectuales y morales entre supuestas razas distintas de seres humanos— hasta la consideración de que biológicamente (y más tarde genéticamente) las razas no existían como tales, sino que eran un constructo social e histórico, es decir cultural; por lo tanto, no se puede hablar de superioridad entre unas u otras, sino de diversidad y, también, contradicciones y conflictos entre distintas culturas, asociadas a su vez a grupos de población concretos, con una identidad e historia propias (Lévi-Strauss, 1952). Es a partir de esa consideración y de la primacía absoluta de los derechos humanos de la persona que el andamiaje conceptual de las Naciones Unidas fue instituyendo un marco de tratados y normas internacionales en materia de racismo y discriminación.

Por su parte, en el caso de América Latina y el Caribe la noción de raza como marcador social y político de desigualdad, discriminación y diferenciación presenta una especificidad histórica, marcada por su origen colonial y esclavista. De hecho, una de las vertientes que acompañó el surgimiento de la noción de raza se remonta a la colonización de las Américas, en el siglo XVI, como parte de la dominación colonial europea cuando este continente se integró al sistema económico mundial. Esta posición permitió a los europeos no solo imponer su idea de raza sino crear categorías que definirían nuevas identidades (“indio”, “negro”, “blanco”, “mestizo”). La idea de raza instalada por el colonialismo europeo era funcional al sistema colonial, estaba en concordancia con la división mundial del trabajo y justificaba la propia estratificación social de las sociedades coloniales. El sistema jerárquico basado en la idea de raza asimilada al color de piel y a los rasgos de los sujetos colonizados otorgó legitimidad a la dominación impuesta por la conquista y fue fundamental en el proceso de conquistas territoriales y sometimiento de pueblos enteros para beneficio de las metrópolis europeas inicialmente, y luego de los nacientes Estados nacionales a partir del siglo XIX.

Con la comprobación científica de la inexistencia biológica de las razas, se empiezan a utilizar más frecuentemente los conceptos de etnia y etnicidad —aunque no son sinónimos— por su menor carga valórica, pero no se elimina el uso de la categoría raza, adquiriendo el término racismo una connotación eminentemente negativa (Wade, 2000). No obstante, incluso los términos etnia o etnicidad frecuentemente han tenido una connotación excluyente, discriminatoria y de inferioridad, en el sentido de que las “etnias” se miren siempre como los “otros” por parte del grupo que realiza esta clasificación desde una posición dominante. Además, son términos utilizados para caracterizar a grupos que no se conciben ni se autodenominan de esta forma, sino como pueblos con nombres particulares y cuyos miembros se sienten vinculados entre sí por un origen común. Por último, al igual que el concepto de raza, se trata de conceptos que han ido variando a lo largo del tiempo y que deben abordarse con sumo cuidado (Giménez, 2006).

En otras palabras, el considerar que las razas no existen biológicamente y que son construcciones sociales e históricas *per se* no disminuyó la importancia del concepto de raza como marcador social y su presencia en el imaginario social, tanto porque la condición racial tiene un fuerte poder estructurante de las relaciones sociales y de las brechas de acceso a los derechos y al bienestar (CEPAL, 2016), como porque

muchas personas siguen discriminando a otras por considerarlas racial o étnicamente diferentes o inferiores, a veces buscando alguna justificación con base en supuestos rasgos o características genéticas (Wade, 2011). Tampoco ha cambiado la realidad de la discriminación racial el hecho de que se haya pasado a utilizar el concepto de etnia, menos asociado a los rasgos físicos. En suma, más allá y a pesar de la evolución y abandono del concepto de raza como categoría científica, el racismo asociado al color de la piel y a la etnicidad están lejos de haber desaparecido de las estructuras sociales y de los imaginarios a nivel global y, en América Latina y el Caribe constituye uno de los componentes de lo que la CEPAL ha llamado la cultura del privilegio en la región, marcada por una predisposición cultural a naturalizar, reproducir y justificar las desigualdades y discriminaciones en las sociedades latinoamericanas.

En este escenario, el incremento y la diversificación intrarregional de los movimientos migratorios han ido acompañados de procesos de racialización del migrante (véase el recuadro V.1) a saber, la clasificación de los grupos humanos en términos raciales<sup>12</sup> y la intensificación de la xenofobia, o sea el miedo al extranjero, a grupos étnico-raciales diferentes o a personas desconocidas. Este supuesto temor a los que son diferentes termina generando actos de discriminación basados en prejuicios (históricos, religiosos, culturales y nacionales) que llevan a quien los reproduce a justificar la segregación y discriminación en la práctica. De esta manera una de las formas más comunes de rechazo puede asociar xenofobia y racismo hacia el migrante (o el extranjero) y sumar otros factores de discriminación, como la condición social, el género, la edad u otros atributos (Kundnani, 2001). La racialización del migrante ha estado íntimamente relacionada con los procesos de globalización. La intersección entre la categoría extranjero con la de raza profundiza el racismo y la xenofobia al posibilitar la construcción de un “nosotros” nacional y un “otro” que, además de no ser nacional, puede tener orígenes raciales no deseados (Castells, 2004).

La sensación de incertidumbre y precariedad dificulta la tarea de construir sociedades inclusivas y menos desiguales, a la vez que refuerza la importancia de ampliar el acceso a la protección social y al trabajo decente para el conjunto de la población, como factor de inclusión, cohesión social y de desarrollo. La inversión en protección social, al generar mayor certidumbre y estabilidad a toda la población, podría al mismo tiempo tener un efecto positivo a la hora de generar un entorno más proclive a aceptar la inmigración. Se plantea así el desafío de diseñar sistemas de protección social que sean inclusivos de los nuevos flujos migratorios y que al mismo tiempo se definan desde una óptica que no dé espacio a una percepción de competencia por parte de la población local.

En el caso de América Latina y el Caribe, en donde tradicionalmente las personas indígenas (véase el recuadro V.2) y afrodescendientes han ocupado mayormente espacios de marginalidad y explotación, la exclusión de las personas migrantes, sobre todo intrarregionales, se entrecruza con esos procesos de discriminación histórica, en la medida en que la discriminación étnico-racial presente en las relaciones sociales y de poder en los países de origen, tránsito o destino, perpetúa la producción, mantención y reproducción de jerarquías, exclusiones y privilegios, así como la distribución de oportunidades y de bienestar social<sup>13</sup>. En particular ello puede verse en el caso de las migrantes que ocupan posiciones de trabajo doméstico remunerado, trabajo que en América Latina estuvo y está racializado y tiene sus orígenes en las posiciones de servidumbre.

<sup>12</sup> Más conocidos son los fenómenos de racialización de la pobreza o de racialización de la justicia, en los cuales son mayores las probabilidades de que las personas afrodescendientes sean pobres o víctimas del sistema judicial. Sin embargo, el proceso de fijación de significados de las razas no siempre es de dominación y puede ser consecuencia también de proyectos de resistencia con poder de influencia en las agendas sociales (Campos, 2012).

<sup>13</sup> Un ejemplo en muchos países de la persistencia de un imaginario marcado por la desigualdad racial se encuentra en el vocabulario utilizado en la vida cotidiana y por los medios de comunicación, en el cual las personas migrantes blancas o de países desarrollados son con frecuencia referidas como “extranjeras”, mientras que la categoría “migrantes” se refiere a las personas provenientes de países de la región, de estratos bajos o de piel oscura.

### Recuadro V.1 Racialización de los migrantes

En varios países de la región es posible observar elementos de discriminación en contra de migrantes indígenas y afrodescendientes. En la **Argentina**, a partir de los años noventa los migrantes intrarregionales (principalmente provenientes de Bolivia (Estado Plurinacional de)<sup>a</sup>, el Paraguay y el Perú) han sido objeto de tratos discriminatorios en el marco de un proceso de etnicización de las relaciones sociales, especialmente aquellas referidas a los migrantes regionales, asociándoles características valoradas negativamente (“rasgos indígenas”; “ruralidad” y “negritud”<sup>b</sup> y naturalizando la idea de que los inmigrantes regionales ponían en riesgo la pretendida armonía social y primermundista hacia la que la Argentina procuraba estar ingresando. De acuerdo con Halpern (2010), los inmigrantes intrarregionales se encontraban incluidos en la producción de manera precaria, pero excluidos del reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, o limitados en el acceso a ellos.

En la **República Dominicana**, la dimensión étnico-racial se entremezcla con temas de nacionalidad y migración debido a la proximidad con Haití, país con una población predominantemente afrodescendiente y con un importante flujo migratorio (tanto estacional como permanente) hacia la República Dominicana. Sin embargo, el tema étnico-racial es invisibilizado, lo que complica la lucha contra la discriminación no solo en relación con los haitianos, sino también respecto a los dominicanos de piel más oscura pasibles de ser confundidos con haitianos y, a veces, detenidos como sospechosos<sup>c</sup>. Existe en dicho país evidencia de actos de discriminación racial. Por ejemplo, la sentencia núm. 168, dictada por el Tribunal Constitucional en 2013, ordenó no solo la expulsión de los inmigrantes haitianos irregulares, sino también la anulación de los derechos de las personas dominicanas nacidas de padres que no residían legalmente en el país al momento de su nacimiento, atizando la posibilidad de que los migrantes haitianos y sus descendientes fueran excluidos socialmente de manera hereditaria, legal y burocratizada, pudiendo incluso dar lugar a la expulsión de hijos de migrantes haitianos de nacionalidad dominicana (Martínez y Wooding, 2017).

En el caso de **Chile**, la llegada en los últimos años de personas afrodescendientes, especialmente haitianas, también ha puesto en evidencia los procesos de racialización y discriminación racial<sup>d</sup>. Con el antecedente lejano de las políticas decimonónicas de aliento a la migración europea que buscaba (al igual que en otros países de la región) “mejorar la raza”, actualmente la población migrante peruana, colombiana, haitiana, dominicana e indígena, entre otras, está redefiniendo una matriz cultural marcada por la jerarquización y la posición de subordinación de determinados grupos sociales en función del color de la piel o del origen (indígena y afrodescendientes) (Tijoux 2011 y 2016; Tijoux y Palominos, 2015).

**Fuente:** G. Halpern, “Desigualdades y diferencias: inmigrantes regionales en la Argentina”, *América Latina interrogada: mecanismos de la desigualdad y exclusión social*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010; S. Martínez y B. Wooding, “El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?”, *Migración y Desarrollo*, vol. 15, N° 28, Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2017; M. Tijoux, *Racismo en Chile: la piel como marca de la inmigración*, Santiago, Editorial Universitaria, 2016; “Negando al ‘otro’: el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile”, *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?*, C. Stefoni (ed.), Santiago, Universidad Alberto Hurtado, 2011; M. Tijoux y S. Palominos, “Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile”, *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 14, N° 42, Santiago, Universidad de Los Lagos, 2015.

<sup>a</sup> Por ejemplo, desde 1992 la prensa comenzó a “bolivianizar” e “indigenizar” la migración. Las personas bolivianas aparecían en los medios de comunicación como sinónimo de enfermedad. Demoró prácticamente un mes para que determinados diarios empezaran a publicar notas en las cuales el Estado argentino aparecía como responsable de un brote de cólera. La prensa tomaba como propia la idea de la “masividad” de la inmigración (jamás verificada con datos oficiales) y sin que hubiera una sola cifra que avalara dicha figura (Halpern, 2009, pág. 5).

<sup>b</sup> Numerosos estudios atribuyen a la Argentina prácticas racistas, xenofóbicas y discriminatorias entre los cuales se pueden mencionar: Belvedere y otros (2007), Casaravilla (1999), Grimson (2006), Margulis y Belvedere (1998), Oteiza, Novick y Aruj (1997) y Pizarro (2009 y 2012).

<sup>c</sup> Ninguno de los dos países contempla la autoidentificación étnico-racial en sus censos de población ni en sus encuestas de hogares. Para la mayoría de los dominicanos los términos afrodescendientes o negros son categorías utilizadas para referirse solamente a los haitianos (Afro Alianza Dominicana, 2013).

<sup>d</sup> El *Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile* mostró “la presencia de discursos prejuiciados y expresiones de discriminación arbitraria en virtud del origen nacional, la pertenencia étnica, el color de piel y otras características físicas y culturales de las personas ‘no chilenas’” (INDH, 2017, pág. 22). Además, la encuesta de opinión realizada por Cadem (2018) mostró que un 38% de los encuestados consideraba negativo el arribo de inmigrantes; un 80% que la cantidad de inmigrantes que había era alta y que debería haber políticas más restrictivas; y un 66% estaba a favor de la expulsión de los inmigrantes sin permisos legales. Independientemente de lo anterior, un 84% estaba de acuerdo con la promoción del arribo de extranjeros y más del 60% afirmaron que los inmigrantes constituían una oportunidad de desarrollo y un aporte al enriquecimiento cultural del país (Cadem, 2018).

**Recuadro V.2**

## Los pueblos indígenas y la migración

La movilidad territorial de los pueblos indígenas es un proceso que se remonta al período anterior a la conquista colonial, pero que sigue siendo hoy parte de la realidad migratoria en la región. Se trata de movimientos muy diversos, motivados por razones de búsqueda de mejores condiciones de vida, de manera individual o colectiva, incluso forzosa (conflictos armados, violencia, violaciones de derechos humanos o desastres naturales) u ocasionados por factores políticos, económicos o ambientales. Cualesquiera que sean los motivos de la movilidad territorial, siempre está presente la problemática de la mantención de los lazos con las comunidades de origen y la reproducción sociocultural de los pueblos en los lugares de destino, procesos que se sustentan en redes familiares y en organizaciones que reivindican la identidad étnica (Del Popolo, 2018).

Como muestra el cuadro, en países con información censal alrededor de 2010 los inmigrantes internacionales indígenas en la región sumaban más de 83.000 personas y representaban una proporción muy baja de la población indígena de cada país de destino (menos de un 3,3%), salvo Costa Rica, donde un 12,4% del total de las personas indígenas del país habían nacido fuera de sus fronteras nacionales. En términos absolutos, en México (47.979) y Costa Rica (12.962) se registraban los mayores números de inmigrantes internacionales indígenas, mientras que las magnitudes menores se registraban en el Uruguay (2.442) y en Panamá (1.807).

**América Latina (9 países): proporción de personas indígenas nacidas en el extranjero en relación al total de población indígena de cada país, alrededor de 2010**

(En porcentajes)

País	Porcentaje
Costa Rica	12,4
Uruguay	3,2
Nicaragua	0,8
Brasil	0,6
Ecuador	0,4
Panamá	0,4
México	0,3
Colombia	0,2
Perú	0,1

**Fuente:** F. del Popolo (ed.), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad* (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; sobre la base de microdatos censales.

## D. Institucionalidad para las personas migrantes en la región

El marco institucional de las políticas públicas condiciona en buena medida su eficacia, eficiencia, capacidad de inclusión y de garantizar derechos (CEPAL, 2018 y 2019a; Martínez, 2017). A continuación, se examinará la institucionalidad social de la región referente a las personas migrantes y su evolución en las últimas décadas, con el fin de dilucidar algunos desafíos institucionales comunes para garantizar el ejercicio de derechos de manera universal, atendiendo a los problemas del conjunto de la población, incluidas las personas migrantes. El análisis se enfocará en dos de las cuatro dimensiones de la institucionalidad: la jurídico-normativa (las leyes y normas que a nivel nacional e internacional enmarcan la acción y compromisos del Estado) y la organizacional (la estructura, mandatos y mecanismos de coordinación del aparato estatal en cada sector de política)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Las otras dos dimensiones son la técnico-operativa (el conjunto de instrumentos y sistemas de gestión para implementar leyes, políticas y programas) y la del financiamiento (el conjunto de recursos disponibles para financiar la acción pública en cada sector o problemática). Se trata de cuatro dimensiones interdependientes, es decir, es necesario que todas se desarrollen simultáneamente y se consoliden en el largo plazo a fin de que las políticas tengan un mayor impacto en cada sector o problemática.

Con ello se pretende contribuir a la creación de espacios de integralidad e intersectorialidad que puedan responder a las múltiples necesidades y derechos de dicho grupo. Se hará al respecto una descripción somera de la institucionalidad migratoria, enfocándose en las dimensiones jurídico-normativa y la organizacional, dado que en ambos casos existe una mayor disponibilidad de información oficial<sup>15</sup>.

## 1. La dimensión jurídico-normativa internacional y nacional en materia migratoria

### a) Marco normativo internacional

En una serie de tratados, normas constitucionales, leyes generales y reglamentos se establecen los objetivos y compromisos asumidos por el Estado con respecto a las personas migrantes, en especial con respecto a la garantía de ciertos derechos. Son de particular interés los tratados y convenios internacionales generales sobre derechos humanos, así como aquellos centrados en los derechos de las personas migrantes en materia laboral y la portabilidad de derechos de seguridad social, entre otros. A nivel nacional destacan las legislaciones que regulan las políticas migratorias, en especial de regularización migratoria y laboral, así como la normatividad en materia de trata de personas, debido a la vulnerabilidad de las personas migrantes a sufrir abusos en las distintas etapas del ciclo migratorio.

