

2018

# Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

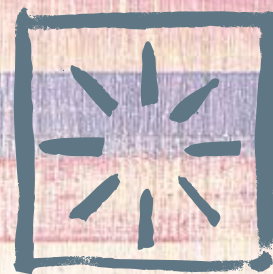
# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)



2018

# Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**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

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

Se agradece la destacada colaboración de Pascual Gerstenfeld, ex-Director de la División de Estadísticas, Mario Castillo, Oficial a cargo de la División de Asuntos de Género, Xavier Mancero, Oficial a cargo de la División de Estadísticas, y Alberto Arenas y Wilson Peres, asesores regionales.

Colaboraron en la elaboración de los capítulos Verónica Amarante, Miguel del Castillo Negrete, Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Rodrigo Martínez, Claudia Robles, Daniela Trucco, Iliana Vaca Trigo, Varinia Tromben, Soledad Villafañe y Pablo Villatoro. En la elaboración de insumos sustantivos colaboraron Ignacio Carrasco, Nicolas Dinerstein, Fabiana del Popolo, Verónica Ortiz, María Jesús Silva, Guillermo Sunkel y Heidi Ullmann. En el procesamiento estadístico participaron Amparo Bravo, Miguel del Castillo Negrete, Nicolas Dinerstein, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Álvaro Fuentes, Michael Hanni, Carlos Howes, Carlos Kröll, Felipe López, Rocío Miranda, Verónica Ortiz, Ana Catalina Valencia y Daniel Vega. Se recibieron valiosos aportes y comentarios para diferentes secciones del documento de Fabiana del Popolo, Jürgen Weller y Pablo Yanes.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122008-7  
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058649-8  
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358101-8  
(versión ePub)

Distribución: G

N° de venta: S.18.II.G.7

LC/PUB.2019/3-P

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00051

---

#### 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, 2018* LC/PUB.2019/3-P, 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
Síntesis .....	15
A. Desigualdades socioeconómicas: distribución del ingreso y de la riqueza .....	17
B. Tendencias recientes y de largo plazo de la pobreza .....	20
C. El gasto social: evolución y políticas públicas en el mercado de trabajo .....	23
D. Desafíos estructurales de la inclusión y el mercado de trabajo .....	26
E. Autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral .....	30
F. Conclusiones .....	33

## Capítulo I

### Desigualdades socioeconómicas en América Latina: tendencias recientes

en la distribución del ingreso y la riqueza .....	35
Introducción .....	37
A. La distribución del ingreso de los hogares .....	38
1. La desigualdad medida por indicadores tradicionales .....	38
2. La reducción de la desigualdad en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	44
B. La distribución funcional del ingreso .....	47
1. Participación de la masa salarial en el ingreso total .....	48
2. Participación del ingreso laboral total en el ingreso .....	56
C. Desigualdad y riqueza: distribución de los activos físicos y financieros .....	58
1. Desigualdad y riqueza en Chile .....	62
2. Desigualdad y riqueza en el Uruguay .....	65
3. Distribución de los activos físicos y financieros en México .....	67
D. A modo de cierre .....	69
Bibliografía .....	71
Anexo I.A1 .....	73

## Capítulo II

### La pobreza en América Latina: tendencias de largo plazo y evolución reciente .....

Introducción .....	79
A. Evolución de la pobreza por ingresos .....	79
B. Factores relacionados con la dinámica reciente de la pobreza .....	86
1. El nivel y la distribución del ingreso de los hogares .....	86
2. Evolución de las fuentes de ingreso en los hogares pobres .....	88
3. Posibilidades de cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de reducción de la pobreza .....	93
C. Otras características socioeconómicas asociadas a la pobreza y la pobreza extrema .....	97
D. Conclusiones .....	105
Bibliografía .....	106
Anexo II.A1 .....	107

## Capítulo III

### El gasto social: tendencias recientes y políticas públicas en el ámbito del mercado de trabajo .....

Introducción .....	113
A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2017 .....	114
1. Evolución del gasto social en la región .....	116
2. Gasto social por persona .....	118
3. Gasto social en la región por funciones .....	119
4. Distribución del gasto social funcional en los países .....	121

B. Gasto público en políticas del mercado de trabajo .....	125
1. Cuantificación del gasto público en políticas del mercado de trabajo: tipología para su análisis.....	127
2. Políticas públicas del mercado de trabajo en seis países de la región .....	128
3. Gasto público en políticas del mercado de trabajo en seis países de América Latina .....	134
4. La necesaria evaluación de los programas.....	138
C. Conclusiones .....	139
Bibliografía .....	141
Anexo III.A1 .....	144
Anexo III.A2 .....	145
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Desafíos estructurales de la inclusión y mercado de trabajo .....</b>	<b>151</b>
A. Cambios en el contexto socioeconómico y desafíos de inclusión .....	153
B. La inclusión social y laboral en América Latina .....	154
1. Inclusión social .....	154
2. Inclusión laboral y mercado de trabajo .....	168
C. Acceso universal al ejercicio de los derechos y a los beneficios del desarrollo: la doble inclusión social y laboral.....	179
1. Un ejercicio de medición.....	180
2. Tendencias en la doble inclusión: avances y brechas.....	181
D. Síntesis y conclusiones .....	188
Bibliografía .....	190
Anexo IV.A1 .....	193
<b>Capítulo V</b>	
<b>Autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral .....</b>	<b>195</b>
Introducción.....	197
A. Riesgos y desafíos para las mujeres en el mercado laboral .....	198
1. Situación actual: segmentación y brechas.....	198
2. Los cambios tecnológicos: oportunidades y riesgos para las mujeres .....	204
B. Estereotipos de género en la educación técnico-profesional y en la capacitación .....	208
1. La educación técnico-profesional ante el cambio tecnológico .....	208
2. Continuidad y transmisión de los sesgos de género .....	209
C. El aporte económico del trabajo de las mujeres .....	212
1. Aporte de las mujeres mediante el trabajo no remunerado .....	212
2. La plena incorporación de las mujeres en el mercado laboral aumentaría el crecimiento económico .....	214
D. Políticas públicas intersectoriales para garantizar los derechos económicos y sociales de las mujeres .....	218
1. Políticas laborales para reducir las brechas de género .....	218
2. Políticas de corresponsabilidad social de los cuidados .....	219
3. Educación y desarrollo de capacidades.....	220
4. Protección social integral.....	221
5. Estadísticas laborales con perspectiva de género .....	222
6. El necesario alcance intersectorial de las políticas .....	222
Bibliografía .....	224
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL .....</b>	<b>227</b>