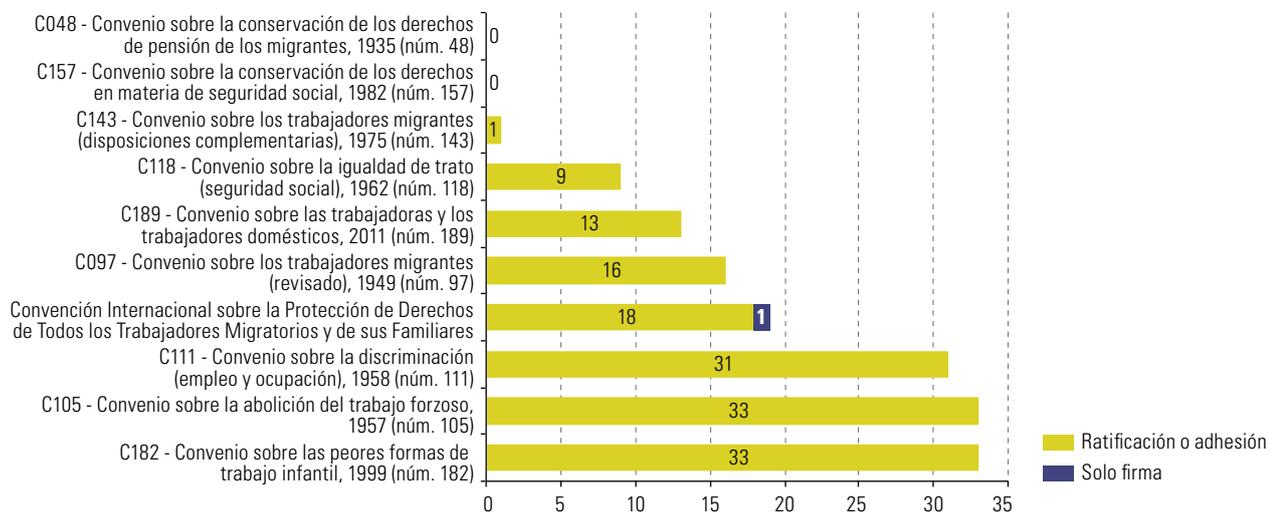
Respecto de los instrumentos y convenios internacionales, se encuentran, en primer lugar, los instrumentos específicos para las personas migrantes. Aquí es posible resaltar el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143) y la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990). Son también muy importantes los llamados Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Como se puede observar en el gráfico V.12, la mayoría de los países de la región han ratificado los convenios internacionales que hacen referencia a los derechos de la población en general, como por ejemplo el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de 1999 (núm. 182) y el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105), que han sido ratificados por 33 países, así como el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), que ha sido ratificado por 31 países. Sin embargo, cuando se trata de convenios relativos a grupos específicos de la población, el número de países que los ratifican se reduce drásticamente, hasta un máximo de 18 en el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares. El Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) cuenta con la ratificación de 16 países, seguido por el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2001 (núm. 189), que ha sido ratificado por menos de la mitad de los países de América Latina y el Caribe (13 países). Por su parte, el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) ha sido avalado por solamente nueve países. El Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias) 1975 (núm. 143) solo ha sido ratificado en la región por la República Bolivariana de Venezuela, mientras que el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (núm. 157) y el Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes (núm. 48) no han sido ratificados ni firmados por ningún país. Por lo tanto, este análisis pone de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en la firma y ratificación de los convenios sobre los derechos de ciertos segmentos de la población, en especial los relativos a trabajadores migrantes (véase el recuadro V.3).

<sup>15</sup> Se han usado como fuentes la información oficial de los países y de diversos organismos internacionales reunidas en buena medida en la Base de Datos de Institucionalidad Social de América Latina y el Caribe (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>, actualizada hasta el mes de julio de 2019) y, de manera subsidiaria, fuentes secundarias como estudios específicos citados en la bibliografía, en especial actualizando y complementando parte de la información disponible en Maldonado, Martínez y Martínez (2018).

**Gráfico V.12**

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 y de las personas migrantes



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos países.

**Recuadro V.3**

Normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los trabajadores migrantes

La OIT tiene como misión formular normas, políticas y programas que promuevan el trabajo decente para todos, con la participación de los trabajadores, los empleadores y los Gobiernos de sus 187 Estados miembros. El trabajo decente para todos comprende al trabajador migrante, cuyos derechos la OIT viene considerando desde que se suscribiera el Tratado de Versalles en 1919. En el marco de ese tratado se creó la OIT y se declaró la igualdad económica de todos quienes residan legalmente en un país. El objetivo de la igualdad laboral se materializa asimismo en la carta de la OIT, conocida como Declaración de Filadelfia, de 1944. Esta concede el máximo reconocimiento a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes desde la perspectiva de los derechos. La OIT retoma la temática de los trabajadores migrantes nuevamente de manera explícita en el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) y, posteriormente, en el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143). Conjuntamente, ambos tratados configuran el marco normativo básico de la OIT de los derechos de los trabajadores migrantes. El primero asegura la igualdad de trato a los trabajadores migrantes en situación regular en cada país e incluye el conjunto de garantías a los derechos laborales, sus beneficios y la protección social, pero no abarca el caso de los trabajadores en situación irregular. A este respecto, el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes representó un avance, al incluir a la totalidad de los migrantes, independientemente de su condición legal, abordando aspectos centrales como el trabajo abusivo o forzoso, la discriminación y la falta de oportunidades. Asimismo, existen otros convenios y recomendaciones de la OIT que abordan de manera implícita y explícita a los trabajadores migrantes, como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre la Igualdad de Trato (Accidentes del Trabajo), 1925 (núm. 19) acerca de las indemnizaciones al empleado nacional y extranjero y el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (Núm. 157). Aunque la OIT ha elaborado una normativa que, de conformidad con sus principios, impulsa la igualdad en los derechos de todos los trabajadores migrantes e impone a los Estados la responsabilidad de protegerlos, la mayor dificultad para lograr los objetivos de esa normativa sigue encontrándose en el caso de los migrantes irregulares y clandestinos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. López, "La protección de los trabajadores migrantes basada en derechos: la respuesta normativa de la OIT", *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 38, N° 76, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), 2019.

## b) Legislación nacional sobre migración

El grupo de las personas migrantes ha estado hasta hace poco tiempo ausente en el sector de las políticas de desarrollo social. Debido a la creciente relevancia de la temática migratoria en la región se han venido ampliando los marcos normativos a este respecto, con miras a la inclusión social y protección de los migrantes ante situaciones de abusos y violación de derechos. Algunos países han definido una legislación para abarcar la diversidad de situaciones de las personas migrantes (emigración, inmigración, tránsito, retorno), y algunos contemplan además instrumentos específicos respecto a su población emigrante. Por último, se detalla también el marco normativo relativo a la trata de personas, dada su relevancia para la situación de las personas migrantes.

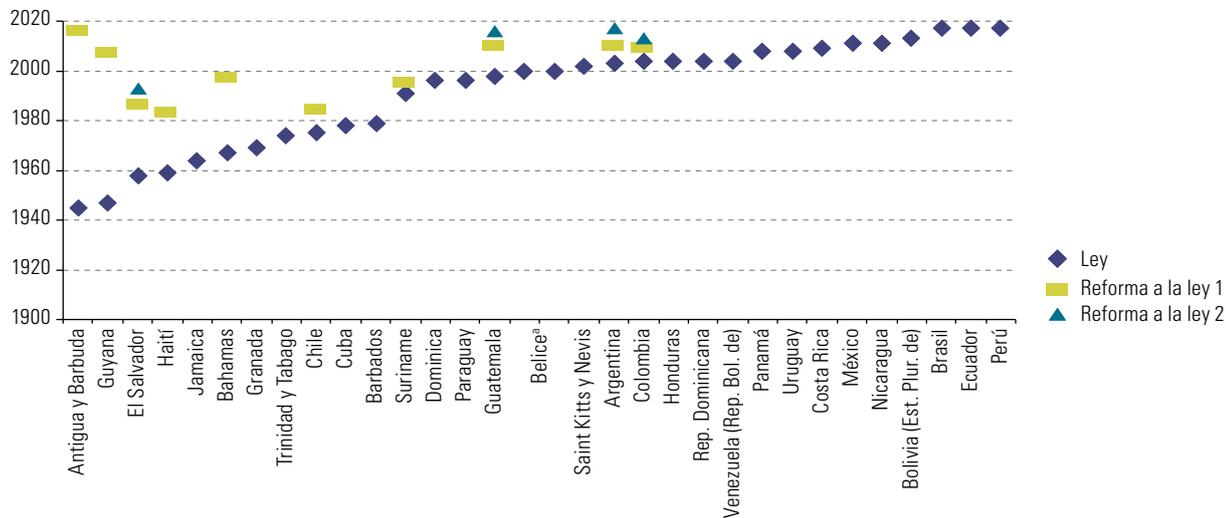
En lo relativo a los textos constitucionales, en solo 7 de 33 casos de que se dispone de información (Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba, Ecuador, Haití, México, Panamá y la República Dominicana) se menciona a los migrantes o extranjeros como personas con igualdad de derechos sociales frente a los nacionales. Debe destacarse el caso del Ecuador, cuya constitución es la única que menciona explícitamente la protección de los derechos de las personas migrantes en múltiples áreas, independientemente de su situación migratoria. Por su parte, las constituciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela contienen referencias en cuanto a la protección en general, tanto de los nacionales como de los extranjeros, quienes gozan de igualdad de derechos y no deben ser objeto de discriminación, aunque no se mencionan expresamente los derechos sociales. Ello puede explicarse en parte por la antigüedad de muchas de las constituciones de la región, redactadas en una época en que la migración, especialmente la inmigración, tenía otro tipo de relevancia política o social, marcada por la inmigración extrarregional y grados más o menos elevados de voluntad de control fronterizo y seguridad nacional.

Respecto a las normativas nacionales sobre migración de los 31 países con información disponible, puede apreciarse una evolución hacia una mayor garantía de algunos derechos. El gráfico V.13 y el cuadro V.A1.2 del anexo detallan las normativas y el año en que fueron aprobadas en los distintos países. Diez países cuentan con leyes de migración de más de 40 años de antigüedad, de los cuales nueve pertenecen al área del Caribe. Estas legislaciones han ido cambiando a lo largo del tiempo mediante modificaciones y derogaciones de ciertos artículos, pero puede apreciarse que en general se centran en la seguridad nacional y en el control fronterizo a fin de controlar la entrada de individuos de determinados grupos. Además, incluso en legislaciones o reformas posteriores que modifican la legislación inicial se hace escasa mención a los derechos civiles, políticos y sociales de los migrantes, como puede apreciarse en el cuadro V.9. De entre las legislaciones migratorias disponibles que han sido analizadas, las de Antigua y Barbuda, Bahamas, Chile, Cuba, El Salvador, Granada, Guyana y Jamaica no hacen referencia explícita a ningún derecho específico de los migrantes.

Por otra parte, de las cinco leyes sobre migración promulgadas entre 1980 y 1999, solo las del Paraguay y Guatemala indican que los migrantes son sujetos de derechos, aunque sin especificar cuáles. En el caso de Guatemala, sin embargo, en el Código de Migración de 2016 se enuncian los derechos sociales de los migrantes, específicamente los de protección y seguridad social, educación, salud, trabajo, acceso a la justicia y debido proceso, vivienda y reunificación familiar. Estos últimos, por ende, se encuentran en un nivel intermedio en lo referente al reconocimiento de derechos básicos, sociales y económicos de los migrantes.

**Gráfico V.13**

América Latina y el Caribe (31 países): año de promulgación de las principales normas legislativas nacionales vigentes en materia de migración



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; textos constitucionales y principales legislaciones nacionales en materia social.

<sup>a</sup> Las legislaciones migratorias de Belice corresponden a la Ley sobre Inmigración y la Ley sobre Extranjería, ambas vigentes y adoptadas en 2000.

Respecto a las leyes migratorias promulgadas desde 2000 por 16 países, puede apreciarse una tendencia a incluir y mencionar progresivamente los derechos sociales de los migrantes en ellas, pero solo en algunas legislaciones, como las de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, el Perú y el Uruguay. En las legislaciones de Honduras, Panamá y la República Dominicana solo se hace alusión a los derechos humanos de los migrantes en lo general y, en las de Belice, Saint Kitts y Nevis y Colombia no se hace alusión a derechos concretos, predominando una visión de seguridad más que un enfoque de derechos. En las normativas que sí adoptan aquel enfoque, los derechos mencionados con mayor frecuencia son los del acceso a la justicia y al debido proceso, seguido de los de reunificación familiar, salud y educación.

Cabe además mencionar que nueve países cuentan también con legislación que regula explícitamente la emigración del país, en particular los derechos o servicios de protección a los que pueden acceder, así como la promoción de una mejor asistencia consular en el país de destino, especialmente si sufren alguna vulneración, tal como ser víctima de trata, encontrarse en situación irregular o sufrir algún accidente o situación catastrófica (véase el cuadro V.A1.3 del anexo). Se trata, por un lado, de dos países del Caribe con fuerte emigración al exterior y legislación antigua previa a la independencia (Antigua y Barbuda y Trinidad y Tabago), y por el otro de países con una considerable emigración al exterior también reflejada en una legislación reciente posterior a la década de 2000 (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú).



Cuadro V.9 (conclusión)

País	Ley	Año	Donde	Derechos Humanos	Salud	Educación	Trabajo	Debido proceso / Justicia	Protección /Seguridad Social	Derechos sexuales y reproductivos	Voto	Vivienda	Reunificación familiar	Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes
México	Decreto de Ley	2011		✓	✓	✓		✓					✓	✓
Panamá	Decreto Ley núm. 3	2008		✓										
	Decreto Ley núm. 3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones													
Paraguay	Ley núm. 978	1996		✓										
Perú	Decreto legislativo núm. 1350	2017	Artículo 9: Derechos de los extranjeros	✓	✓	✓	✓	✓						✓
República Dominicana	Ley núm. 285 de 2004	2004		✓										
Uruguay	Ley núm. 18250	2008		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley núm. 37944	2004	Título II: De los Derechos y Deberes de los Extranjeros y Extranjeras	✓				✓						

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos de Ley* (TS/2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos países.

<sup>a</sup> Cuando en los términos del párrafo precedente se invoque el derecho a la reunificación familiar, deberá acreditarse la convivencia del grupo familiar. A dichos fines no se considerará al extranjero de quien se comprobare se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque.

<sup>b</sup> El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto.

<sup>c</sup> Las personas extranjeras que residan en el Ecuador tendrán derecho al voto y a ser elegidos para cargos públicos, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

<sup>d</sup> Para ello se debe realizar una acreditación de medios de vida lícitos, que permitan la subsistencia de la persona solicitante y su grupo familiar conviviente, conforme al reglamento de esta Ley.

Respecto a la institucionalidad migratoria más reciente, es decir las legislaciones promulgadas o las enmiendas introducidas después de 2000, en ellas se definen las funciones y obligaciones de las instancias de coordinación intersectorial y de los principales organismos encargados de la migración. Por su parte, en las legislaciones más antiguas no se hace mención alguna a aquellos tipos de institucionalidad: su creación y funciones se estipulan a nivel de reglamentos, decretos y otras normativas. La ventaja de tratar la institucionalidad en legislaciones de menor nivel o rango es que esta puede ser adaptada más fácilmente a las nuevas situaciones y desafíos. Sin embargo, puede tener un aspecto negativo si los cambios ocurren con frecuencia al cambiar los gobiernos, ya que en ese caso la institucionalidad carecería de insuficiente continuidad.

Respecto a los tipos de legislaciones vigentes y su nivel de jerarquía, se observa que en América Latina predominan las leyes de migración, vigentes en 15 países. En 11 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tabago y Saint Kitts y Nieves) predominan las actas de migración, inmigración o extranjería, que en el derecho anglosajón (*common law*) tiene un rango similar a una ley de migración. En los otros cuatro casos, estos presentan reglamentos de extranjería y disposiciones migratorias enunciadas en decretos, entre otras normas.

La progresiva inclusión explícita de derechos en las legislaciones nacionales evidencia un cambio de visión sobre el migrante, pasando de ser solo un sujeto cuya entrada debe ser controlada, regulada y registrada, a una persona que es además titular de derechos y en esa medida apela a los deberes del Estado. Un aspecto preocupante, sin embargo, es que buena parte de esta legislación y derechos aparecen supeditados a la situación migratoria, existiendo escasa mención expresa a los derechos de los migrantes irregulares.

Otro aspecto de primer orden es la presencia e incorporación de un enfoque de género en la legislación migratoria: solamente en 12 países la legislación nacional ha tomado en cuenta de manera sistemática las necesidades, derechos y vulnerabilidades específicas de las mujeres migrantes (véase recuadro el V.4).

El desafío, por tanto, consiste en que los países de la región incorporen en sus leyes migratorias un enfoque de derechos sobre la migración, reconociéndole al migrante, por un lado, libertades y derechos civiles básicos como la libertad de movimiento, reunión, expresión, pensamiento y confesión, propiedad y a la justicia, así como derechos políticos, en el sentido de poder criticar, evaluar, exigir y tener preferencias, entre otros. También son relevantes los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como la participación en el bienestar económico y social, especialmente importantes para lograr una adecuada inclusión del migrante y prevenir la marginalización y discriminación.