**Cuadros**

Cuadro I.1	América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, año más reciente.....	41
Cuadro I.2	América Latina (15 países): variación de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), períodos seleccionados .....	53
Cuadro I.3	Activos físicos en el mundo, 1995-2014.....	59
Cuadro I.4	Activos físicos en el mundo, por tipo, 2014 .....	59
Cuadro I.5	América Latina (países seleccionados): activos financieros de las empresas, el gobierno, los hogares y las instituciones que sirven a los hogares, 2003-2017 .....	61
Cuadro I.6	Chile: distribución de la riqueza neta ajustada de los hogares, 2007 y 2017.....	62
Cuadro I.7	Chile: distribución y concentración de los activos físicos y financieros ajustados de los hogares, total y por tipo, 2007 y 2017 .....	63
Cuadro I.8	Uruguay: distribución de la riqueza neta de los hogares, 2013-2014 .....	66
Cuadro I.9	Uruguay: distribución y concentración de los activos físicos y financieros de los hogares, total y por tipo, 2013-2014.....	66
Cuadro I.10	México: valor de la vivienda propia, 2015.....	68
Cuadro I.11	México: distribución de los contratos en casas de bolsa de personas físicas, 2015-2017 .....	68
Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2017 .....	73
Cuadro I.A1.2	América Latina (17 países): participación de la remuneración del trabajo asalariado y del ingreso laboral estimado en el PIB a precios de mercado .....	76
Cuadro II.1	América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2017.....	82
Cuadro II.2	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, 2016 y 2017 .....	83
Cuadro II.3	América Latina (12 países): variación anual del ingreso total, del ingreso por fuentes, del ingreso por perceptor y de los perceptores, entre los hogares pobres, 2012-2017 .....	90
Cuadro II.4	América Latina (12 países): clasificación de países según factores asociados con la reducción de la pobreza, 2012-2017 .....	91
Cuadro II.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, alrededor de 2001-2017.....	107
Cuadro II.A1.2	América Latina (18 países): tasas oficiales de pobreza y de pobreza extrema, según área geográfica, dos últimos años disponibles .....	109
Cuadro III.1	Clasificaciones existentes de las políticas del mercado de trabajo .....	128
Cuadro III.2	Categorías y definiciones para cuantificar el gasto público en políticas del mercado de trabajo.....	130
Cuadro III.A1.1	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, 2016 .....	144
Cuadro IV.A1.1	América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 29 años que concluyeron la educación secundaria y cuatro años de educación terciaria, según grupo etario y quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2016.....	193
Cuadro IV.A1.2	América Latina (6 países): población económicamente activa (PEA), población en edad de trabajar, tasa de ocupación y tasa de desempleo, según sexo y condición de migración, alrededor de 2015.....	193
Cuadro IV.A1.3	América Latina (17 países): hogares en situación de inclusión social, inclusión laboral, doble exclusión y doble inclusión, según país, alrededor de 2016 .....	194

**Gráficos**

Gráfico 1	América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017 .....	18
Gráfico 2	América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones.....	19

Gráfico 3	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018.....	20
Gráfico 4	América Latina (14 países): año en el que se alcanzarían las metas de reducción de la pobreza, de mantenerse un desempeño similar al histórico en materia de crecimiento y reducción de la desigualdad.....	22
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones.....	24
Gráfico 6	América Latina (17 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2016.....	25
Gráfico 7	América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, y jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria (4 años), según quintiles de ingreso, 2002-2016.....	27
Gráfico 8	América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016.....	29
Gráfico 9	América Latina (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada y brecha salarial entre mujeres y hombres, por tipo de ocupación, según sexo, alrededor de 2016.....	31
Gráfico 10	América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, entre 2002 y 2015.....	32
Gráfico I.1	América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017.....	39
Gráfico I.2	América Latina (13 países): variación anual de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2017.....	40
Gráfico I.3	América Latina (18 países): estructura de los ingresos según fuente, por quintiles, año más reciente.....	42
Gráfico I.4	América Latina (13 países): variación anual del ingreso per cápita y contribución de las principales fuentes de ingreso, en el primer y el quinto quintil, 2014-2017.....	43
Gráfico I.5	América Latina (13 países): variación anual del índice de Gini del ingreso per cápita y del ingreso laboral por ocupado, 2014-2017.....	44
Gráfico I.6	América Latina (13 países): variación anual del ingreso de los deciles primero a cuarto y de la población total y variación anual del índice de Gini, 2014-2017.....	45
Gráfico I.7	América Latina (14 países): personas con ingresos per cápita inferiores al 50% de la mediana, 2017.....	46
Gráfico I.8	América Latina (13 países): variación anual de las personas con ingresos inferiores al 50% de la mediana y del índice de Gini, 2014-2017.....	47
Gráfico I.9	América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado) entre principios de la década de 1970 y el último dato disponible.....	51
Gráfico I.10	América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones.....	52
Gráfico I.11	América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado) y PIB per cápita en dólares en PPA, promedio ponderado para el total de la región, 1990-2016.....	54
Gráfico I.12	América Latina (14 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), 2014-2016.....	55
Gráfico I.13	América Latina (15 países) y otras regiones: dispersión en la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), 2006 y 2016 o último año disponible.....	55
Gráfico I.14	América Latina (17 países): participación de la remuneración del trabajador asalariado y el ingreso laboral estimado en el PIB (a precios de mercado), alrededor de 2002 y 2016.....	57
Gráfico I.15	América Latina (17 países) y otras regiones: dispersión en la participación de la masa laboral en el PIB (a costo de factores), alrededor de 2012.....	57
Gráfico I.16	América Latina y el Caribe: países con mayores activos físicos, 2014.....	60