Cabe mencionar que debido a la relación existente entre migración y trata de personas, una gran cantidad de países en América Latina han forjado una institucionalidad que les permite combatir el fenómeno de la trata y asistir a sus víctimas. En efecto, la trata de personas y el tráfico de migrantes constituyen crímenes internacionales y una grave violación a los derechos humanos de las personas migrantes. Respecto a la legislación vigente sobre trata de personas, su inclusión en los marcos legislativos nacionales es relativamente reciente: en la región, los primeros países en hacerlo fueron el Paraguay y la República Dominicana, en 2003, y el más reciente el Uruguay, en 2018. Cabe mencionar que en 2003 entró en vigor el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que ha servido de aliciente para la adopción de legislación nacional específica: actualmente, 29 países de la región cuentan con leyes específicas en esta materia (véase el gráfico V.14).

**Recuadro V.4**

Enfoque de género en los marcos institucionales y normativos para la protección de los derechos de las mujeres migrantes: una mirada desde el repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL

Las mujeres han estado presentes en todos los procesos migratorios, aunque no siempre han sido consideradas en las reflexiones y debates que abordan el tema. Es más, hasta hace unas décadas los "abordajes teóricos de la problemática migratoria han invisibilizado a las mujeres como sus actores o bien han supuesto tratamientos inapropiados, a juzgar desde una perspectiva de género" (Fries, 2019, pág.9). Sin embargo, esta perspectiva ha debido cambiar, en vista del incremento de la presencia femenina en los movimientos migratorios experimentado en las últimas décadas. A nivel mundial "las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional, que registra un aumento relativo virtualmente constante desde 1960, a pesar de que todavía no son mayoría. En la actualidad sí lo son en las principales regiones de inmigración, en rigor, desde 1990" (Fries, 2019, pág. 10).

El desarrollo paralelo del derecho internacional y nacional en materia de protección de las personas migrantes y de los derechos de las mujeres han contribuido a la progresiva incorporación de la perspectiva de género en la identificación de las necesidades de la población femenina migrante. Por su parte, los cambios cuantitativos y cualitativos en la migración femenina han dado lugar a la incorporación explícita del tema en el conjunto de conferencias y mecanismos de consulta internacionales, regionales y subregionales que se han adoptado, tanto de la mujer como de las personas migrantes.

Al respecto, el repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL contiene 95 normas, las que se distribuyen entre 21 países de América Latina y el Caribe. De este total, 31 cuerpos legales (incluidas las constituciones) refieren centralmente a la migración, su regulación y protección de las poblaciones migrantes; 19 a materias referidas a la prevención, sanción y asistencia a víctimas de trata y tráfico de personas y; 45 a materias conexas diversas (Fries, 2019).

Al cruzar el rango jerárquico de las normas contenidas en el repositorio, por país, con el ámbito que regulan, se constata que 12 países contienen referencias a mujeres migrantes en leyes que regulan la migración. Ello resulta relevante puesto que se trata de leyes marco, vale decir, normas que regulan ingresos, salidas, organismos responsables y que reconocen derechos y protección a las personas migrantes. En efecto, cuanto mayor es el rango legal de la norma que contiene referencia explícita o tácita a las mujeres migrantes, más amplio es el ámbito de protección, lo que se explica porque su inclusión en normas de alto rango condiciona las normas inferiores que las deben considerar. Además de esos 12 países, Chile, el Perú, Colombia, la República Dominicana y el Brasil también incorporan a las mujeres migrantes pero lo hacen en normas de rango inferior que regulan la migración. Cuba, Haití, el Paraguay y Puerto Rico lo hacen solo en normas conexas (Fries, 2019).

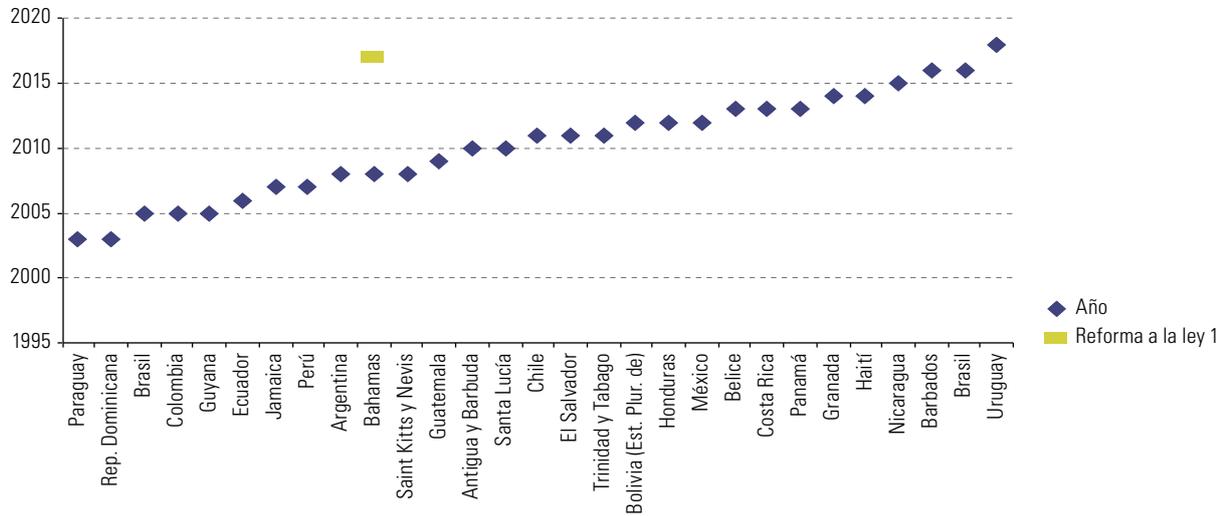
**América Latina (12 países): países que han dictado normas sobre mujeres migrantes en leyes de migración**

<b>País</b>	<b>Norma</b>
Argentina	Ley núm. 25.871, Ley de Migraciones (2004)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley núm. 370, Ley de Migración (2013)
Costa Rica	Ley núm. 8764, Ley General de Migración y Extranjería (2009)
Ecuador	Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)
El Salvador	Decreto núm. 655, Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (2011)
Guatemala	Decreto núm. 44 de 2016, Código de Migración (2016)
Honduras	Decreto núm. 106 de 2013, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (2013)
México	Ley de Migración (2011)
Nicaragua	Ley General de Migración y Extranjería (2011)
Panamá	Decreto Ley núm. 3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones (2008)
Uruguay	Ley núm. 18.250, Ley de Migraciones (2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley núm. 37.944, Ley de Extranjería y Migración (2004)

**Fuente:** L. Fries, "Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 157 (LC/TS.2019/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

**Gráfico V.14**

América Latina y el Caribe (29 países): año de promulgación de las principales legislaciones nacionales vigentes en materia de trata de personas



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; y principales legislaciones nacionales en materia de trata de personas.

Pese a que a nivel bilateral los países han elaborado mecanismos de coordinación con Embajadas y Consulados para atender e identificar a las víctimas de trata, a nivel regional no existe aún un foro o instancia donde los Estados puedan debatir y coordinar acciones de manera multilateral. Ello supone un desafío urgente, dado que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estimó que de cada 100 víctimas de trata en la región, 93 se encuentran dentro de la misma región. Resultaría aconsejable establecer mecanismos de coordinación y planes de acción regional para hacer frente de manera más efectiva a este acto criminal y ayudar de manera más expedita a las víctimas.

Ante la gravedad de las violaciones de derechos relacionadas con la trata y el tráfico de niñas, adolescentes y mujeres en general, 14 países han dictado normativas que protegen a las mujeres migrantes. En 12 de ellos se trata de normas con rango legal, mientras que en los otros dos son inferiores a dicho rango y en su mayoría regulan algún aspecto operativo derivado de las legislaciones (véase el cuadro V.10). Se trata en general de leyes especiales, aunque pueden estar contenidas en las leyes marco de migración, como es el caso del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. La solidez de las normativas dictadas en esta materia revela los esfuerzos que han venido realizando los Estados a nivel mundial para combatir el fenómeno desde 2003, año en que entró en vigor el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Ello explica que todas las leyes que buscan prevenir, sancionar y asistir a las víctimas de trata y tráfico, así como la normativa de rango legal inferior, hagan referencia a las mujeres. Sin duda, la experiencia práctica que muestra que las mujeres representan la mayoría de las víctimas de este delito, ha llevado también a que se incluyan medidas específicas para garantizarles asistencia y protección, sin discriminación (Fries, 2019).

**Cuadro V.10**

América Latina  
(14 países): normas  
sobre trata y tráfico de  
personas y su rango  
legal por país

País	Normas sobre trata y tráfico de personas migrantes y rango legal
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley núm. 263, Ley Integral Contra La Trata y Tráfico de Personas (2012)
Brasil	Ley núm. 13.344, que Dispone sobre la Prevención y Represión al Tráfico Interno e Internacional de Personas y sobre Medidas de Atención a las Víctimas (2016)
Colombia	Decreto núm. 1069 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley núm. 985 de 2005 (2014)
Costa Rica	Ley núm. 9095 contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas Norma núm. 057, Atención de personas en tránsito y condición irregular, personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas, pertenecientes a los flujos migratorios mixtos que se encuentran en territorio nacional (2012) Decreto ejecutivo núm. 39.325, que reglamenta la Ley contra la Trata de Personas y crea la Coalición Nacional contra el Tráfico de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONNATT) (2015)
Ecuador	Ley Orgánica de Movilidad Humana, que regula la trata y tráfico (2017)
Honduras	Decreto núm. 59-2012, Ley contra la Trata de Personas (2012) Acuerdo ejecutivo núm. 36 de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, que aprueba el reglamento de la Ley Contra la Trata de Personas (2015)
Haití	Loi sur la Lutte Contre la Traite des Personnes (2014)
México	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2014)
Nicaragua	Ley núm. 896, Ley contra la Trata de Personas (2015)
Panamá	Ley núm. 79 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas (2011) Ley núm. 36 sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes y Actividades Conexas (2013) Decreto ejecutivo núm. 303-2016 que reglamenta la Ley núm. 79 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas (2016) Decreto ejecutivo núm. 464 por el cual se aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas (2012)
Perú	Decreto supremo núm. 001/2016, que aprueba el Reglamento de la Ley núm. 28.950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2016)
República Dominicana	Ley núm. 137 de 2003 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (2003) Decreto núm. 97/1999, que crea el Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM) (1999)
Uruguay	Ley núm. 18.250, Ley de Migraciones (2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley núm. 37.944, Ley de Extranjería y Migración, que regula y sanciona la trata de personas. (2004)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), "Normativas sobre migración internacional", Santiago [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

## 2. La dimensión organizacional de la institucionalidad en materia migratoria y de trata de personas

La dimensión organizacional abarca la estructura gubernamental, así como el mandato de los diversos organismos y los mecanismos de coordinación entre ellos. Supone una repartición de tareas y una estructura jerárquica, así como la eventual identificación de una autoridad social general a cargo del conjunto de las políticas sociales, o bien de autoridades sociales sectoriales dedicadas a lidiar con algún problema o segmento de población determinados. En el caso de las personas migrantes destacan las instancias que están formalmente a cargo de ellas, así como las de coordinación interinstitucional que tienen por objeto atender a este

grupo. En esta sección, la dimensión organizacional también se abordará en lo referente a la trata de personas. En primer lugar, se hará referencia a los órganos o foros intergubernamentales de escala regional y subregional que han contribuido a definir las prioridades y los desafíos compartidos en el ámbito migratorio. Luego se describirán las principales instituciones que conforman la estructura organizacional nacional de la política orientada a los migrantes. Finalmente se describirán las instancias de coordinación interinstitucional que tienen por objeto definir y coordinar la política relativa a las personas migrantes y a las víctimas de la trata de personas, así como la composición de dichas instancias.

### a) Instancias y foros internacionales y regionales dedicados a la migración internacional y a la trata de personas en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe existen diversas instancias a nivel tanto regional como subregional, por ejemplo, foros, consejos y conferencias, que se han ido creando paulatinamente conforme la migración se ha posicionado en la agenda regional. En estas instancias se toman decisiones que no son vinculantes, pero en ellas es posible compartir experiencias e intercambiar información respecto a las diferentes aristas de la migración, lo que a su vez permite crear nuevas normas, consensos y principios, sobre todo declarativos. En el área social, estos foros pueden contribuir a la elaboración de agendas compartidas, como las que se refieren a la situación de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, a los temas sectoriales de salud, educación o seguridad alimentaria, y al efecto que el cambio climático y los desastres tienen sobre la migración, entre otros.

Hay dos tipos principales de foros según la centralidad que los temas relacionados con la migración tienen en ellos: en primer lugar hay siete foros dedicados a la migración y, en segundo lugar, hay diez foros intergubernamentales en que la migración se considera un eje temático<sup>16</sup>. En el ámbito de las Naciones Unidas, es importante destacar el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL (véase el recuadro V.5).

<sup>16</sup> En el primer grupo de foros, cuatro están vinculados con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Es el caso de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la Conferencia Regional sobre Migración, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) y la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM). Otro de los foros de este primer grupo, la Conferencia Internacional sobre Hambre, Pobreza y Migración, está vinculado al Programa Mundial de Alimentos (PMA), mientras que los otros dos están relacionados con instancias u organismos regionales, como la Secretaría General Iberoamericana o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Respecto al segundo grupo, tres foros se encuentran vinculados a dos organismos de las Naciones Unidas: la OIM y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esos tres foros son: la Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Otros seis foros del segundo grupo están relacionados con organismos regionales o subregionales, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Secretaría del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y la Comisión Europea. Además, están el Foro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo de la Secretaría General Iberoamericana y la reunión de alto nivel CELAC-UE sobre migraciones. En estos foros también se sigue una línea similar a la que se planteó en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y todos tienen como objetivo promover una migración ordenada, segura y regular.

**Recuadro V.5**

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013: la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es un instrumento que se centra en los derechos humanos de las personas migrantes. En él se considera que el pleno ejercicio de esos derechos y el acceso a los servicios públicos básicos, en particular los de educación y salud (incluida la salud sexual y la reproductiva), no deben depender de la condición migratoria. Así mismo, se reconocen las importantes contribuciones que los migrantes hacen a los países de origen y de destino, al tiempo que se alerta sobre las condiciones de vida de las personas migrantes y la creciente complejidad de la migración, tanto en lo que respecta a las travesías, el cruce de fronteras y la inserción de las personas migrantes, como en lo relativo al tránsito y al retorno a los países de origen. Finalmente, se manifiesta la preocupación ante la violación evidente y sistemática de los derechos humanos que las personas migrantes sufren a consecuencia del racismo, la xenofobia y la homofobia, así como por la falta de garantías del debido proceso y por los problemas específicos que afectan a distintos grupos, sobre todo a las mujeres, las niñas, los niños y los y las adolescentes, en cuanto a la discriminación, el abuso, la trata de personas, la explotación y la violencia. En ese marco, se acordaron los siguientes puntos:

66. Garantizar la plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, incluidas las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post 2015.

67. Brindar asistencia y protección a las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, especialmente a aquellos grupos en condición de vulnerabilidad, respetando cabalmente sus derechos y de acuerdo con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, destacando la necesidad de brindarles una atención integral en aquellos países de tránsito y destino.

68. Elaborar estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, entre ellos, aquellos derivados de las remesas y de la migración calificada en sectores de alta demanda, así como la participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado.

69. Promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes.

70. Incorporar principios de coherencia y reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que enfrentan los emigrantes de los países de la región, abarcando a todas las etapas del proceso migratorio, tanto los que acontecen en la escala intrarregional como fuera de la región.

71. Alcanzar resultados concretos a través del diálogo y la cooperación internacional sobre migración, derechos humanos y desarrollo, en los espacios existentes dentro de la región y en los que se vinculan con otras regiones del mundo, en particular Norteamérica y la Unión Europea, desde una perspectiva que reduzca las asimetrías existentes en este ámbito y que afirme los intereses de los países latinoamericanos y caribeños.

72. Proteger decididamente los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando el acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio.

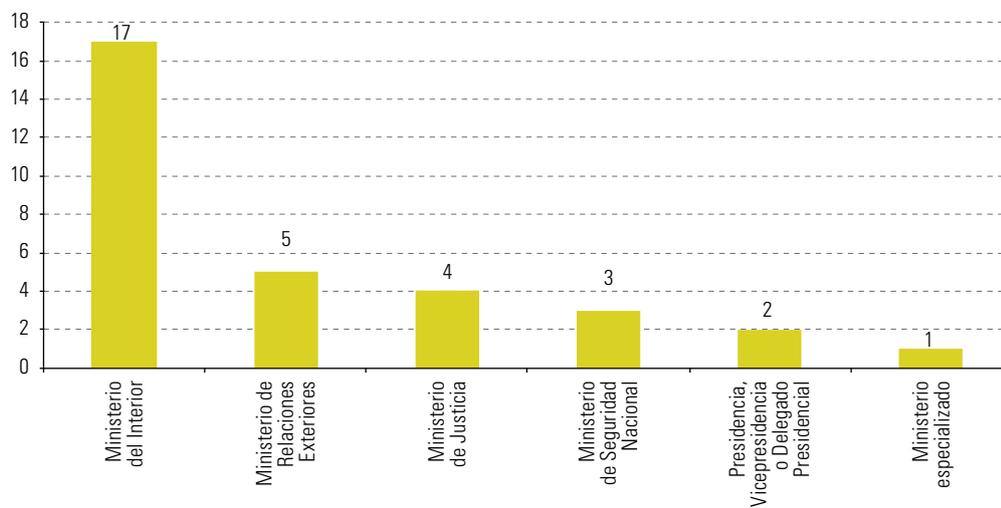
73. Dar prioridad, en cada país, al fortalecimiento de los canales de coordinación intersectorial y, entre los países, al reforzamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independiente de su condición migratoria, con una perspectiva basada de género.

74. Fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular, de modo de generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, y salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, 2013.

## b) Órganos e instancias nacionales a cargo de las personas migrantes y la trata de personas, e instancias de coordinación interinstitucional en la materia

En casi todos los países de América Latina y el Caribe hay alguna institución o departamento encargado de la población migrante, pese a que el tipo de entidad varía de forma considerable. Históricamente, el mayor énfasis se ha puesto en el gobierno interior y la seguridad. En efecto, en 20 de los 29 países donde hay alguna institución dedicada a la temática migratoria, dicha entidad es la misma que se encarga de la seguridad interna del país: el Ministerio del Interior en 17 casos y el de Seguridad Pública en 3 (véase el gráfico V.15). Sin embargo, debe destacarse que esto no tiene una correlación directa con el hecho de que en la legislación migratoria haya un enfoque de derechos o no lo haya, ni con la manera en que esa visión se implementa en la práctica.



**Gráfico V.15**  
América Latina y el Caribe (32 países)<sup>ª</sup>: principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las personas migrantes (En número de instancias)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos organismos.

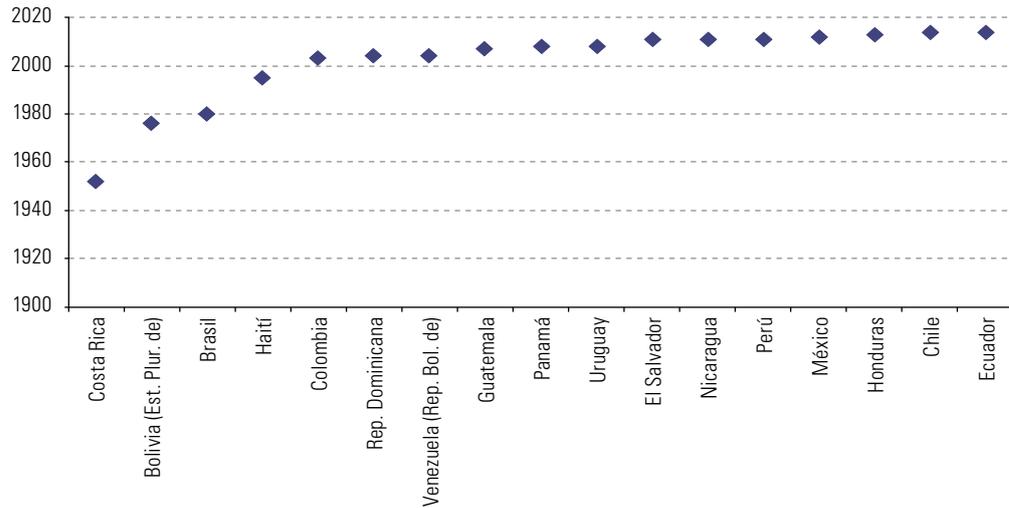
<sup>ª</sup> Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

En cinco casos ocurre que la entidad encargada de las personas migrantes es la misma que conduce las relaciones exteriores del país, y en el resto de los casos las entidades rectoras son otras, como la Oficina del Primer Ministro de Barbados, el Ministerio de la Presidencia de Guyana y el Ministerio de Asuntos Legales de Granada. Belice es el único país de la región donde hay un ministerio especializado en migración, lo que puede explicarse por el hecho de que los inmigrantes representan alrededor del 16% de la población del país, uno de los porcentajes más altos en América Latina y el Caribe.

Principalmente a partir de 2000, en los países de la región se han creado gradualmente instancias de coordinación interinstitucional en materia migratoria, más allá de la instancia gubernamental que se encarga de este tema (véase el gráfico V.16). Esto ha ocurrido en los 17 países que se mencionan en el gráfico V.16 y refleja el hecho de que la legislación ha evolucionado hacia enfoques más integrales e inclusivos. En consecuencia, la principal entidad rectora requiere de otros ministerios sectoriales o entidades encargadas de los distintos sectores que componen la agenda social. Lo anterior abre la puerta a una mayor coordinación entre los diferentes actores y a la creación de normas y parámetros comunes entre los ministerios.

**Gráfico V.16**

América Latina y el Caribe (17 países): año de creación de las principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de proteger y atender a las personas migrantes, 1900-2020



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos organismos.

Como puede observarse en el cuadro V.A1.6 del anexo, el ministerio que coordina y preside las instancias intersectoriales en más casos es el Ministerio de Relaciones Exteriores o su equivalente (seis países). Sin embargo, en el resto de los países las entidades que presiden esas instancias son muy diversas, desde los Ministerios del Trabajo a los de Justicia y del Interior. Los ministerios o entidades que las componen también son diversos. Sin embargo, el que figura con mayor frecuencia es el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, que está presente en 14 casos. Muy de cerca le siguen los Ministerios del Trabajo o su equivalente, en 13 casos, y los Ministerios del Interior o su equivalente, en ocho. En lo que respecta a otros ministerios del área social, estos participan en las instancias intersectoriales en menos de la mitad de los países: el Ministerio de Desarrollo Social lo hace en seis, el de Salud y el de Educación en cinco cada uno, y el de Justicia en dos, entre otros.

Esto último es significativo dados los desafíos que la inclusión social supone en el caso de las personas migrantes: además de la importancia de contar con instancias de coordinación interinstitucional, integrar las instancias sociales relacionadas con la salud, la educación, la vivienda, la discriminación o la igualdad de género, entre otras, aparece como un cambio positivo. También sería deseable que en las instancias intersectoriales se incorporara la sociedad civil, lo que solo se observa en cuatro países, ya que en muchos casos las organizaciones de esa sociedad desempeñan un papel importante al atender y difundir las necesidades y dificultades de las personas migrantes en situación de mayor vulnerabilidad. Otro aspecto crucial es la coordinación entre los niveles de gobierno, así como el papel primordial que los gobiernos locales pueden desempeñar a la hora de atender a las personas migrantes. En este sentido, en el recuadro V.6 se aborda el caso de la ciudad de São Paulo (Brasil), en cuya política municipal de atención a las personas migrantes se ha hecho un esfuerzo por articular una política multisectorial local desde un enfoque de derechos, sensible al género y al ciclo de vida, lo que ha permitido consolidar progresivamente un marco de política a lo largo de varias administraciones.

**Recuadro V.6**

## Institucionalización de la Política Municipal para la Población Inmigrante (PMPI) de São Paulo (Brasil)

En la Constitución brasileña se determina que el gobierno federal es el responsable exclusivo de legislar sobre emigración e inmigración. Sin embargo, la puesta en práctica de la política migratoria nacional puede dar lugar, por un lado, a la duplicidad de acciones y la fragmentación de las respuestas entre los diferentes niveles de gobierno y, por otro, a entidades de la sociedad civil que se hacen cargo de la población migrante prácticamente sin apoyo gubernamental. En este marco, en la ciudad de São Paulo, donde hay una larga tradición de acoger flujos migratorios, se asumió el protagonismo en la labor de construir una política diseñada para las personas inmigrantes y refugiadas, con la participación de estas.

Inicialmente, en 2013 se creó la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), que reúne a representantes del gobierno local y de la sociedad civil. Los valores y principios de la CPMig son la transversalidad, la intersectorialidad y la participación. Una de las primeras iniciativas participativas de esta instancia fue crear el asiento de consejero extraordinario del Consejo Participativo Municipal (decreto núm. 54.645/2013), espacio en que la sociedad civil ejerce el control social de la planificación y la fiscalización de las acciones y el gasto público, y sugiere acciones y políticas públicas. Más adelante se amplió la cobertura de este espacio a las 32 subprefecturas de la ciudad: el número de asientos varía según la densidad de la población de personas migrantes, y las mujeres ocupan por lo menos el 50% de ellos. Además, en el Consejo de Planificación y Presupuesto Participativo hay un representante inmigrante que participa en la tarea de construir el ciclo de planificación y acompañar su ejecución. La CPMig también ha realizado conferencias municipales sobre políticas dirigidas a los inmigrantes, ha promovido campañas de concientización sobre la xenofobia y de lucha contra ella, ha ofrecido cursos permanentes de portugués, así como capacitación y sensibilización relacionadas con la atención a los inmigrantes, y ha brindado apoyo en las ferias culturales.

En 2016 quedó establecida la Política Municipal para la Población Inmigrante (PMPI) (Ley Municipal núm. 16.478/16), y la CPMig fue la autoridad social a cargo de su implementación. La PMPI está enmarcada en los instrumentos internacionales de derechos, la Constitución de la República Federativa del Brasil y el Estatuto del Extranjero. Entre sus prioridades se encuentran garantizar los derechos de acceso a la asistencia social, la salud y la educación, promover el derecho al trabajo decente, valorizar la diversidad cultural, promover el derecho a una vivienda digna y favorecer el acceso a los deportes y el entretenimiento. Uno de los mayores avances que la PMPI supuso fue la inclusión de metas relativas a grupos específicos (personas mayores, población en situación de calle, jóvenes de la periferia), aunque sigue siendo necesario obtener datos desagregados para adaptar mejor las políticas. Entre las acciones más recientes que se han llevado a cabo se encuentran promover la regularización migratoria, el trabajo decente y la bancarización, así como fomentar la valorización de la cultura inmigrante e implementar el Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes. Cabe notar que, al comienzo, la CPMig no tenía funcionarios de planta, lo que exigió un mayor esfuerzo para llevar a cabo las acciones propuestas.

Con relación al presupuesto de la CPMig, es difícil delimitar su monto, pero se debe notar que representa una proporción muy pequeña del de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC) a la que está adscrita y aún menor si se considera el presupuesto de la Municipalidad de São Paulo: en 2018 representaba el 2,6% del primero y el 0,005% del segundo. Fortalecer esta institución social aumentará la probabilidad de que la PMPI se establezca como una política efectiva, eficiente, sustentable y transparente.

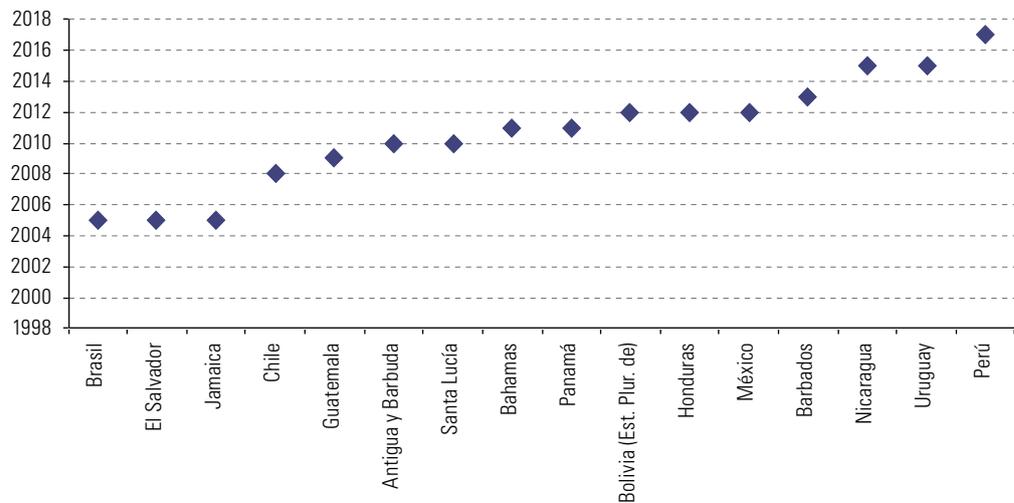
Por último, cabe señalar que se ha logrado garantizar la continuidad y la consolidación de la PMPI en sucesivas administraciones municipales, si bien el inesperado y creciente volumen de inmigrantes ha presentado un desafío y una oportunidad para fortalecer esta política pionera. Gracias a la PMPI se ha logrado establecer un diálogo horizontal, transversal e intersectorial dentro y fuera del gobierno, se ha ganado la confianza de todos los individuos o grupos afectados, y se ha conseguido que participaran en dicha política. Así, la PMPI se ha convertido en una referencia nacional e internacional debido a la modalidad de trabajo que promueve, a los resultados alcanzados y al protagonismo que le otorga al gestor público local a la hora de defender un ámbito de política (la migración) que tradicionalmente ha estado vinculado a los Estados nacionales. El desafío es seguir trabajando para crear políticas sociales de calidad y para consolidarlas de tal manera que su desarticulación futura se haga inviable gracias al reconocimiento y la relevancia social alcanzados.

**Fuente:** C. Sampaio y C. Baraldi, "Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

En lo que se refiere a la trata de personas también se observa la creación de instancias intersectoriales en 16 países de la región, aunque de manera más tardía. Esas instancias derivan de legislación específica en la materia: la más antigua se creó en 2005, en el Brasil, y la más reciente en 2017, en el Perú (véase el gráfico V.17).

**Gráfico V.17**

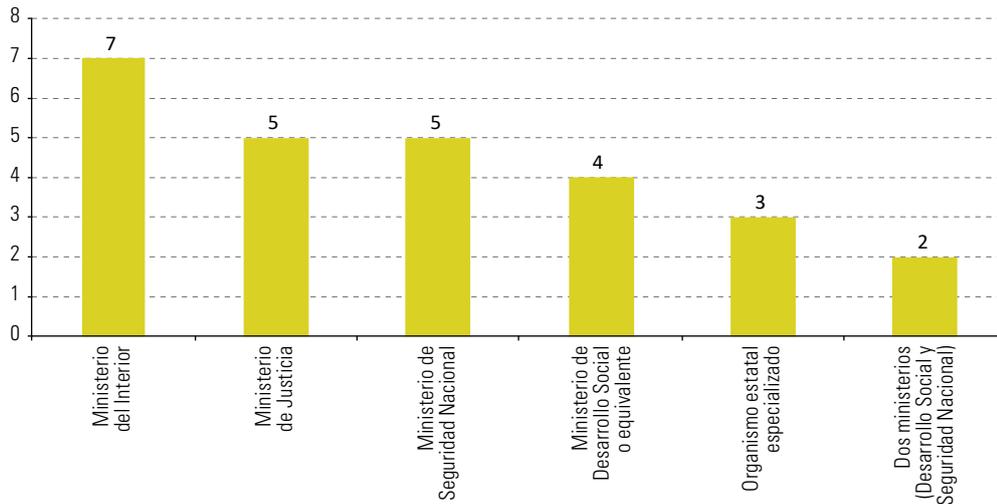
América Latina y el Caribe (16 países): año de creación de las principales instancias de coordinación intersectorial encargadas de proteger y atender a las víctimas de la trata de personas, 2000-2020



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos organismos.

En lo que respecta a la composición de estas mesas o consejos intersectoriales, los ministerios que las presiden varían en los diferentes países, aunque el que lo hace con más frecuencia es el Ministerio del Interior (siete países), seguido por el de Justicia y el de Seguridad Pública (cinco países cada uno) (véase el gráfico V.18 y el cuadro V.A1.5 del anexo). La presencia de la sociedad civil se observa en 12 países —Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Barbados, Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Santa Lucía—, aunque la naturaleza de su participación varía: en algunos casos es consultiva u ocurre a solicitud de alguna otra autoridad, mientras que, en otros, las organizaciones de la sociedad civil actúan como miembros en las mismas condiciones que las demás entidades ministeriales.

En lo relativo a los ministerios u organismos que participan en estas instancias, se observa una gran diversidad (véase el cuadro V.A1.5 del anexo). Sin embargo, se puede observar que los Ministerios de Relaciones Exteriores o su equivalente están presentes en todos los casos. Notoria aquí es la presencia de la Policía nacional o su equivalente como participante independiente en ocho de los casos lo que se debe a la naturaleza delictiva de la trata de personas. Los Ministerios de Desarrollo Social se encuentran presentes en nueve de las instancias relevadas, así como también otros ministerios pertenecientes al área social, como las carteras de trabajo (13), educación (11) y salud (10). Además, debe destacarse que el Ministerio de la Mujer u otra entidad equivalente se encuentra presente en 11 países, lo que es una muestra de cómo la trata de personas está asociada a la violación de derechos y a la discriminación de género en la región. En las instancias intersectoriales que coordinan la atención a las víctimas de la trata de personas participan una mayor cantidad de ministerios, organizaciones y actores de la sociedad civil que en las que se encargan de la población migrante.

**Gráfico V.18**

América Latina y el Caribe (26 países)<sup>a</sup>: principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a las víctimas de la trata de personas, 2019  
(En número de países)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos organismos.

<sup>a</sup> Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, República Dominicana y Santa Lucía.

## E. El ciclo migratorio y los desafíos de las políticas de inclusión y protección social: algunas áreas de atención prioritarias

Además de que es urgente dar protección a las personas migrantes que últimamente se desplazan en condiciones forzadas y con intensidad en la región, es necesario que mediante las políticas públicas y su institucionalidad se brinden respuestas de largo plazo a la migración internacional que ocurre dentro de América Latina y el Caribe y que llega de otras partes.

El gran desafío a la hora de brindar protección social a los migrantes es abordar el hecho de que se trata de poblaciones móviles cuyas necesidades se extienden más allá de las fronteras del Estado-nación, porque mantienen responsabilidades aquí y allá (Serra y Mazzucato, 2017). La mayoría de las instituciones a cargo de ofrecer esa protección social son de carácter nacional y están diseñadas para atender únicamente a poblaciones sedentarias. No obstante, en ausencia de estrategias y políticas nacionales para enfrentar este desafío, las organizaciones de la sociedad civil y algunos gobiernos locales sustituyen "la falta de políticas gubernamentales, prestando atención jurídica, social e incluso médica a los extranjeros residentes... que lo necesitan" (De las Heras, 2016, pág. 11). A continuación se describen algunos instrumentos de protección social que son muy trascendentes para las personas migrantes.

## 1. Instrumentos de protección social en el ciclo migratorio

A lo largo de la historia, los sistemas de protección social no se han diseñado pensando en la población migrante regular o irregular, y mucho menos en la población que se ve forzada a migrar debido a desastres o a crisis económicas o políticas. Debido a esto, hoy en día se enfrentan importantes desafíos institucionales y de cobertura a la hora de lograr que este grupo poblacional, que cada vez es más relevante, se integre plenamente en los sistemas. A la luz de esta evolución, la CEPAL (2017b) ha planteado la idea de avanzar hacia sistemas de protección social de carácter universal, promoviendo la integración de los componentes contributivos y los no contributivos, la regulación del mercado laboral y la creación de sistemas de cuidado como bases necesarias para alcanzar una mayor inclusión social, menos desigualdades y más garantía en cuanto al ejercicio de los derechos.

Es necesario, entonces, contar con un marco institucional general y a nivel de los sistemas de protección social en que se reconozca a las personas migrantes como titulares de los mismos derechos humanos y civiles que la población nacional, al menos en lo que respecta al acceso a los servicios esenciales, para procurar que se garanticen sus derechos económicos, sociales y culturales. Lograr estos avances es considerablemente complejo debido a que en la mayoría de los países de la región la protección social tampoco es universal para los ciudadanos no migrantes y las crisis humanitarias presionan sobre recursos escasos. En las estrategias destinadas a ampliar la cobertura se debe considerar un conjunto heterogéneo de población. El caso particular de los migrantes irregulares reviste especial dificultad: ¿cabe pensar y financiar mecanismos universales abiertos a todas las personas independientemente de su estatus migratorio, o primero se debe llevar a cabo una acción encaminada a regularizar y formalizar a estas personas para dotarlas de una identidad jurídica básica? Mucho depende de a qué componentes específicos de la protección social se haga referencia: es más evidente, por ejemplo, la importancia de garantizar el acceso universal a la educación básica y a la salud en el caso del conjunto de la población infantil y otros grupos vulnerables a la pobreza. Más adelante se señalan algunos ámbitos de acción prioritaria en este sentido. No obstante lo anterior, dado el panorama de la institucionalidad en materia migratoria, es esencial construir y profundizar espacios de intersectorialidad en donde se puedan abordar los problemas complejos que aquejan a las personas migrantes.

Según Sabates-Wheeler y Koettl (2010) y Sabates-Wheeler y Waite (2003), se pueden distinguir varios tipos de instrumentos concretos de protección social para las personas migrantes. En primer lugar destacan las medidas de promoción que tienen por objeto mejorar el ingreso y la capacidad de las personas. Entre estas medidas se encuentran, por ejemplo, las políticas del mercado laboral en los países de destino. Con estas políticas se procura asegurar el trabajo decente al conjunto de la población, incluida la migrante, regulando el acceso al empleo, la calidad de este y las condiciones laborales, y combatiendo la discriminación. Vinculado con lo que se expresó anteriormente, mediante estos instrumentos se vela por el acceso igualitario a los servicios sociales como la educación y la salud, y se promueven iniciativas en los ámbitos en que las personas migrantes requieren un apoyo específico, como el acceso a la vivienda y la ayuda para facilitar el traslado. Nótese que, en este marco, los instrumentos de apoyo al traslado están presentes a lo largo de todo el ciclo migratorio.

En segundo lugar se encuentran los instrumentos que permiten proteger los derechos de los migrantes y defender a las personas ante la discriminación y el abuso. De particular importancia son los marcos jurídico-normativos de los países y su aplicación efectiva. De ahí la importancia de que los convenios internacionales para

la protección de las personas migrantes estén vigentes y que exista un trabajo de concientización sobre los derechos y aportes asociados a la migración en el país de destino. En tercer lugar hay instrumentos preventivos que ayudan a evitar las desventajas y privaciones ocasionadas por diversos riesgos y vulnerabilidades, y que se refieren a diversas modalidades de aseguramiento, tanto de orden público como privado. Por último se encuentran los instrumentos de alivio de las privaciones cuando estas ya han ocurrido. Un ejemplo son los subsidios a la vivienda para las personas migrantes, quienes pueden requerir de este apoyo adicional para ejercer el derecho a esta. Las campañas informativas y la asesoría legal (en especial consular) son instrumentos que también se utilizan ampliamente en las distintas etapas del ciclo migratorio y contribuyen a favorecer una migración informada, segura, ordenada y regular. Desde luego, algunos instrumentos son relevantes en todas las etapas del ciclo migratorio, como las políticas del mercado laboral tendientes a fomentar el trabajo decente, y la adaptación de los marcos normativos nacionales a las normas internacionales con el fin de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, tal como se mencionó en el capítulo anterior.

## 2. Ámbitos de atención prioritaria para proteger a los migrantes y favorecer su inclusión social y laboral

En esta sección se identifican algunos ámbitos prioritarios en que el Estado debe actuar para promover la inclusión y la protección social de los migrantes. Esos ámbitos están en buena medida vinculados con las acciones de protección social y se relacionan con aspectos sensibles para el bienestar de los migrantes y para su capacidad relativa de negociación ante actos discriminatorios y de violación de derechos. Cobran particular relevancia en la actual coyuntura migratoria compleja que hay en el norte de Centroamérica, así como en el caso de los venezolanos, los haitianos y personas de otras nacionalidades.

### a) Acceso a la identidad jurídica

La identidad es un derecho humano consagrado en varios instrumentos internacionales, como La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Esta prioridad se recoge en la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030: “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.” El registro de nacimiento de un niño o una niña es la constancia oficial de su existencia y reconocimiento ante la ley. Cuando no se inscribe a un niño, sus derechos se vulneran: la no inscripción da lugar a la apatridia e imposibilita la participación social, la posterior inclusión en la vida económica y el acceso a la educación, la salud, la protección social y el cuidado, entre otros servicios esenciales.

Existe una estrecha relación entre el acceso a la identidad y las políticas de inclusión social que tienen por objeto combatir la discriminación y permitir que las personas disfruten de sus derechos sociales, económicos, civiles y culturales. Sin embargo, en América Latina y el Caribe persiste un nivel elevado de subregistro de nacimientos.

La gratuidad de los trámites de inscripción es un aspecto importante, ya que contribuye a la universalidad y a la oportunidad, precisamente porque permite derribar las barreras que obstaculizan el acceso a las personas que carecen de recursos. En cuanto a la oportunidad, el registro debería hacerse de forma inmediata después del nacimiento o bien en los plazos que la ley establezca. Sin embargo, hay grupos de

población en que el riesgo de no ser registrado es muy elevado. Uno de esos grupos es el de los hijos de migrantes regulares y sobre todo los de quienes se encuentran en situación irregular. Suele ocurrir que los padres en situación irregular no registran a sus hijos, a pesar de que estos tengan el derecho a ser registrados y a adquirir la nacionalidad del lugar de destino, sobre todo por miedo a que las autoridades de migración los detecten y sancionen (AECID/UNICEF, 2012).

La ausencia de registro y, por consiguiente, la carencia de documentación, se traduce en una serie de desventajas, como verse forzado a abandonar el país o tener la condición de apátrida, es decir, de persona sin nacionalidad. Pero, sobre todo, al no contar con certificado de nacimiento o documentación, los migrantes irregulares se ven impedidos de disfrutar de sus derechos humanos, lo que compromete su desarrollo futuro. En efecto, el certificado de nacimiento sigue siendo un requisito para acceder a un conjunto de prestaciones sociales, como inscribirse en la escuela y en los servicios de salud. Lo preocupante es que, al considerarse un requisito, en la práctica se convierte en un factor de exclusión. Puede que en algunos países donde hay vocación universalista en materia de educación los hijos de los inmigrantes en condición irregular puedan matricularse en la escuela; no obstante, una vez finalizada la primaria, esos niños corren el riesgo de no recibir el certificado que acredita sus estudios, lo que trunca el acceso a la etapa educativa siguiente. En relación con el acceso a la salud, en muchos casos las personas que no están registradas solo podrán aspirar a la atención de emergencia. Asimismo, carecer de una identificación les impedirá tener propiedades y ejercer su derecho cívico de votar en las elecciones, entre otras desventajas y casos flagrantes de vulneración de derechos.

Es así que en el Objetivo 16 se reconoce que la identidad oficial tiene un doble beneficio: por un lado, permite a las personas interactuar con las autoridades y, por la otra, otorga a estas últimas la capacidad de planificar y presupuestar los servicios básicos de manera efectiva. Ampliar y facilitar las vías que conducen a la regularización y adaptarlas al perfil de las personas migrantes es crucial para expandir el abanico de políticas, en especial las de protección social, sin necesidad de que haya estatutos o excepciones con respecto al conjunto de la población.

## **b) Acceso al trabajo decente**

El trabajo constituye un eje central de análisis en el binomio migración-protección social. En primer lugar, porque una de las principales motivaciones de las personas que migran es precisamente la búsqueda de mejores oportunidades de empleo. Incluso si esta no fuera la motivación principal del proyecto migratorio, el trabajo es la vía principal por la que se adquieren derechos sociales y acceso a múltiples servicios en el país de destino. El trabajo y la calidad de este determinan en gran medida la inserción del migrante en el lugar de destino: si la persona está inserta en el mercado formal de trabajo, recibe una remuneración, cotiza al sistema de seguridad social, posee un seguro médico y obtiene entonces una cobertura que protege a sus dependientes. El trabajo formal otorga derechos y es una vía expedita de inclusión social.

Por otro lado, el acceso al trabajo se relaciona con las regulaciones locales de entrada y permanencia en el lugar de destino. En algunos países de la región, contar con un contrato de trabajo es condición necesaria para permanecer en el país de manera regular, a menos que el propósito del ingreso al país no sea trabajar, sino ser acompañante, estudiante o tener otra condición que no sea la laboral.

Sin embargo, la mayoría de los mercados de trabajo de los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de informalidad. Un desafío ineludible es mejorar la legislación con el fin de ampliar la cobertura e incorporar a los trabajadores migrantes informales en los sistemas de protección social, además de sensibilizar a los

empleadores para que tomen en cuenta los derechos de estos trabajadores (OIT, 2015). En este sentido, incorporar las condiciones de trabajo de las personas migrantes en la agenda de las organizaciones sindicales es una tarea que luce necesaria con miras a mejorar la inserción de esa población, estimular a su vez la inspección laboral para que desempeñe un rol más activo en este tema y reducir los abusos por parte de los empleadores. A los efectos de planear estas políticas se deben tener en cuenta las especificidades de cada sector en que los migrantes se insertan.

Si las mujeres migrantes se insertan en el trabajo doméstico remunerado, hay que considerar que en ese sector la sindicalización suele ser baja, y en las políticas que se diseñen se debe interactuar con las familias empleadoras. El trabajo doméstico remunerado es una de las ocupaciones en que el riesgo de ser objeto de violencia y acoso es mayor debido a diversos factores, entre los que destacan los siguientes: se realiza en un espacio privado, a saber, el hogar de los empleadores; tiene lugar en el marco de relaciones de poder asimétricas, es decir, de relaciones laborales marcadas por una extrema desigualdad y verticalidad; se caracteriza por el aislamiento, ya que no hay otras trabajadoras presentes; es un trabajo infravalorado y poco reconocido, y, a pesar de los avances legales, todavía existe un insuficiente nivel de protección legal efectiva.

Los patrones culturales patriarcales han naturalizado la concepción de que las mujeres poseen aptitudes innatas para las tareas de trabajo doméstico y de cuidados; eso dificulta que estas tareas reciban valoración social y que el hogar se reconozca como un espacio de trabajo. Esta falta de reconocimiento de que el trabajo doméstico remunerado debería estar bajo la protección de las leyes laborales, como cualquier otro trabajo, deja a las trabajadoras domésticas remuneradas más expuestas a sufrir violencia y acoso (CEPAL, 2019a).

También se necesita fortalecer los canales de comunicación entre los países para coordinar los sistemas de seguridad social a fin de que la portabilidad de los derechos de los migrantes sea una realidad. Asimismo, una inspección laboral que garantice condiciones de trabajo decente contribuye a cambiar las prácticas de los empleadores, pues “la discriminación contra los migrantes en términos de derechos sociales y laborales también hace que los migrantes resulten más baratos para los empleadores a costa de los trabajadores locales” (Sabates-Wheeler y Koettl, 2010, pág. 153). Este es un factor clave que contribuye a generar sentimientos de rechazo e incluso xenofobia hacia la población migrante.

### **c) Acceso a la salud en general y a la salud sexual y reproductiva en particular**

La salud es un derecho humano esencial que las personas migrantes deberían tener garantizado a todo evento. Sin embargo, es un derecho incumplido en todas las etapas del ciclo de la migración, sobre todo en el caso de las mujeres, los niños y las niñas. Las personas que migran son particularmente vulnerables en materia de salud, debido, entre otras circunstancias, a los desajustes emocionales que supone dejar el lugar de origen, los cambios de alimentación o las dificultades para alimentarse de forma adecuada, la incertidumbre de la travesía y las amenazas que atentan contra la integridad física en el camino, sobre todo en el caso de los traslados inhumanos en condiciones climáticas difíciles o por territorios hostiles.

Existen grupos de migrantes que merecen ser considerados como una prioridad en el sistema de salud de los países de tránsito, destino o retorno. Este es el caso de los niños y las niñas no acompañados que, con el fin de reunirse con su familia u otro adulto, se exponen a abusos y a que su salud se deteriore debido a la subalimentación; esto es especialmente preocupante dado el proceso de desarrollo físico que aún están viviendo. La salud sexual y reproductiva también es una necesidad para muchas niñas,

niños y adolescentes que son objeto de abuso sexual y deben ser atendidos con medidas preventivas a fin de evitar embarazos tempranos no deseados y de que sus derechos corporales y sexuales sean respetados.

#### d) Acceso a la educación

En la meta 4.1. de los ODS se dice lo siguiente: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”. Esto brinda orientación en el sentido de que se debe garantizar la educación de todos los niños y las niñas migrantes (CEPAL, 2017a). Sin embargo, la continuidad de los estudios de los niños, las niñas y los adolescentes en edad escolar cuya experiencia migratoria ha sido irregular suele verse comprometida, ya sea que estos niños hayan migrado solos o como parte de una travesía en compañía de su familia o de otro adulto. El acceso universal de todos los niños, las niñas y los adolescentes a los sistemas educativos debería ser un ámbito menos controversial por los beneficios que hacer efectivo el derecho a la educación trae en términos de inclusión y adaptación social al país de destino, y en términos de productividad en el futuro.

Asimismo, los trabajadores migrantes no deberían ver limitadas sus posibilidades de capacitarse con el fin de facilitar su acceso a trabajos decentes. Esto también se aplica a los migrantes que, habiéndose formado en sus países de origen, necesitan convalidar estudios para mejorar su inserción laboral. Es frecuente que haya barreras y deficiencias institucionales (procesos lentos y engorrosos) en lo que respecta al reconocimiento de los estudios. Los convenios multilaterales en materia educativa facilitan este proceso, que puede llegar a ser decisivo para el bienestar de las personas y sus dependientes. Este aspecto es de particular relevancia en el caso de los migrantes retornados, sobre todo los menores y los jóvenes, que muchas veces deben reingresar en el sistema escolar del país de retorno y para ello deben convalidar y hacer reconocer los estudios realizados en el país de residencia anterior.

#### e) Acceso a la vivienda

El acceso a una vivienda digna es una de las principales necesidades de las personas migrantes y se relaciona estrechamente con el bienestar, la salud y la seguridad de sus dependientes, tanto en el corto como en el largo plazo. El acceso a los servicios básicos, como el agua potable, la electricidad y la eliminación de excretas, entre otros, depende de contar con una buena vivienda, lo que está determinado por la calidad de los materiales, el espacio y la ubicación, tanto en áreas urbanas como rurales.

Sin embargo, el hacinamiento y la falta de acceso a la vivienda y a los servicios básicos son un problema relacionado con el bienestar en que las personas migrantes suelen mostrar mayor rezago, incluso cuando cuentan con redes de familiares o amigos que les dan alojamiento en el lugar de destino.

Es frecuente que quien llega a un país no invierta inmediatamente en un patrimonio y busque alquilar algo que se ajuste a sus necesidades y recursos económicos. En este proceso las personas migrantes se pueden encontrar con toda una serie de dificultades y abusos, desde la discriminación y el sobrepago en el arriendo, hasta el hacinamiento y la falta de servicios en la vivienda. En efecto, una estrategia a la que se recurre con frecuencia es al alto nivel de hacinamiento o al subarriendo en condiciones desventajosas.

La vía para garantizar el derecho a la vivienda es que haya normas sobre la calidad de esta y que las autoridades garanticen su cumplimiento, que el mercado de la vivienda se regule correctamente para evitar abusos, y que el inmigrante pueda acceder a subsidios habitacionales o a créditos hipotecarios que le permitan iniciar el camino hacia la casa propia.