Gráfico I.A1.1	América Latina (15 países): participación de la remuneración del trabajo asalariado en el PIB (a precios de mercado), principios de la década de 1970 a último año con información disponible.....	75
Gráfico II.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018.....	81
Gráfico II.2	América Latina (18 países): aporte de la variación de la población y de las tasas de pobreza al cambio en el número de personas en situación de pobreza, 2002-2017.....	82
Gráfico II.3	América Latina (11 países): variación de la tasa de pobreza y la tasa de pobreza extrema según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2016-2017.....	84
Gráfico II.4	América Latina (15 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza por país, 2012-2017.....	85
Gráfico II.5	América Latina (14 países): variación anual de la pobreza y contribución de los efectos “variación del ingreso medio” y “variación de la distribución”, 2012-2017.....	88
Gráfico II.6	América Latina (10 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares pobres, por fuente de ingreso, y variación anual de la tasa de pobreza, 2012-2017.....	89
Gráfico II.7	América Latina (9 países): aporte de cada fuente de ingresos al crecimiento del ingreso total entre los hogares pobres y variación anual de la tasa de pobreza, 2015-2017.....	91
Gráfico II.8	América Latina (9 países): variación anual del ingreso por fuente, del ingreso por perceptor y del porcentaje de los perceptores, entre los hogares pobres, 2015-2017.....	92
Gráfico II.9	América Latina (14 países): tasa de crecimiento anual del ingreso necesaria para reducir la pobreza extrema al 3% en 2030, en distintos escenarios de cambio distributivo.....	94
Gráfico II.10	América Latina (14 países): tasa de crecimiento anual del ingreso necesaria para reducir la pobreza a la mitad en 2030, en distintos escenarios de cambio distributivo.....	95
Gráfico II.11	América Latina (14 países): variación anual del ingreso medio y del índice de Gini, 2008-2017.....	95
Gráfico II.12	América Latina (14 países): año en el que se alcanzarían las metas de reducción de la pobreza, de mantenerse un desempeño similar al histórico en materia de crecimiento y reducción de la desigualdad.....	96
Gráfico II.13	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por área geográfica de residencia, 2012-2017.....	97
Gráfico II.14	América Latina (9 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por condición étnico-racial, 2012-2017.....	98
Gráfico II.15	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por sexo e índice de femineidad de la pobreza y pobreza extrema, 2012-2017.....	99
Gráfico II.16	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por grupos de edad, 2012-2017.....	100
Gráfico II.17	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por tipo de hogar, 2012-2017.....	101
Gráfico II.18	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por años de educación, 2012-2017.....	102
Gráfico II.19	América Latina (18 países): personas de 15 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema por condición de actividad, 2012-2017.....	103
Gráfico II.20	América Latina (18 países): personas de 15 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema por tipo de inserción laboral de los ocupados, 2012-2017.....	104
Gráfico II.21	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por satisfacción de necesidades básicas en suministro de agua, 2012-2017.....	104
Gráfico II.22	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por satisfacción de necesidades básicas en saneamiento, 2012-2017.....	105
Gráfico III.1	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2016 y proyección para 2017.....	116
Gráfico III.2	El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2016.....	117
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2016.....	118

Gráfico III.4	América Latina (17 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2016 .....	119
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2016 .....	120
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (24 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2016 .....	122
Gráfico III.7	América Latina (6 países): programas de políticas del mercado de trabajo, por tipo de intervención, 2016 .....	134
Gráfico III.8	América Latina (6 países): gasto público en políticas del mercado de trabajo, por categoría de intervención, 2012-2016 .....	135
Gráfico III.9	América Latina (6 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (32 países): gasto público en políticas del mercado de trabajo, 2016 .....	137
Gráfico IV.1	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que concluyeron la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 2002-2016 .....	155
Gráfico IV.2	América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles de ingreso, 2002-2016 .....	155
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria (cuatro años de estudio), según quintiles de ingreso, 2002-2016 .....	156
Gráfico IV.4	Prueba PISA 2015: niveles de desempeño en ciencias, estudiantes de 15 años, por región .....	160
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (31 países): variación de la tasa de mortalidad infantil, 2000-2015 .....	161
Gráfico IV.6	América Latina (14 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales, 2002-2016 .....	163
Gráfico IV.7	América Latina (17 países): personas con acceso a fuentes adecuadas de agua potable, según área geográfica, 2002-2016 .....	164
Gráfico IV.8	América Latina (17 países): personas con acceso a fuentes adecuadas de saneamiento, según área geográfica, 2002-2016 .....	165
Gráfico IV.9	América Latina (13 países): personas con acceso a Internet en la vivienda e Internet móvil, según población total y zona geográfica, alrededor de 2016 .....	167
Gráfico IV.10	América Latina (18 países): ocupados que están afiliados o cotizan a sistemas de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles y sexo, alrededor de 2002 y 2016 .....	170
Gráfico IV.11	América Latina (18 países): ocupados por cuenta propia no calificados de 15 años y más, según quintiles extremos de ingresos, alrededor de 2016 y niveles promedio de 2002 y 2016 .....	171
Gráfico IV.12	América Latina (8 países): ocupados por cuenta propia no calificados de 15 años y más, según condición étnica, alrededor de 2016 .....	172
Gráfico IV.13	América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016 .....	175
Gráfico IV.14	América Latina (14 países): ocupados de 15 años y más con jornadas laborales superiores a 44 horas e ingresos laborales equivalentes menores a la línea de pobreza relativa, según zona geográfica, 2002-2016 .....	175
Gráfico IV.15	América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, con jornadas laborales superiores a 44 horas e ingresos laborales equivalentes menores a la línea de pobreza relativa, según sexo, 2002-2016 .....	176
Gráfico IV.16	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según sexo, 2002-2016 .....	177
Gráfico IV.17	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según nivel educativo y zona geográfica, alrededor de 2016 .....	178
Gráfico IV.18	América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016 .....	179

Gráfico IV.19	América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión social y laboral, 2002-2016.....	183
Gráfico IV.20	América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión, según país, alrededor de 2002 y 2016 .....	184
Gráfico IV.21	América Latina (16 países): hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según área urbana o rural, 2002-2016 .....	184
Gráfico IV.22	América Latina: hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, alrededor de 2016 .....	185
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 24 países): evolución de la tasa de actividad y tasa de desempleo, según sexo, 2007-2017 .....	198
Gráfico V.2	América Latina (promedio ponderado de 16 países): distribución de la población ocupada por sectores de la actividad económica, alrededor de 2016 .....	200
Gráfico V.3	América Latina (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada y brecha salarial entre mujeres y hombres, por tipo de ocupación, según sexo, alrededor de 2016.....	202
Gráfico V.4	América Latina (promedio ponderado de 18 países): mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y afiliadas o cotizantes al sistema de pensiones, alrededor de 2016 .....	203
Gráfico V.5	América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, entre 2002 y 2015 .....	210