## f) Acceso a los servicios de cuidado

El cuidado es un servicio esencial para la reproducción humana. Su importancia se reconoce en la meta 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.”

Las necesidades asociadas al cuidado están estrechamente relacionadas con momentos particulares del ciclo de vida en que las personas son más dependientes, sobre todo la infancia y la tercera y cuarta edad. Asimismo, hay varios factores que posicionan el cuidado como una de las necesidades sociales, familiares e individuales cuya importancia aumenta a mayor velocidad. Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado ha dejado de ser visto como un asunto privado en el que las políticas no deben tener injerencia, puesto que son los miembros de la familia (en especial las mujeres) quienes lo realizan de manera no remunerada, a veces a costa de su propio bienestar, autonomía y goce de derechos.

En América Latina, el empleo en el sector doméstico y de los cuidados representaba el 27,2% del empleo femenino y el 5,6% del empleo masculino alrededor de 2017. De esas cifras, el 11,2% y el 3,2% correspondían a la provisión directa de servicios de cuidado, respectivamente (CEPAL, 2019a). La fuerza de trabajo migrante femenina adquiere un rol relevante en este sector, ya que muchas mujeres migrantes se han especializado en estas labores, con frecuencia de manera precaria e informal. En las cadenas mundiales de cuidado que integran las mujeres migrantes, las tareas de cuidado se transfieren desde los hogares de los países de origen hacia los hogares del país anfitrión. Eso da lugar a la formación de familias transnacionales en que la maternidad se ejerce a distancia. También lleva a que en el país de origen, donde no existen sistemas de cuidado, las necesidades insatisfechas en este ámbito deban satisfacerse por otras vías, o bien por medio de las redes familiares y comunitarias, o bien mediante la adquisición de servicios de cuidado en el mercado local, servicios que una vez más casi siempre prestan las mujeres de forma precaria y mal remunerada.

## g) Inclusión financiera

El acceso al sistema financiero y a la bancarización son parte del proceso de inclusión productiva. Sin embargo, acceder al sistema bancario es difícil no solo para las personas migrantes, sino también para una parte de los nativos, lo que supone una barrera estructural que no es menor. En ese aspecto, la región también se caracteriza por grandes brechas de acceso entre las personas y entre las empresas de mayor o menor tamaño, así como por fenómenos de informalidad en el sentido de que, al encontrar barreras para acceder al sistema financiero formal, las personas buscan alternativas informales que pueden resultar costosas y precarias (Pérez y Titelman, 2018). El hecho de que las personas migrantes no puedan acceder a créditos, ahorrar y luego enviar remesas a bajo costo al lugar de origen para atender necesidades constituye una desventaja adicional. Por lo general, el primer requisito para bancarizarse es contar con una identidad jurídica válida, de manera que los migrantes que permanecen en condición irregular no podrán acceder al sistema financiero. Esto también afecta las posibilidades de iniciar un emprendimiento o acumular recursos con miras a generar un patrimonio que pueda ser la fuente de ingresos y activos para la familia en el mediano y largo plazo.

Muchos migrantes están en condiciones de hacer aportes al proceso productivo al llevar a cabo una actividad económica, crear fuentes de empleo y pagar impuestos. Sin embargo, eso difícilmente pueda materializarse si tienen dificultades para acceder al sistema financiero. De allí la importancia de crear vías de acceso a ese sistema y de considerar el potencial de los migrantes para contribuir a la economía del país anfitrión.

### 3. Desafíos institucionales en torno a la migración y la protección social

#### a) Coordinación bilateral y multilateral

Las personas migrantes se ocupan con frecuencia en la economía informal, por lo que su nivel de desprotección social tiende a ser más elevado que el promedio (OIT/CEPAL, 2017). Para hacer frente a esta situación, los gobiernos de los países de destino pueden ajustar sus legislaciones a fin de regular y ampliar los beneficios a los que los migrantes tienen derecho. Asimismo, los gobiernos pueden suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales con el fin de dar continuidad a la cobertura que las personas migrantes tenían en su país de origen. En este sentido, “no se intercambian dineros, sino que más bien se reconocen periodos de afiliación o de cotización que permitan al migrante poder cumplir con los requisitos necesarios para tener derecho a una prestación” (Arellano, 2013, pág. 120). Con los convenios bilaterales de seguridad social se persiguen dos propósitos: i) ayudar a mantener la continuidad de la cobertura en el caso de los trabajadores cuya vida laboral ha transcurrido en dos países, de modo que puedan acceder a una prestación en ambos, y ii) eliminar la doble contribución a la seguridad social, que ocurre cuando un trabajador de un país se desempeña en otro. Al respecto, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un instrumento cuya implementación activa y efectiva es sumamente relevante en el ámbito iberoamericano.

Por otro lado, la protección social de los migrantes internacionales consta de cuatro vertientes: i) acceso a la seguridad social contributiva en los países de origen y destino; ii) posibilidad de subrogar los derechos adquiridos a la seguridad social entre el país de origen y el de destino; iii) condiciones de trabajo decente en el mercado laboral para los migrantes en el país de acogida y proceso adecuado de reclutamiento de estos en el país de origen, y iv) acceso a las redes formales e informales que brindan apoyo a los migrantes y sus familiares.

#### b) Portabilidad de los derechos de protección social de las trabajadoras y los trabajadores migrantes

La portabilidad de los derechos es una faceta que se ha discutido poco en los debates asociados a la migración. No obstante, además de los migrantes y las remesas, en el futuro las prestaciones, los beneficios y el derecho de acceso a los servicios que se han adquirido en el país de origen o de destino deberían ir incorporándose a canales formales y predecibles. La portabilidad remite a la situación que viven muchos trabajadores migrantes que, tras trabajar y cotizar en el sistema de seguridad social del país de destino, cuando deciden regresar a su país de origen encuentran que los derechos que han adquirido no les son reconocidos. Así, la migración se convierte en un suceso que desprotege al migrante y a su familia, y en una pérdida para quien de otra forma tiene legítimo derecho a retornar a su país de origen. La portabilidad de los derechos supone un desafío no menor para los países donde el flujo de inmigrantes es importante, ya que no solo se deben adecuar los marcos legales, sino que también se debe crear la institucionalidad que permita darles vida.

Los convenios bilaterales o multilaterales entre los países y su implementación efectiva mediante estrategias activas son la vía para materializar el rescate de estos derechos. Un instrumento que se ha creado con ese fin es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En este instrumento están incluidos los países de América Latina, así como España y Portugal, por lo que se presenta como una solución

de largo plazo para los migrantes pertenecientes a dicho espacio, en la medida en que responde a las necesidades de una migración intrarregional e interregional de gran dinamismo que, en el primer caso, se encuentra en franco aumento.

La principal virtud de este Convenio es que tiene por objeto coordinar las legislaciones nacionales en materia de pensiones, sin modificarlas, como forma de garantizar la seguridad económica en la vejez entre Estados cuyos modelos de seguridad social son muy distintos entre sí. A la fecha ha sido ratificado por 12 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Todos estos países, excepto uno, han suscrito además el Acuerdo de Aplicación.

A nivel regional, en el marco de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 se incluyó la medida prioritaria número 69 en que se plantea lo siguiente: “Promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes” (CEPAL, 2013, pág. 26). El paso de la portabilidad formal a la “subrogabilidad” o exigibilidad concreta requiere de estrategias y políticas activas que permitan materializar el acceso a los beneficios, las prestaciones, los servicios y, en suma, los derechos adquiridos por las personas migrantes.

## F. Comentarios finales

---

La persistencia de niveles muy dispares de desarrollo, bienestar, goce de derechos y estabilidad económica y política, el estadio de los procesos de cambio demográfico en las diferentes latitudes, la mayor facilidad relativa para trasladarse y comunicarse entre fronteras y, en general, la multiplicidad de motivaciones y factores que favorecen la migración, que cada vez es más forzada en varios corredores de la región, implican que la migración seguirá siendo una dinámica central dentro de nuestras sociedades y entre ellas. Si bien en general dichos flujos dan lugar a aportes económicos positivos y a una mayor diversidad y riqueza cultural en el mediano y largo plazo, en lo inmediato plantean numerosos desafíos relacionados con las políticas locales, nacionales y regionales.

---

Ante ese escenario, la Agenda 2030 y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que se han aprobado en los Estados suponen el compromiso de garantizar los derechos y el bienestar de las personas migrantes (Guterres, 2018). En tal sentido, las políticas públicas en general, y las sociales en particular, deben “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas” (meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en todas las fases del ciclo migratorio está íntimamente vinculado con atender las múltiples vulnerabilidades en cada una de dichas etapas.

En la actualidad se observan cambios importantes en los tres patrones que más han caracterizado la migración internacional en América Latina y el Caribe desde la segunda mitad del siglo XX: la emigración hacia el exterior de la región, la inmigración histórica de ultramar y los intercambios intrarregionales. Hay un cuarto patrón que a menudo se destaca menos y que consiste en el retorno planeado o forzado a los países de origen (Martínez, Cano y Soffia, 2014). Habría indicios recientes de inestabilidad en la tendencia de los flujos de emigración hacia los principales destinos extrarregionales: el flujo que va de México a los Estados Unidos parece haberse desacelerado, mas no así el que se origina en Centroamérica. La inmigración de personas provenientes de otras regiones ha venido perdiendo importancia relativa, pero sigue siendo parte de la realidad migratoria de la región.

Los que más se han intensificado son los intercambios intrarregionales, pues el grueso de la inmigración actual proviene de países de la propia región, si bien en los últimos años ha habido cambios relevantes debido a que se ha ampliado el origen de la inmigración y a que han irrumpido nuevos destinos; un ejemplo de esto es la emigración venezolana y su presencia en varios países de la región, en especial en Colombia, el Perú y Chile, así como en algunos países del Caribe. El balance migratorio negativo, es decir, el predominio de la emigración, sigue siendo un rasgo definitorio de los intercambios en la región: las estimaciones actuales indican que hay seis personas emigradas por cada dos inmigrantes.

La falta de información confiable, oportuna y adecuada en la región supone una gran dificultad a la hora de abordar las tendencias migratorias en toda su complejidad. Los censos de población, que son las fuentes más exhaustivas sobre el tema, tienen una periodicidad muy espaciada y eso hace que utilizarlos para analizar las coyunturas sea difícil. Además, otras fuentes de gran valor, como las encuestas de hogares, hasta ahora solo se pueden usar de forma limitada, no obstante los elementos que se han tratado de explotar en este informe. Otros instrumentos nacionales (como los registros o las encuestas enfocadas en el tema migratorio) resultan muy útiles, pero difícilmente son comparables de un país a otro. En suma, dada la complejidad del fenómeno migratorio y el número de problemas sociales y económicos asociados a él, se deberían desarrollar mucho más los medios que permitieran obtener mejor información estadística.

Ante esa gran diversidad de situaciones y escenarios, en esta sección se ha planteado que es esencial adoptar una perspectiva que permita considerar las diferentes vulnerabilidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo migratorio, así como garantizar un enfoque en que se tengan en cuenta el género y el ciclo de vida. En la actual coyuntura, esto es especialmente apremiante en los corredores migratorios que se originan en Centroamérica y la República Bolivariana de Venezuela. La migración supone un desafío de inclusión social, y hay indicios de que existen múltiples vacíos en el acceso a los servicios básicos, el trabajo decente y los mecanismos de protección social en los países de destino, a la vez que hay múltiples necesidades insatisfechas en los países de origen o de retorno. En los escenarios de tránsito, por su parte, la atención a las personas migrantes supone desafíos propios. Más aún, hay países que son a la vez países de origen, de tránsito, de destino y de retorno, lo que habla de necesidades muy diversas que deben atenderse.

Además de las dificultades asociadas a la inclusión social, la migración plantea desafíos en materia de lucha contra la discriminación, ya sea por la condición misma de extranjero o, también a veces, por razones étnico-raciales, como en el caso de las personas migrantes afrodescendientes o indígenas. Ante ello, existen algunos indicios de que cuando los locales perciben más precariedad en su propio entorno, por ejemplo, en materia de ingresos o incertidumbre laboral, esto puede alimentar sentimientos de rechazo hacia las personas migrantes. Por todos estos motivos, avanzar hacia un mayor nivel de bienestar, goce de derechos y acceso a la protección social para el conjunto de la población también constituye un frente en la batalla contra la discriminación hacia las personas migrantes.

Aunque la relación entre pobreza y migración es heterogénea (las personas migrantes no son necesariamente las más pobres en los distintos países de los que se dispone de información), las remesas desempeñan un papel importante en el alivio de situaciones de pobreza de numerosas familias en varios países de la región, e incluso, en algunos casos, tienen un gran peso macroeconómico (como porcentaje del PIB o de las exportaciones e importaciones). Esto ocurre sobre todo en Centroamérica y en varios países del Caribe, y le sigue dando vigencia a la necesidad de facilitar el acceso

a las remesas y de abaratar su costo, como se plantea en la meta 10.c de los ODS: “De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%” (CEPAL, 2016).

La respuesta a estos desafíos en materia de inclusión y garantía de derechos pasa por dos ámbitos: una institucionalidad nacional que ofrezca mecanismos de inclusión social y laboral, en especial de acceso a la protección social y al trabajo decente, y una cooperación internacional (regional y subregional) que permita garantizar los derechos y el bienestar de las personas migrantes, en particular de las más vulnerables, en sus travesías, tránsito y retorno, cuando se trata de etapas que no se emprenden por opción sino de manera forzada. Con respecto al primer ámbito, se plantearon algunas áreas de acción prioritaria en las que deben construirse o fortalecerse mecanismos de acceso en cada contexto, como la identidad jurídica, el trabajo decente, la portabilidad de los derechos de seguridad social, la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular, la educación, la vivienda (en especial el acceso a los servicios y las condiciones de hacinamiento), los servicios de cuidado y la inclusión financiera (sobre todo para facilitar el acceso a remesas).

Para avanzar en esa materia se debe comenzar por adecuar los marcos normativos nacionales a las normas internacionales e implementarlos de forma efectiva, así como lograr una coordinación intersectorial eficaz a nivel central que redunde en estrategias nacionales y sistémicas cuyo objeto sea la inclusión social y laboral de las personas migrantes y la protección de sus derechos (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018; Martínez, 2017). Como se señaló, en las legislaciones migratorias más recientes se observan avances significativos en cuanto a la adopción de un enfoque de derechos y no de uno centrado únicamente en el control o la seguridad nacional. En especial, debe contemplarse la posibilidad de poner en práctica los postulados de dichas legislaciones y evitar a toda costa las medidas discrecionales derivadas de decisiones administrativas. Más allá de la coordinación a nivel central, otra dimensión importante es la coordinación territorial entre los niveles de gobierno. La aparición de instancias multisectoriales de coordinación en años recientes, por ejemplo, los consejos nacionales de migración, constituye un avance importante.

En lo que atañe a la incorporación efectiva de un enfoque de género, ha habido avances, como se observa en el repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que contiene 95 normas de 21 países de América Latina y el Caribe. En 31 de esas normas (incluidas las constituciones) se hace referencia central a la migración, a su regulación y a la protección de las poblaciones migrantes; en 19 se contemplan la prevención de la trata y el tráfico de personas, así como la sanción y la asistencia a las víctimas de estos, y en 45 se consideran materias conexas diversas. Asimismo, dado el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en los muy distintos escenarios migratorios, debe definirse un espacio de colaboración y complementariedad entre las autoridades y la sociedad civil, sin que ello dé como resultado que en las políticas se dejen de respetar los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional ante las personas migrantes.

Finalmente, un campo por profundizar en el mediano plazo es el de la portabilidad de los derechos en materia de protección social contributiva. En la medida en que los flujos migratorios se han complejizado y es probable que la vida laboral de una misma persona oscile entre la formalidad y la informalidad, y entre dos o más países, resulta crucial construir vías de acceso a los beneficios previsionales y garantizarlos.