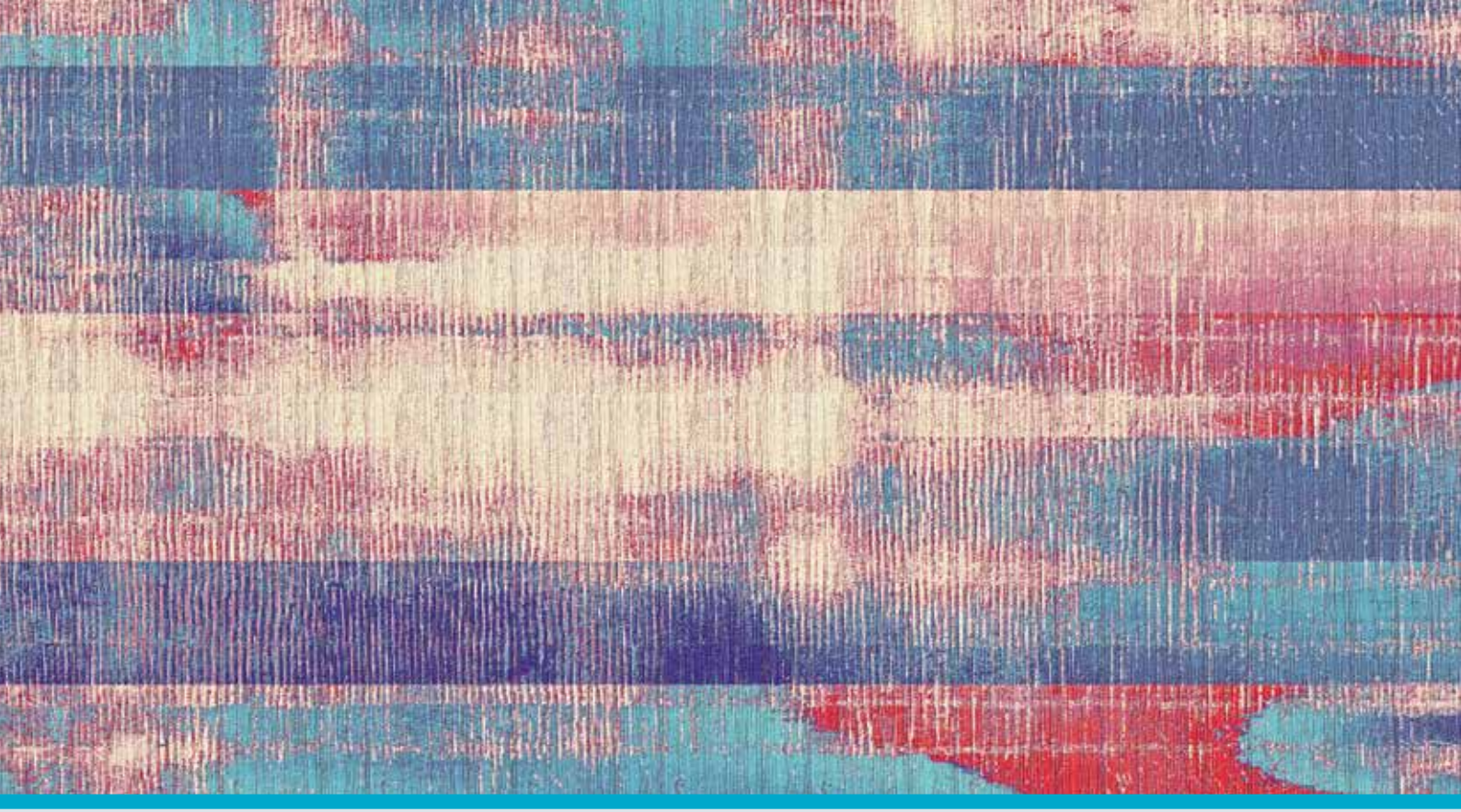
## Recuadros

Recuadro I.1	Construcción de series de largo plazo de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB .....	49
Recuadro I.2	La Encuesta Financiera de Hogares de Chile .....	64
Recuadro I.3	La Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos.....	67
Recuadro II.1	Mediciones de pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	80
Recuadro II.2	Efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares sobre la pobreza.....	87
Recuadro III.1	La información sobre gasto público social .....	114
Recuadro III.2	Base de datos de programas de inclusión laboral y productiva.....	129
Recuadro IV.1	Desigualdades étnicas y territoriales en materia de educación: Chile y los pueblos indígenas.....	157
Recuadro IV.2	La mortalidad materna en mujeres afrodescendientes e indígenas: expresión de desigualdades seculares y de la violación del derecho a la vida .....	162
Recuadro IV.3	Desafíos de la inclusión laboral de inmigrantes en América Latina.....	172
Recuadro IV.4	La doble inclusión y sus componentes sociales y laborales: metodología de medición .....	182
Recuadro IV.5	Deudas en la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en América Latina .....	186
Recuadro V.1	¿Riesgo de automatización en sectores de mayor concentración de mujeres?.....	206
Recuadro V.2	Oportunidades de crecimiento al cerrar la brecha de género en la participación laboral.....	215

## Diagramas

Diagrama III.1	América Latina (6 países): evaluaciones de impacto de los programas de políticas del mercado de trabajo, 2002-2018.....	139
Diagrama III.A2.1	Argentina: programas del mercado de trabajo, 2016.....	145
Diagrama III.A2.2	Chile: programas del mercado de trabajo, 2016 .....	146
Diagrama III.A2.3	Colombia: programas del mercado de trabajo, 2016 .....	147
Diagrama III.A2.4	Costa Rica: programas del mercado de trabajo, 2016 .....	148
Diagrama III.A2.5	México: programas del mercado de trabajo, 2016.....	149
Diagrama III.A2.6	Uruguay: programas del mercado de trabajo, 2016 .....	150





# Introducción

---



La erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, así como la reducción de la desigualdad, en todas sus dimensiones, continúan siendo desafíos centrales para los países de América Latina. Aun cuando la región logró importantes avances en este ámbito entre comienzos de la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo que respecta a la pobreza extrema. Este hecho es preocupante y enciende señales de alerta, en especial en un contexto regional de bajo crecimiento económico y profundas transformaciones demográficas y en el mercado de trabajo. En este escenario es imperativo desarrollar y fortalecer las políticas públicas de protección social y las del ámbito del mercado de trabajo, abarcando medidas de inclusión social y laboral, así como políticas redistributivas en materia de ingresos. Para ello es fundamental proteger y preservar el gasto social, fortalecer la institucionalidad social y laboral, y prestar especial atención a las causas que redundan en que la pobreza y la exclusión afecten de manera desproporcionada a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a las mujeres en edad productiva y a las personas indígenas y afrodescendientes.

Desde mediados de la década pasada los ingresos laborales, las pensiones y las transferencias monetarias a los hogares más pobres han desempeñado un rol clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos. A partir de 2015 se deterioraron importantes indicadores laborales: aumentaron las tasas de desocupación y se interrumpió el proceso de formalización del empleo que había tenido lugar en diversos países en los años anteriores. En ese contexto, la red de protección social que se amplió y fortaleció en la región a partir de comienzos de la década de 2000, contribuyendo a las mejoras observadas hasta mediados de la presente década, ha cumplido un rol fundamental para contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en los niveles de pobreza, extrema pobreza y desigualdad de ingresos.

El gasto social del gobierno central, a su vez, a pesar del contexto de ajustes fiscales, mantiene su importancia en el gasto público total y en 2016 experimentó una leve alza respecto de 2015, ubicándose entre los valores más altos como porcentaje del PIB desde el año 2000. En términos per cápita, el gasto social promedio de los países de América Latina prácticamente se duplicó entre 2002 y 2016, lo que es alentador y ha constituido un factor fundamental para la expansión de las políticas sociales y del mercado de trabajo aplicadas en ese período. Sin embargo, tanto en términos absolutos como relativos, los niveles de gasto social de la región son significativamente inferiores a los que presentan los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea. Eso incluye también el gasto público destinado a políticas del mercado de trabajo, en particular a aquellas dirigidas a la protección ante el desempleo.