## Bibliografía

- Acosta, P., P. Fajnzylber y H. López (2007), "The impact of remittances on poverty and human capital: evidence from Latin American household surveys"; *Policy Research Working Paper*, N° 4247, Washington, D.C., Banco Mundial.
- AECID/UNICEF (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Sistematización de buenas prácticas desarrolladas para la promoción de estilos de vida saludables y la atención de la salud materno-infantil en la población indígena Ngöbe: Área de Salud de Coto Brus*, San José.
- Afro Alianza Dominicana (2013), *Informe Alternativo en relación a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, Santo Domingo [en línea] [http://www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/ngos/AfroAlianzaDominicana\\_DominicRepublic\\_CERD82.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/ngos/AfroAlianzaDominicana_DominicRepublic_CERD82.pdf).
- Arellano, P. (2013), "Propiedad sobre los fondos de pensiones y continuidad de las prestaciones para los trabajadores técnicos extranjeros"; *Ius et Praxis*, vol. 19, N° 2, Talca, Universidad de Talca.
- Banton, M. (1977), *A idéia de raça*, Lisboa, Edições 70.
- Belvedere, C. y otros (2007), "Racismo y discurso: una semblanza de la situación argentina"; *Racismo y discurso en América Latina*, T. van Dijk (coord.), Barcelona, Gedisa.
- Brown, R. y otros (2014), "Measuring remittances through surveys: methodological and conceptual issues for survey designers and data analysts"; *Demographic Research*, vol. 31, Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research.
- Cadem (2018), "Encuesta N° 215, 26 de febrero de 2018"; Santiago [en línea] <https://www.cadem.cl/encuestas/encuesta-no215-26-de-febrero-de-2018/>.
- Campos, A. (2012), "Racialización, racialismo y racismo: un discernimiento necesario"; *Revista de la Universidad de La Habana*, N° 273, La Habana, Universidad de La Habana.
- Carrasco, I. y J. Suárez (2018), "Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares"; *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Casaravilla, D. (1999), *Los laberintos de la exclusión: relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- Castells, M. (2004), "Immigrant workers and class struggles in advanced capitalism: the Western European experience"; *Migration, Globalization and Ethnic Relations: An Interdisciplinary Approach*, M. Mobasher y M. Sadri (eds.), Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Cena, R. (2014), "Fronteras complejas: protección social e inmigración. Asignación universal por hijo para protección social e inmigración en Argentina"; *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 13, N° 38, Santiago, Universidad de Los Lagos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, en prensa.
- \_\_\_\_ (2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_ (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- \_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_ (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, septiembre.
- Del Popolo, F. (ed.) (2018), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad* (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De las Heras, M. (2016), "Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile"; *Temas de la Agenda Pública*, vol. 11, N° 91, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), noviembre.
- Fries, L. (2019), "Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe"; *serie Asuntos de Género*, N° 157 (LC/TS.2019/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gatica, G. (2013), "Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica", *XIX Informe Estado de la Nación*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Giménez, G. (2006), "El debate contemporáneo en torno al concepto de etnicidad", *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 1, N° 1, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Grimson, A. (2006), "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina", *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*, A. Grimson y E. Jelin (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- Guterres, A. (2018), "Hacia un nuevo pacto mundial sobre la migración", Nueva York, Naciones Unidas, enero.
- Halpern, G. (2010), "Desigualdades y diferencias: inmigrantes regionales en la Argentina", *América Latina interrogada: mecanismos de la desigualdad y exclusión social*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_ (2009), "Desigualdades y diferencias: inmigrantes regionales en la Argentina", documento presentado en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología y VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, 31 de agosto a 4 de septiembre.
- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) (2017), *Informe Anual 2017: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Santiago.
- Kundnani, A. (2001), "From Oldham to Bradford: the violence of the violated", *Race and Class*, vol. 43, N° 2, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Lévi-Strauss, C. (1952), *Race et histoire*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- López, E. (2019), "La protección de los trabajadores migrantes basada en derechos: la respuesta normativa de la OIT", *Temas Socio-Jurídicos*, vol. 38, N° 76, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), junio.
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/62)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Margulis, M. y C. Belvedere (1998), "La 'racialización' de las relaciones de clase en Buenos Aires: genealogía de la discriminación", *La segregación negada: cultura y discriminación social*, M. Margulis y otros, Buenos Aires, Biblos.
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J., M. Cano y M. Soffia (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, S. y B. Wooding (2017), "El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?", *Migración y Desarrollo*, vol. 15, N° 28, Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2017), *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay: nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final*, Montevideo.
- Morales, A., G. Acuña y K. Li Wing-Ching (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica", *serie Población y Desarrollo*, N° 94 (LC/L.3249-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morales, A., D. Lobo y J. Jiménez (2014), *La travesía laboral de la población Ngäbe y Buglé de Costa Rica a Panamá: características y desafíos*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Naciones Unidas (2001), "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (A/RES/55/25)*, Nueva York, enero.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), "Panamá: mercado laboral y condiciones laborales" [en línea] <http://libguides.ilo.org/migracionlaboral/ALCpaíses/Panamá-mercadolaboral>.
- \_\_\_\_ (2015), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014: el desarrollo a través del empleo*, Ginebra.
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "La inmigración laboral en América Latina", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 16 (LC/TS.2017/30), Santiago.

- Oteiza, E., S. Novick y R. Aruj (1997), *Inmigración y discriminación: políticas y discursos*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.
- Pérez, E. y D. Titelman (eds.) (2018), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pizarro, C. (2012), "El racismo en los discursos de los patrones argentinos sobre inmigrantes laborales bolivianos: estudio de caso en un lugar de trabajo en Córdoba, Argentina," *Convergencia*, vol. 19, N° 60, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- \_\_\_\_ (2009), "'Olor a negro': discurso, discriminación y segmentación étnica en el lugar de trabajo," documento presentado en el IV Coloquio de Investigadores en Estudios del Discurso, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba [en línea] <http://aledar.fl.unc.edu.ar/files/PizarroCynthia.pdf>.
- Quijano, A. (2005), "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina," *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sabates-Wheeler, R. y J. Koettl (2010), "Protección social para los migrantes: los desafíos de la prestación en el contexto del cambio en los flujos migratorios," *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, N° 3-4, Hoboken, Wiley.
- Sabates-Wheeler, R. y M. Waite (2003), "Migration and social protection: a concept paper," *Working Paper*, N° T2, Sussex, Universidad de Sussex.
- Sampaio, C. y C. Baraldi (2019), "Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segura, G. (2015), "Informe final: acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica," *Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Serra, E. y V. Mazzucato (2017), "Mobile populations in immobile welfare systems: a typology of institutions providing social welfare and protection within a mobility framework," *The European Journal of Development Research*, vol. 29, N° 4, Berlín, Springer.
- Teixidó, E. y G. Baer (2003), "La migración laboral en Argentina," *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*, Estudios sobre Migraciones Internacionales, N° 63, E. Teixidó y otros, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tijoux, M. (2016), *Racismo en Chile: la piel como marca de la inmigración*, Santiago, Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_ (2011), "Negando al 'otro': el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile," *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?*, C. Stefoni (ed.), Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- Tijoux, M. y S. Palominos (2015), "Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile," *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 14, N° 42, Santiago, Universidad de Los Lagos.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2018), *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, Nueva York.
- Wade, P. (2011), "Raza y naturaleza humana," *Tabula Rasa*, N° 14, Bogotá, Asociación de Revistas Culturales Colombianas (ARCCA).
- \_\_\_\_ (2000), *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

## Anexo V.A1

**Cuadro V.A1.1**

Indicadores de calidad del modelo de regresión *probit* ajustado para explicar la situación de pobreza a partir de un conjunto de determinantes, 2014-2017

<b>País</b>	<b>Área bajo la curva de característica operativa del receptor (ROC)</b>	<b>Sensibilidad (en porcentajes)</b>	<b>Especificidad (en porcentajes)</b>	<b>Casos correctamente clasificados (en porcentajes)</b>	<b>Pseudo R2</b>
Argentina (2017)	0,8343	31,76	96,10	84,02	0,2485
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2017) <sup>a</sup>	0,8114	50,00	88,75	75,85	0,2304
Brasil (2015)	0,8348	34,06	96,28	84,06	0,2576
Chile (2017)	0,8209	14,07	98,75	82,29	0,2089
Colombia (2017)	0,8289	46,99	92,08	79,54	0,2571
Costa Rica (2017)	0,8416	30,77	97,28	86,64	0,2658
Ecuador (2017)	0,8175	40,25	93,98	80,38	0,2413
Guatemala (2014)	0,8166	75,50	71,59	73,65	0,2482
Honduras (2016) <sup>a</sup>	0,8027	77,24	68,44	73,19	0,2244
Nicaragua (2014) <sup>a</sup>	0,8082	62,07	81,95	73,99	0,2278
Panamá (2017)	0,8749	48,59	94,72	85,35	0,3343
Paraguay (2017) <sup>a</sup>	0,8531	50,63	92,33	82,35	0,2934
Perú (2017) <sup>a</sup>	0,8564	45,79	93,96	83,18	0,2996
República Dominicana (2016)	0,7999	47,85	88,65	74,81	0,2138
Uruguay (2017) <sup>a</sup>	0,9241	12,02	99,83	97,65	0,3502

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

**Nota:** En el modelo se ajusta la probabilidad de ser pobre a un conjunto de determinantes que incluye la condición de migrante, la edad, el sexo, la educación, la condición de actividad, el área de residencia, la edad y el sexo del jefe del hogar, y el tipo de hogar, así como un conjunto de carencias relacionadas con los servicios básicos y la estructura de la vivienda, y la situación laboral y de protección social en el hogar. Mediante la sensibilidad se mide el porcentaje de personas pobres que el modelo predice correctamente. La especificidad mide el porcentaje de personas no pobres que el modelo predice correctamente. El área bajo la curva ROC permite evaluar el poder predictivo del modelo mediante un balance entre sensibilidad y especificidad. Los valores cercanos a 1 indican una previsión casi perfecta del modelo; los valores cercanos a 0,5 indican que el modelo no tiene ningún poder predictivo.

<sup>a</sup> Países en que no se alcanza el nivel de precisión requerido al estimar la pobreza de la subpoblación migrante.

**Cuadro V.A1.2**  
América Latina y el Caribe (31 países): principales instrumentos destinados a regular la migración, por país, agosto de 2019<sup>a</sup>

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Antigua y Barbuda	2016	Ley	Ley de Enmienda sobre Inmigración y Pasaportes	Enmendar la Ley sobre Inmigración y Pasaportes, 2014 No. 6 de 2014, y otros objetivos relacionados e incidentales.
Argentina	1945	Ley	Ley sobre Inmigración y Pasaportes	No se dispone de información oficial.
	2017	Decreto núm. 70/2017	Modificación de las leyes núm. 25.871 y 346	Sustituir la denominación del capítulo I del título II de la Ley núm. 25.871 y su modificatoria por la siguiente: de las categorías, requisitos y plazos de admisión. Modificar las leyes núm. 25.871 y 346.
Bahamas	2010	Decreto núm. 616	Reglamentación de la Ley de Migraciones núm. 25.871 y sus modificatorias	Reglamentar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros.
	2003	Ley núm. 25.871	Ley de Migraciones	Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria.
Barbados	1997	Ley núm. 4 de 1997	Ley sobre Inmigración (Enmienda), 1997	Enmendar la Ley sobre Inmigración al otorgar un permiso de residencia sin restricciones laborales a las personas nacidas fuera de las Bahamas cuya madre sea ciudadana bahameña o que estén casadas con ciudadanos bahameños.
	1967	Ley	Ley sobre Inmigración	No se dispone de información oficial.
Belize	1979	Ley	Ley sobre Inmigración, Cap. 190	No se dispone de información oficial.
	2000	Ley	Ley sobre Inmigración, Cap. 156	No se dispone de información oficial.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000	Ley	Ley sobre Extranjería, Cap. 159	No se dispone de información oficial.
	2013	Ley núm. 370	Ley de Migración	Regular el ingreso, la residencia, la permanencia y la salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras.
Brasil	2017	Ley núm. 13.445	Ley de Migración	Disponer sobre los derechos y los deberes del migrante y del visitante, regular su entrada y estancia en el país, y establecer principios y directrices relativos a las políticas públicas dirigidas al emigrante.
Chile	1984	Decreto núm. 597	Nuevo Reglamento de Extranjería (1984)	Dictar un nuevo Reglamento de Extranjería, que es necesario en vista de la descentralización de funciones, la incorporación de medios computacionales a la función de extranjería y las modificaciones introducidas al Decreto Ley núm. 1.094 de 1975.
Colombia	1975	Decreto Ley núm. 1094	Establece normas sobre extranjeros en Chile	Regular el ingreso, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.
	2009	Decreto núm. 2622	Modificaciones al decreto núm. 4000 de 2004	Introducir modificaciones en el decreto núm. 4000 de 2004, así como dictar otras disposiciones generales aplicables en materia de migración.
Costa Rica	2004	Decreto núm. 4000	Disposiciones migratorias (modificadas por el decreto núm. 2622 de 2009)	Dictar disposiciones sobre la expedición de visas, el control de los extranjeros y otras disposiciones en materia de migración.
	2013	Decreto núm. 834	Decreto de disposiciones migratorias	Establecer disposiciones en materia migratoria de la República.
Cuba	2009	Ley núm. 8764	Ley General de Migración y Extranjería	Regular el ingreso de las personas costarricenses y extranjeras al territorio de la República, y el egreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país.
	1978	Ley núm. 1312	Ley de Migración	Regular, en un solo cuerpo legal, las disposiciones sobre migración a los efectos de facilitar su aplicación e interpretación.
Ecuador	1996	Ley	Ley sobre Inmigración y Pasaportes, Cap. 18:01	No se dispone de información.
	2017	Ley Orgánica de Movilidad Humana	Ley Orgánica de Movilidad Humana	Regular el ejercicio de los derechos, las obligaciones, la institucionalidad y los mecanismos vinculados con las personas en materia de movilidad humana, lo que comprende a los emigrantes, los inmigrantes, las personas en tránsito, las personas ecuatorianas retornadas, los que requieren de protección internacional, las víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, y sus familiares.
El Salvador	1993	Decreto legislativo núm. 670	Reforma a la Ley de Migración	Reformar la ley de migración.
	1986	Decreto núm. 299	Ley de Extranjería	No se dispone de información oficial.
Guatemala	1958	Decreto legislativo núm. 2772	Ley de Migración	Organizar y coordinar los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio de la República, mediante el examen y la calificación de sus documentos; estudiar los problemas que este movimiento origine, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país.
	1969	Ley	Ley núm. 26, Cap. 145	No se dispone de información oficial.
Guyana	2016	Decreto núm. 44 de 2016	Código de Migración	Mantener la unidad del marco jurídico que regula la migración, a fin de garantizar la seguridad jurídica a las personas y hacer posible el acceso pleno al conocimiento de las normas vigentes del país, a la vez de incorporar los estándares internacionales de protección y asistencia de personas migrantes y sus familiares en el marco del tránsito, el destino y el retorno.
	2010	Decreto núm. 10	Reforma a la Ley de Migración	Reformar la Ley de Migración.
Guyana	1998	Decreto núm. 95-98	Ley de Migración	Garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro de él.
	1947	Ley	Ley sobre Inmigración, Cap. 14:02	No se dispone de información oficial.
	2007	Ley	Ley sobre Inmigración (Enmienda)	Enmendar la Ley sobre Inmigración de 1947.

Cuadro VA1.2 (conclusión)

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Honduras	2004	Decreto núm. 208	Ley de Migración y Extranjería	Regular la política migratoria del Estado, la entrada o salida de personas nacionales y extranjeras, la permanencia de estas últimas en territorio hondureño y la emisión de los documentos migratorios.
Haití	1984	Decreto	Decreto por el que se actualiza el Código de Trabajo de 12 de septiembre de 1961, capítulo VI -Mano de obra extranjera	Decretar que ningún extranjero puede ejercer un oficio o profesión de ninguna naturaleza con fines de lucro, ya sea como trabajador independiente o como empleado, a menos que tenga un permiso de trabajo emitido por la dirección de mano de obra en las condiciones estipuladas en este decreto.
	1984	Decreto	Decreto relativo a la residencia permanente	Crear una estructura adecuada para regular la llamada residencia permanente de todos aquellos que cumplan las condiciones que se establezcan en este decreto.
	1959	Decreto	Decreto de inmigración y emigración	Promulgar un decreto sobre la inmigración y emigración sobre la base de los informes de los Secretarios de Estado del Interior y Defensa Nacional, Asuntos Exteriores, Finanzas, Comercio e Industria, y en virtud de los siguientes considerandos: que se debe tener especial cuidado en los puertos y aeropuertos de la República para proporcionar más instalaciones a los viajeros y visitantes del país; que, para lograr esto, es importante obtener los fondos necesarios, y que, en el estado actual de las finanzas, dichos fondos no pueden ser provistos en el Presupuesto de la República sin una combinación de ciertos impuestos sobre inmigración y emigración.
	1978	Ley	Ley Orgánica del Servicio de Inmigración y Emigración	n.d.
Jamaica	1964	Ley núm. 48 de 1964	Ley sobre (el Empleo de) los Nacionales Extranjeros y los Ciudadanos del Commonwealth	En esta Ley se establece que una condición para que un extranjero (o un ciudadano del Commonwealth) pueda obtener un empleo remunerado es que tenga un permiso de trabajo, que tendrá que tener siempre a disposición para presentar cuando se le solicite. Los delitos contra la Ley se sancionan penalmente. La solicitud de un permiso de trabajo se puede otorgar a discreción absoluta del ministro, y los permisos de trabajo se otorgan por escrito y se pueden cambiar o cancelar en cualquier momento. El ministro también puede otorgar exenciones generales o grupales respecto de la aplicabilidad de la Ley.
México	2011	Decreto de Ley	Ley de Migración	Regular lo relativo al ingreso y la salida de mexicanos y extranjeros respecto del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en él, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.
Nicaragua	2011	Ley núm. 761	Ley General de Migración y Extranjería	Regular el ingreso de las personas nacionales y extranjeras al territorio de la República de Nicaragua, y el regreso a él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política de la República de Nicaragua, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y los acuerdos de integración regional debidamente aprobados.
Panamá	2008	Decreto Ley núm. 3	Decreto Ley núm. 3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones	Regular el movimiento migratorio de entrada y salida de los nacionales y los extranjeros, y la estadia de estos últimos en el territorio nacional, establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización, y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria.
Paraguay	1996	Ley núm. 978	Ley de Migraciones	Regular la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente de población y de fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley.
Perú	2017	Decreto legislativo núm. 1350	Decreto Legislativo de Migraciones	Regular el ingreso, la permanencia y la salida de extranjeros, además de la emisión de documentos de viajes para nacionales y extranjeros, y contribuir a la integración de los migrantes y garantizar sus derechos.
República Dominicana	2004	Ley núm. 285 de 2004	Ley General de Migración	Ordenar y regular los flujos migratorios en el territorio nacional, tanto en lo referente a la entrada, la permanencia y la salida, como a la inmigración, la migración y el retorno de los nacionales.
Saint Kitts y Nevis	2002	Ley núm. 10 de 2002	Ley de Inmigración (Cap. 6.02)	No se dispone de información oficial.
Suriname	1995	Decreto del Estado núm. 85	Decreto de Extranjería	No se dispone de información oficial.
Trinidad y Tabago	1991	Ley	Ley de Extranjería de 1991	Regular la admisión y la expulsión de los extranjeros.
	1974	Ley	Ley sobre Inmigración de 1969 (Cap. 18:01)	No se dispone de información oficial.
Uruguay	2008	Ley núm. 18.250	Ley de Migraciones	Reconocer como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y al acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole.
Venezuela (República Bolivariana de)	2004	Ley núm. 37.944	Ley de Extranjería y Migración	Regular todo lo relativo a la admisión, el ingreso, la permanencia, el registro, el control y la información, la salida y el reingreso de los extranjeros, así como sus derechos y obligaciones.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/62)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial actualizada a agosto de 2019 de los respectivos países.

<sup>a</sup> Las normas mencionadas en el cuadro son las que se identificaron mediante la información oficial disponible. Es importante destacar que en cada país hay diversos decretos u otros tipos de normas secundarias que no se consideran dado el alcance y la extensión del estudio. Dichos decretos o normas complementan y profundizan algunos aspectos sectoriales en el área de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social y la vivienda, entre otras.

**Cuadro V.A1.3** América Latina y el Caribe (9 países): principales instrumentos destinados a regular la emigración, por país, agosto de 2019<sup>a</sup>

Pais	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Antigua y Barbuda	1929	Ley	Ley sobre Protección de los Emigrantes, Cap.150	Establecer que los trabajadores que deseen emigrar del país primero deban obtener un permiso de la autoridad competente. Regular las agencias de reclutamiento y disponer sanciones que se apliquen a los delitos contra la Ley. Establecer un fondo destinado a los emigrantes afligidos que permita repatriar a los trabajadores emigrantes.
Colombia	2011	Ley núm. 1465	Ley sobre nacionales en el exterior	Crear el Sistema Nacional de Migraciones, como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la política migratoria.
	2011	Resolución núm. 5813	Programa Colombia Nos Une	Crear el Grupo Interno de Trabajo del programa Colombia Nos Une de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Apoyar a dicha Dirección y, por su intermedio, a la Secretaría General y al Ministro en materia de política integral migratoria del Estado colombiano. Apoyar el diseño de políticas públicas, estrategias y programas de los gobiernos regionales que beneficien a la población colombiana en el exterior y a sus familias en origen.
El Salvador	2011	Decreto núm. 655	Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia	Crear los principios constitucionales rectores que garanticen los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia, por medio del diseño, la formulación, la evaluación y el monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad civil, en los procesos de desarrollo nacional. Definir el Plan Estratégico para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.
Guatemala	2008	Decreto núm. 46-2007	Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala	Crear el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, que podrá denominarse CONAMIGUA y es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.
Honduras	2013	Decreto núm. 106	Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares	Establecer las normas y las condiciones para hacer posible que los hondureños en el exterior ejerzan sus derechos y deberes constitucionales. Establecer el marco legal dentro del cual el Estado de Honduras debe ejercer su acción protectora con respecto a la dignidad, los derechos humanos y otras garantías y derechos constitucionales de los hondureños en el exterior.
México	2003	Decreto	Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior	El objeto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior será promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.
Paraguay	2009	Ley núm. 3958	Ley que Modifica y Amplia la Ley núm. 227/93 que Crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Conacionales y Modifica la Ley núm. 978/96 de Migraciones	Modificar y ampliar la Ley núm. 227/93, que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Conacionales, y modificar la Ley núm. 978/96 de Migraciones.
Perú	2005	Ley núm. 28182	Ley de Incentivos Migratorios	Promover el retorno de los peruanos del extranjero para dedicarse a actividades profesionales o empresariales. Establecer incentivos y acciones que propicien su regreso para contribuir a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria.
	2010	Ley núm. 29,495	Ley de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior	Constituir un espacio de diálogo y cooperación con la oficina consular de su jurisdicción, apoyar las tareas de protección a los conacionales y procurar la mejor vinculación de los conacionales con la problemática peruana.
Trinidad y Tabago	1918	Ley 2 de 1918	Ley de Emigración (Infantil) (Cap. 18:02)	Regular la emigración de los niños de Trinidad y Tabago. Establecer que a ningún niño se le permitirá salir del país con el fin de ir a otro país al que se aplique la Ley a menos que esté acompañado por un padre o tutor legal, o a menos que el padre, el tutor legal o la persona que por el momento esté a cargo del niño haya obtenido permiso por escrito del Ministro.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial actualizada a agosto de 2019 de los respectivos países.

<sup>a</sup> Las normas mencionadas en el cuadro son las que se identificaron mediante la información oficial disponible.

**Cuadro V.A1.4** América Latina y el Caribe (32 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas migrantes, agosto de 2019

<b>País</b>	<b>Organismo especializado en migración</b>	<b>Tipo de autoridad que coordina o ejerce la rectoría</b>
Antigua y Barbuda	Departamento de Inmigración	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional e Inmigración
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Bahamas	Departamento de Inmigración	Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento de Inmigración
Barbados	Departamento de Inmigración de Barbados	Oficina del Primer Ministro
Belize	Departamento de Inmigración y Servicios de Nacionalidad	Departamento de Inmigración
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobierno
Brasil <sup>a</sup>	Departamento de Migraciones	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Chile	Departamento de Extranjería y Migración	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Colombia	Migración Colombia	Ministerio de Relaciones Exteriores
Costa Rica	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación y Policía
Cuba	Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería	Ministerio del Interior
Dominica	División de Inmigración	Ministerio de Justicia, Inmigración y Seguridad Nacional
Ecuador	Comandancia General de Policía/Dirección Nacional de Migración	Ministerio de Gobierno
El Salvador	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Granada	Ministerio de Asuntos Jurídicos	Ministerio de Asuntos Jurídicos
Guatemala	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobernación
Guyana	Departamento de Servicios de Apoyo a la Ciudadanía y a la Inmigración	Ministerio de la Presidencia
Haití	Dirección de Inmigración y Emigración	Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales y Ministerio de Defensa Nacional
Honduras	Dirección General de Migración y Extranjería	Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización
Jamaica	Agencia de Pasaportes, Inmigración y Ciudadanía	Ministerio de Seguridad Nacional
México	Instituto Nacional de Migración	Secretaría de Gobernación
Nicaragua	Dirección General de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación
Panamá	Servicio Nacional de Migración Panamá	Ministerio de Gobierno y Justicia
Paraguay	Dirección General de Migraciones	Ministerio del Interior
Perú	Superintendencia Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior
República Dominicana	Dirección General de Migración	Ministerio de Interior y Policía
Santa Lucía	Departamento de Inmigración	Ministerio de Interior, Justicia y Seguridad Nacional
Saint Kitts y Nevis	Departamento de Inmigración	Ministerio de Seguridad Nacional
Suriname	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores
Trinidad y Tabago	División de Inmigración	Ministerio de Seguridad Nacional
Uruguay	Dirección Nacional de Migración	Ministerio del Interior
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Nacional de Migración	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos LC/TS.2018/62*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial de los respectivos organismos.

<sup>a</sup> En el caso del Brasil, la migración también es administrada en parte por la carrera de Trabajo, que hasta enero de 2019 constituía el Ministerio del Trabajo y desde entonces forma parte del Ministerio de Economía.

**Cuadro V.A1.5** América Latina y el Caribe (16 países): carteras ministeriales que componen las instancias de coordinación intersectorial encargadas de las víctimas de la trata de personas, agosto de 2019

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Presidencia de la instancia	Ministerio de Relaciones Exteriores o equivalente	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio del Interior o equivalente	Policía o equivalente	Ministerio de Justicia	Ministerio de Salud	Ministerio de Defensa	Ministerio de Educación	Ministerio del Trabajo	Ministerio de la Mujer	Ministerio de Derechos Humanos	Extranjería o similar	Protección Social	Sociedad civil
Antigua y Barbuda	Comité de Prevención de la Trata de Personas	Ministerio de Asuntos Jurídicos, Seguridad Pública y Trabajo	✓		✓	✓					✓	✓		✓		✓
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas	Ministerio de Justicia	✓		✓	✓	✓			✓	✓				✓	✓
Bahamas	Comité Interministerial sobre la Trata de Personas	Ministerio de Seguridad Nacional	✓	✓	✓	✓										
Barbados	Grupo de Tareas Nacional sobre la Trata de Personas	Fiscal General	✓	✓		✓								✓		✓
Brasil	Grupo Asesor del Plan Nacional de Enfrentamiento al Tráfico de Personas (PNETP)	Ministerio de Justicia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓
Chile	Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas	Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior	✓		✓	✓	✓				✓			✓		✓
El Salvador	Consejo Nacional contra la Trata de Personas	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓				
Guatemala	Comisión Interinstitucional Contra la Trata de Personas	Vicepresidencia de la República	✓		✓			✓		✓	✓	✓			✓	
Jamaica	Grupo de Tareas Nacional contra la Trata de Personas (NATFATIP)	Ministerio de Justicia	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓
Honduras	Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas	Junta Directiva elegida por mayoría integrada por siete miembros y con una duración de dos años)	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓

Cuadro V.A1.5 (conclusión)

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Presidencia de la instancia	Ministerio de Relaciones Exteriores o equivalente	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio del Interior o equivalente	Policía o equivalente	Ministerio de Justicia	Ministerio de Salud	Ministerio de Defensa	Ministerio de Educación	Ministerio del Trabajo	Ministerio de la Mujer	Ministerio de Derechos Humanos	Extranjería o similar	Protección Social	Sociedad civil
México	Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas	Secretaría de Gobernación	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓		✓		✓
Nicaragua	Coalición Nacional contra la Trata de Personas	Ministerio de Gobernación	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
Panamá	Comisión Nacional contra la Trata de Personas	Ministerio de Seguridad Pública	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓				✓
Perú	Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes	Ministerio del Interior	✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓				✓
Uruguay	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas	Ministerio de Desarrollo Social	✓	✓	✓			✓		✓	✓					✓
Trinidad y Tabago	Grupo de Tareas Nacional contra la Trata de Personas															
Santa Lucía	Grupo de Tareas contra la Trata de Personas	Ministerio de Interior, Justicia y Seguridad Nacional	✓		✓						✓				✓	✓

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

**Cuadro V.A1.6** América Latina y el Caribe (17 países): carteras ministeriales que componen las instancias de coordinación intersectorial encargadas de la protección y la atención de las personas migrantes, agosto de 2019

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Presidencia de la instancia	Ministerio de Relaciones Exteriores o equivalente	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio del Interior o equivalente	Ministerio de Justicia	Ministerio de Salud	Ministerio de Defensa	Ministerio de Educación	Ministerio del Trabajo	Ministerio de la Mujer <sup>a</sup>	Ministerio de Derechos Humanos	Extranjería o similar <sup>b</sup>	Protección Social <sup>b</sup>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Nacional de Migración <sup>a</sup>													
Brasil	Consejo Nacional de Inmigración	Ministerio de Justicia <sup>c</sup>										✓		✓
Chile	Consejo Nacional de Política Migratoria	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			
Costa Rica	Consejo Nacional de Migración	Dirección General de Migración y Extranjería	✓		✓		✓		✓	✓			✓	✓
Colombia	Comisión Nacional Intersectorial de Migración	Ministerio de Relaciones Exteriores	✓	✓	✓			✓						✓
Ecuador	Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	✓											
El Salvador	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia	Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior	✓		✓		✓		✓	✓				
Guatemala	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala								✓		✓		
Honduras	Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	✓							✓		✓		
Haití	Oficina Nacional de Migración	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	✓	✓	✓					✓				

No se dispone de información oficial.

Cuadro V.A1.6 (conclusión)

País	Instancia colegiada de coordinación intersectorial de políticas sociales	Presidencia de la instancia	Ministerio de Relaciones Exteriores o equivalente	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio del Interior o equivalente	Ministerio de Justicia	Ministerio de Salud	Ministerio de Defensa	Ministerio de Educación	Ministerio del Trabajo	Ministerio de la Mujer <sup>a</sup>	Ministerio de Derechos Humanos	Extranjería o similar <sup>b</sup>	Protección Social <sup>c</sup>
México	Consejo Consultivo de Política Migratoria	Secretaría de Gobernación	✓							✓		✓		
Nicaragua	Consejo Nacional de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación	✓	✓						✓		✓	✓	
Panamá	Consejo Consultivo de Migración	Ministerio de Gobierno y Justicia	✓					✓		✓			✓	
Perú	Comisión Multisectorial Permanente "Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria"	Ministerio de Relaciones Exteriores	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓
República Dominicana	Consejo Nacional de Migración	Ministerio de Interior y Policía	✓		✓		✓			✓				
Uruguay	Junta Nacional de Migración	Ministerio de Relaciones Exteriores	✓	✓	✓					✓				
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Nacional para los Refugiados	Ministro con competencia en materia de extranjería y migración	✓					✓	✓	✓				

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Maldonado, J. Martínez y R. Martínez, "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/62)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018; e información oficial actualizada a agosto de 2019 de los respectivos países.

<sup>a</sup> Incluido solo cuando participa como actor independiente.

<sup>b</sup> Incluido solo cuando sus funciones son independientes del Ministerio de Desarrollo Social u otro organismo equivalente.

<sup>c</sup> Si bien la legislación se refería originalmente al Ministerio del Trabajo, desde enero de 2019 este forma parte del Ministerio de Economía.



---

# Publicaciones recientes de la CEPAL

## *ECLAC recent publications*

---

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

### ■ Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



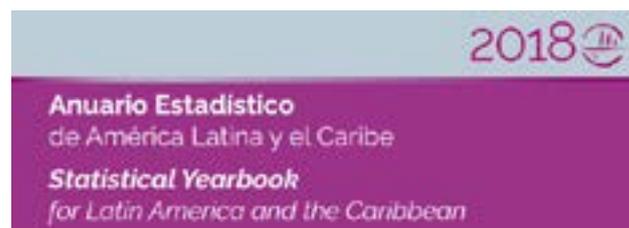
Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2019*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2018*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018  
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2018*



Panorama Social de América Latina 2018  
*Social Panorama of Latin America 2018*



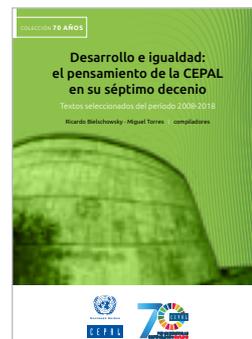
Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018  
*International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2018*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.  
Textos seleccionados del período 2008-2018

La ineficiencia de la desigualdad  
*The Inefficiency of Inequality*

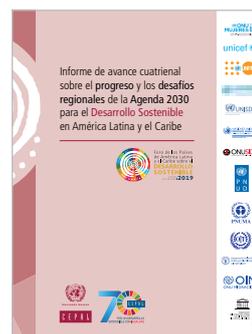
Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible  
*Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development*  
*Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe  
*Quadrennial report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*

Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial  
*Towards a regional agenda for inclusive social development: bases and initial proposal*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. 70 años de pensamiento de la CEPAL

La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza

Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL

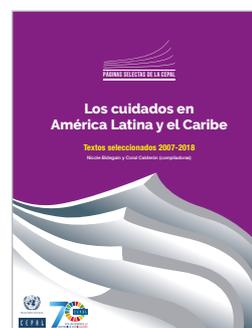


## Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017

Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016



## Revista CEPAL/CEPAL Review



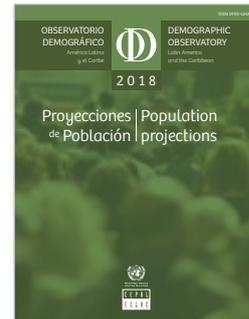
## Series de la CEPAL/ECLAC Series



## Notas de Población



## Observatorio Demográfico Demographic Observatory



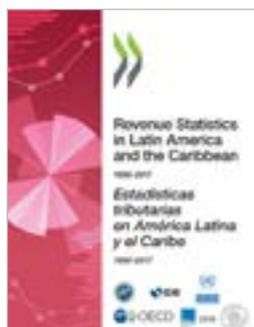
## Documentos de Proyectos Project Documents



## Metodologías de la CEPAL



## Coediciones/Co-editions



## Copublicaciones/Co-publications



**Suscribase y reciba información oportuna  
sobre las publicaciones de la CEPAL**

**Subscribe to receive up-to-the-minute  
information on ECLAC publications**



[www.cep.al.org/es/suscripciones](http://www.cep.al.org/es/suscripciones)

[www.cep.al.org/en/suscripciones](http://www.cep.al.org/en/suscripciones)



[www.cep.al.org/publicaciones](http://www.cep.al.org/publicaciones)



[facebook.com/publicacionesdelacepal](https://facebook.com/publicacionesdelacepal)

**Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:  
ECLAC publications also available at:**

**shop.un.org**

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)

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