Además, persiste en la región una alta heterogeneidad entre subregiones y países en lo que respecta a los niveles de gasto social, y son justamente los países con mayores requerimientos en cuanto a lucha contra la pobreza y servicios para garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible los que cuentan con menores recursos, tanto per cápita como relativos a su PIB. Esto significa que, a pesar de los avances, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas sociales, en especial en países que tienen niveles más elevados de pobreza y otras carencias en términos de desarrollo social. El aumento del gasto social ha sido clave para el logro de los avances registrados en materia de reducción de la pobreza y de desigualdad y otros indicadores de desarrollo social. Fortalecer el gasto social es aún más imperativo en contextos de mayor inestabilidad y volatilidad económica.

Entre 2002 y 2016 también se produjeron avances importantes en América Latina en términos de inclusión social y laboral, pero persisten brechas estructurales que afectan en forma más acentuada a las mujeres y los jóvenes, así como a las personas indígenas, afrodescendientes y con discapacidad. Han mejorado significativamente indicadores de

inclusión social relacionados con la educación, la salud y la infraestructura básica, pero persisten importantes brechas de acceso y de calidad de los servicios. Los indicadores de inclusión laboral también evolucionan positivamente, a pesar de la persistencia de desafíos estructurales, como la insuficiente generación de empleo productivo y de calidad, los bajos ingresos y los altos niveles de informalidad y desprotección en el trabajo. Las políticas públicas de protección social y las referentes al ámbito del mercado de trabajo han sido fundamentales para conseguir los avances mencionados, pero deben ser reforzadas ante los cambios en el mundo del trabajo relacionados con la nueva ola de innovaciones tecnológicas y la necesaria transición hacia una economía ambientalmente sostenible.

En ese contexto, las desigualdades de género deben ser abordadas explícitamente, para evitar su profundización. Sin políticas públicas adecuadas que aborden materias clave como la promoción de la formación y el empleo de las mujeres en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, que contribuyan a evitar la precarización de los empleos y que promuevan la corresponsabilidad en los sistemas de cuidado, las mujeres no solo podrían perderse los beneficios de los empleos del futuro, sino que, además, corren el riesgo de que se perpetúen las brechas existentes y las carencias de trabajo decente que las afectan en la actualidad.

Frente a un escenario de incertidumbre y cambios, es prioritario reforzar las políticas sociales y del mercado de trabajo con una perspectiva universalista, apostando por el desarrollo de capacidades que permitan aprovechar las nuevas oportunidades y no solo hacer frente a los riesgos. La política social debe promover el avance simultáneo de la inclusión social y laboral, y guiarse por una vocación universalista y sensible a las diferencias, con un enfoque de igualdad y de derechos. A pesar de la importancia del compromiso de todos los países de la región con la erradicación definitiva de la pobreza, ese no es el único objetivo de la política social. Además de eso, e incluso para que la superación de la pobreza sea posible, es necesario avanzar en la senda de la igualdad y en la construcción de Estados de bienestar para toda la población, en los que la protección social sea un derecho efectivo.





# Síntesis

---

- A. Desigualdades socioeconómicas: distribución del ingreso y de la riqueza
- B. Tendencias recientes y de largo plazo de la pobreza
- C. El gasto social: evolución y políticas públicas en el mercado de trabajo
- D. Desafíos estructurales de la inclusión y el mercado de trabajo
- E. Autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral
- F. Conclusiones



## A. Desigualdades socioeconómicas: distribución del ingreso y de la riqueza

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Aunque hubo avances importantes en los últimos 15 años, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana (la segunda región más desigual), y presenta un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central.

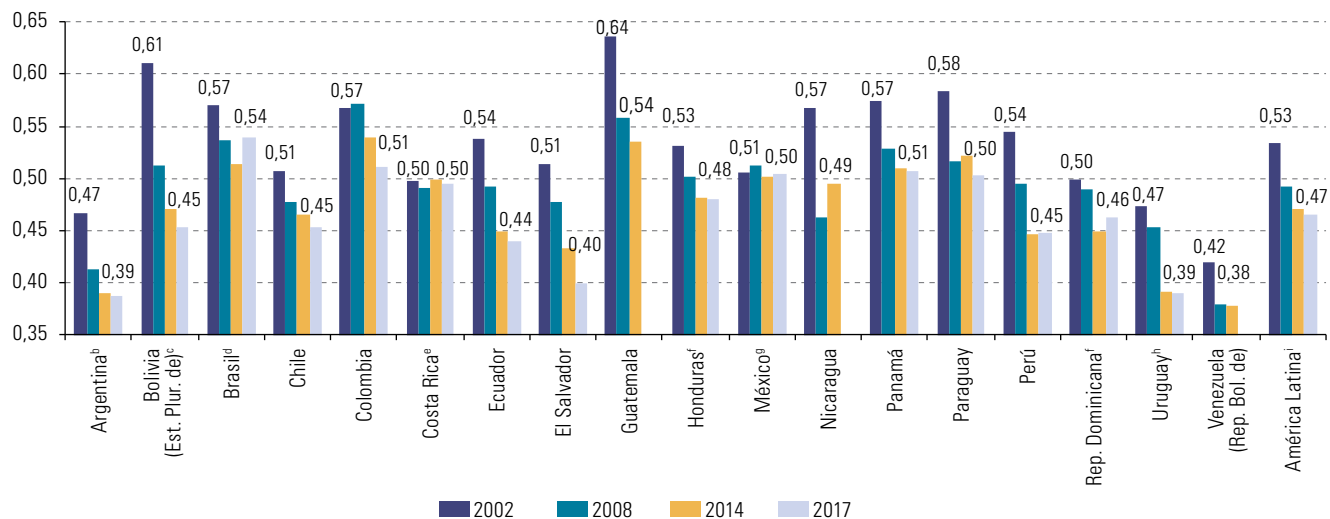
Los altos niveles de desigualdad traban el desarrollo y son una barrera a la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática. La igualdad es una condición necesaria para la eficiencia dinámica del sistema económico, pues crea un ambiente institucional, de políticas y de esfuerzos favorable para la construcción de capacidades. Esto facilita la innovación local, la absorción de avances tecnológicos generados en otras partes del mundo y la difusión de las innovaciones en el tejido productivo, lo que se traduce en el acortamiento de las brechas tecnológicas, el incremento de la productividad y la creación y sostenibilidad de oportunidades de inversión.

El capítulo I se centra en el análisis del nivel y la evolución de la concentración del ingreso desde tres perspectivas complementarias: la distribución del ingreso corriente de los hogares y las personas sobre la base de las encuestas de hogares; la evolución de la distribución funcional del ingreso, sobre la base de los sistemas de cuentas nacionales y estimaciones derivadas, y la concentración de la riqueza, particularmente de la propiedad de activos físicos y activos financieros de renta fija y variable.

Como se ha señalado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina*, la desigualdad de ingresos entre los hogares y las personas se ha reducido apreciablemente en la región desde principios de la década de 2000. El promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina bajó de 0,543 en 2002 a 0,466 en 2017. Sin embargo, el ritmo de reducción se enlenteció en los años recientes: entre 2002 y 2008 la disminución anual promedio del índice fue del 1,3%; entre 2008 y 2014, del 0,8%, y entre 2014 y 2017, del 0,3% (véase el gráfico 1).

La disminución de la desigualdad de ingresos entre 2014 y 2017 se explica, como en períodos anteriores, por el hecho de que el ingreso medio del primer quintil creció proporcionalmente más que el del quinto quintil, o al menos decreció en menor medida. Los factores que determinan los incrementos o deterioros de los ingresos en los grupos de menores y mayores recursos en el período difieren de un país a otro. Aunque en algunos la variación de los ingresos responde en gran medida a los cambios en la distribución de los ingresos laborales (que representan en promedio un 72% de los ingresos totales de los hogares), las pensiones y transferencias también cumplieron un papel significativo, particularmente en el caso de los estratos de menores ingresos. Esto muestra la importancia de las redes de protección social que se ampliaron y fortalecieron en América Latina a partir de comienzos de la década de 2000 para contener deterioros distributivos y, en los años más recientes, para evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza. Entre esos instrumentos destacan las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos, las que, en algunos casos, son complementadas por las remesas de trabajadores migrantes.

## Gráfico 1

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017<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). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo I.

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

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Cifras de 2017 corresponden a 2015.

<sup>d</sup> Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.

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

<sup>f</sup> Cifras de 2017 corresponden a 2016.

<sup>g</sup> Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

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

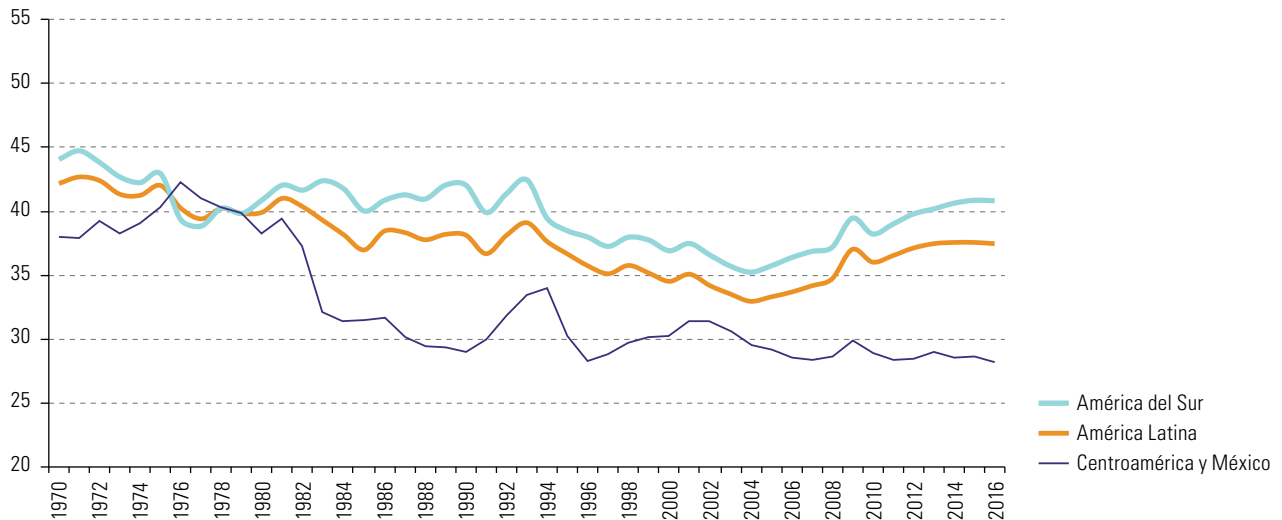
<sup>i</sup> Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

La desigualdad en la apropiación de los ingresos generados en el proceso productivo entre el capital y el trabajo, que se manifiesta en una baja participación de los ingresos laborales en el ingreso nacional, es también una característica histórica de las economías latinoamericanas y caribeñas. Sin embargo, tal como se ha observado en la distribución del ingreso corriente de los hogares, desde mediados de la década de 2000 la participación de la masa salarial en el ingreso total creció en 8 de los 15 países de la región de los que se tiene esta información, y se revirtió la caída que se producía desde los años setenta; esta dinámica fue similar a la que tuvo lugar en los países desarrollados, pero desde niveles considerablemente más bajos. La mejora fue más significativa en los países de América del Sur (véase el gráfico 2).

A partir de 2005, el crecimiento económico promedio de la región se asoció con un aumento de la participación de la masa salarial, tendencia que, aunque interrumpida por la crisis de 2009, continuó hasta 2014, año en que se registraron las tasas de desempleo y pobreza más bajas. Las políticas públicas influyeron en este resultado: los países donde esta dinámica fue más intensa no solo experimentaron un importante crecimiento económico, sino que implementaron políticas para promover la generación de empleo, la reducción de la informalidad laboral y el incremento de los salarios (incluido el salario mínimo) y fortalecer las instituciones laborales, en especial los sistemas de fiscalización laboral, los procesos de negociación colectiva y los espacios de diálogo social. Sin embargo, desde 2014 el incremento de la participación de la masa salarial en el PIB se ha vuelto menos vigoroso como promedio de la región, aunque se observa una alta heterogeneidad entre los países.

**Gráfico 2**

América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

Dada la configuración de los mercados de trabajo, es fundamental considerar también los ingresos de los ocupados no asalariados (trabajadores por cuenta propia y patrones) que corresponden a la retribución al trabajo. En el capítulo, se presentan estimaciones que muestran niveles de participación de los ingresos laborales más de un 25% superiores, en promedio, a la participación salarial tradicionalmente considerada en las cuentas nacionales.

Otra clave para entender la desigualdad socioeconómica es el análisis de la estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros, ya que la riqueza y la extrema riqueza son aspectos centrales del desarrollo y de las políticas públicas. La distribución de los activos entre el Estado, las familias y las empresas es un indicador significativo del grado de polarización, concentración o desigualdad de la estructura social, un componente clave para comprender la matriz de la desigualdad socioeconómica en la región. Los estudios sobre las realidades de Chile, el Uruguay y México presentados en el capítulo muestran que la desigualdad entre las familias en la distribución de la riqueza es mayor que la desigualdad medida por los ingresos, al mismo tiempo que la desigualdad en la propiedad de activos financieros es mayor que la correspondiente a la propiedad de activos físicos. En Chile, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) tiene un valor cercano a 0,72, que contrasta con el valor del índice de 0,45 obtenido para la distribución del ingreso corriente de los hogares. En el Uruguay, el índice de Gini de los activos físicos y financieros es de 0,67, mucho mayor que el 0,39 de los ingresos per cápita corrientes, según datos de 2014. En México, el índice de Gini de concentración del valor de las viviendas es de 0,69 y el de los contratos de casas de bolsa (valor de las inversiones en activos financieros) de 0,78, frente a un índice de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares de 0,50.

En síntesis, los avances en la reducción de la desigualdad de ingresos de las personas y los hogares han sido significativos en América Latina desde comienzos de la década de 2000, así como la mejora de la distribución funcional del ingreso (aumento

de la participación del factor trabajo en el PIB) a partir de mediados de la misma década. Sin embargo, ambos procesos se han enlentecido a partir de 2014. Los estudios sobre la distribución de la propiedad de los activos físicos y financieros en tres países de América Latina muestran que la desigualdad en ese ámbito es mayor que la observada en la distribución de los ingresos corrientes. Perfeccionar las metodologías de medición de la desigualdad en esos ámbitos es fundamental para el análisis de los factores que reproducen o mitigan las desigualdades presentes en las sociedades de América Latina, así como para el diseño de políticas encaminadas a avanzar hacia una mayor igualdad.

## B. Tendencias recientes y de largo plazo de la pobreza

En el capítulo II se presenta un examen actualizado de la magnitud y las tendencias de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina y los factores relacionados con su evolución. Después de 12 años en que las tasas de pobreza y pobreza extrema de la región se redujeron considerablemente, en 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos de ambas tasas. Las cifras de 2017 muestran un incremento adicional de la pobreza extrema, mientras que la tasa de pobreza no presentó variaciones respecto del valor registrado en el año anterior. Para 2018 se espera que el crecimiento del PIB contribuya a una ligera reducción de la tasa de pobreza y una mantención de la tasa de pobreza extrema (véase el gráfico 3).

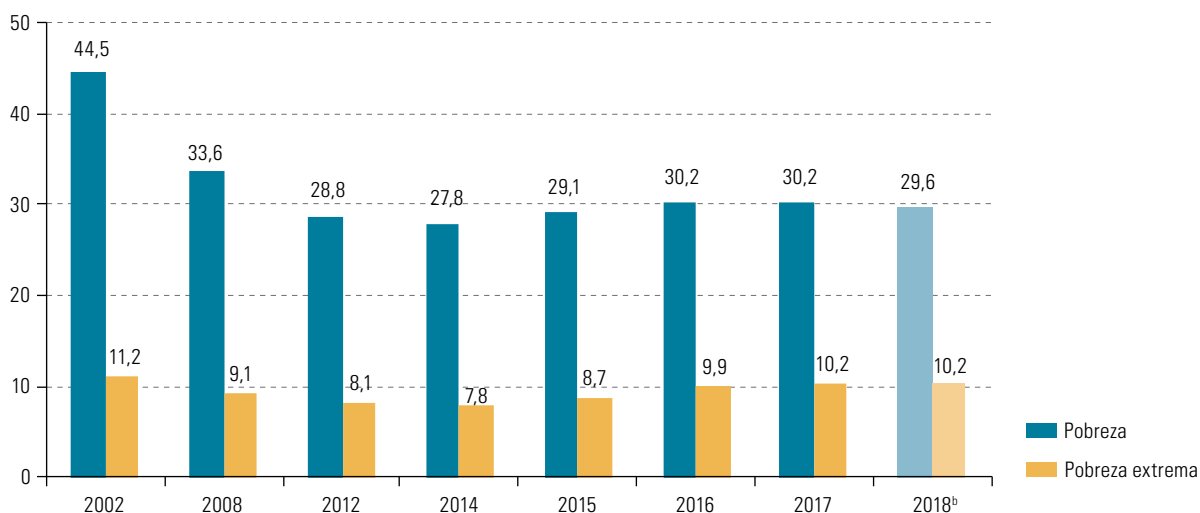
El incremento del número de personas pobres en la región registrado en 2017 fue resultado de variaciones contrapuestas observadas o proyectadas en los países. Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de los 12 países con información disponible hasta 2017, en 6 la pobreza disminuyó más de 1 punto porcentual, al mismo tiempo que en un país se incrementó. En otros dos países, para los que no se dispone de encuestas de hogares de 2017, los niveles de pobreza se habrían incrementado, dadas las variaciones observadas en el producto por habitante.

### Gráfico 3

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018<sup>a</sup>

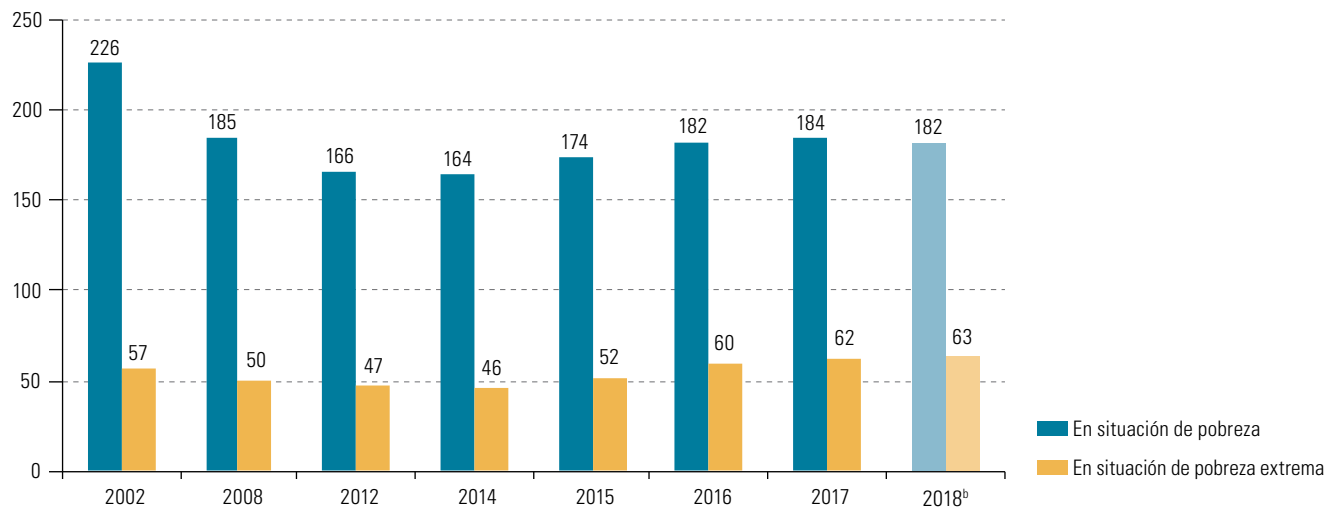
(En porcentajes y millones de personas)

#### A. Porcentajes



## Gráfico 3 (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> El dato de 2018 corresponde a una proyección.

El contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es relevante para analizar las perspectivas de reducción de la pobreza en la región. La primera meta del Objetivo 1 es erradicar la pobreza extrema para todas las personas y en todo el mundo a 2030, y la segunda reducir al mismo año al menos a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones. La evolución de la pobreza monetaria está directamente relacionada con la forma en que los ingresos de los hogares crecen y se distribuyen; por tanto, es posible proyectar cómo evolucionaría la pobreza en distintos escenarios de crecimiento del ingreso y cambio distributivo. En el caso de que las trayectorias de ambas variables sean similares al promedio observado de 2008 a 2017, un conjunto de 10 países podrían reducir la pobreza extrema hasta el 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad a 2030 (véase el gráfico 4).

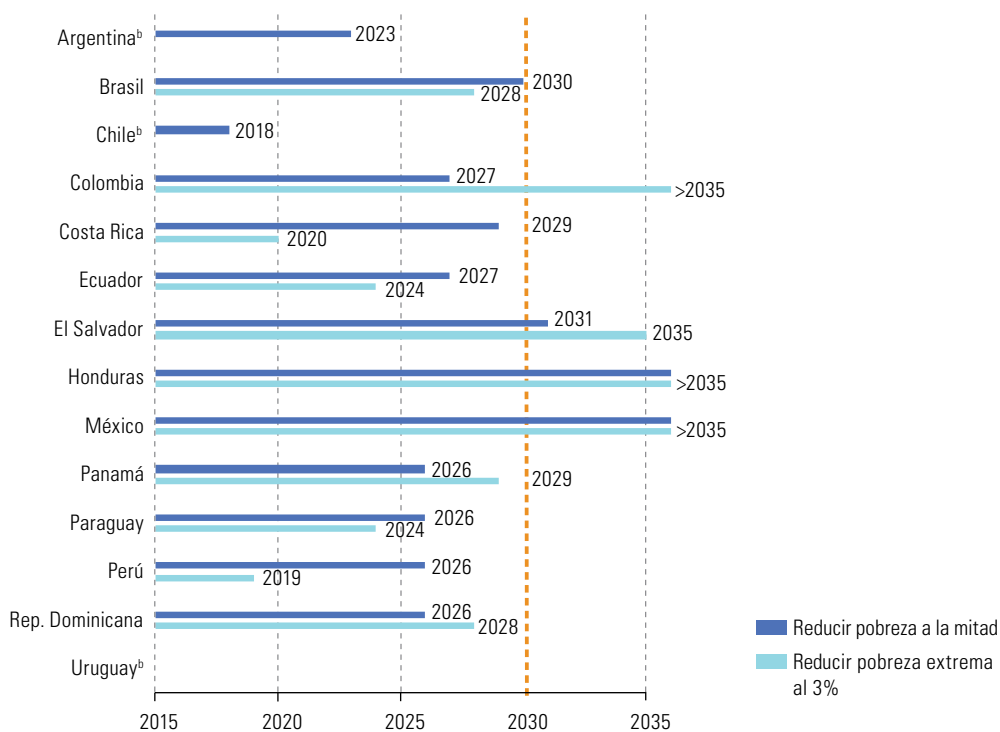
De estos resultados se desprenden dos mensajes. Por una parte, es alentador que los cambios en el nivel y la distribución del ingreso requeridos para cumplir con las metas de reducción de la pobreza coincidan con la trayectoria regional del último decenio, si se asume el desempeño pasado como un indicador de factibilidad. Sin embargo, dichos resultados también constituyen un llamado de alerta, tanto porque algunos países de la región no alcanzarían las metas planteadas, como porque en varios países el desempeño de los últimos tres años fue significativamente peor que el del período 2002-2014.

La pobreza y la pobreza extrema afectan de distintas formas a la población según el área en que reside y sus características sociodemográficas. La tasa de pobreza de la población que reside en las áreas rurales es alrededor de 20 puntos porcentuales mayor que la de las áreas urbanas. Aun cuando la medición de la pobreza se realiza a nivel de los hogares, tanto la pobreza como la pobreza extrema tienen una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres (en el caso de las personas de entre 20 y 59 años). Otro rasgo generalizado es que la incidencia de la pobreza es mayor cuanto menor es la edad de las personas. La tasa de pobreza de los niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años es 19 puntos porcentuales más alta que la de

las personas de entre 35 y 44 años, y 31 puntos porcentuales más alta que la de las personas de 65 años y más. La condición étnica también presenta una asociación clara con la incidencia de la pobreza. Según datos de nueve países en que las encuestas de hogares permiten la autoidentificación de las personas indígenas, la tasa de pobreza en ese grupo casi duplica la de las personas no indígenas ni afrodescendientes. Finalmente, la condición de actividad de las personas es también un factor altamente relacionado con la condición de pobreza.

#### Gráfico 4

América Latina (14 países): año en el que se alcanzarían las metas de reducción de la pobreza de mantenerse un desempeño similar al histórico en materia de crecimiento y reducción de la desigualdad<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> Países con información disponible a 2016 o 2017.

<sup>b</sup> La ausencia de barras indica que la meta correspondiente fue cumplida.

En resumen, la reducción de la pobreza extrema y de la pobreza continúa siendo un desafío clave para los países de América Latina en un contexto de cambios sociales, políticos y económicos. Aunque la región logró importantes avances entre la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo referente a la pobreza extrema. El magro desempeño de la región en los años recientes, sumado al débil ciclo económico, constituyen un llamado a desarrollar y fortalecer las políticas públicas de protección social y en el ámbito del mercado de trabajo, abarcando fundamentalmente medidas de inclusión social y laboral, y políticas redistributivas en materia de ingresos. Es necesario redoblar esfuerzos para avanzar en la promoción de empleos de calidad y en la construcción y expansión de sistemas de protección social integrales y efectivos, que fortalezcan la capacidad de contar con los recursos necesarios para una vida digna del conjunto de la población.



## C. El gasto social: evolución y políticas públicas en el mercado de trabajo

En el capítulo III se presenta una actualización de la serie de gasto público social del gobierno central de los países de la región en el período 2000-2016<sup>1</sup>. El gasto público social del gobierno central de 17 países de América Latina<sup>2</sup> alcanzó como promedio simple un 11,2% del PIB en 2016, cifra que implicó una leve alza respecto al año anterior y correspondió al nivel más alto registrado desde 2000 (véase el gráfico 5A). Este promedio de gasto social representa un 51,4% del gasto público total del gobierno central, porcentaje similar al de 2015 y que se ubica entre los valores más altos de prioridad fiscal alcanzados por las políticas sociales desde 2000. Se estima que, en promedio, la situación de 2017 no presentará cambios. En el Caribe de habla inglesa, el promedio del gasto social del gobierno central de cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) fue de un 11,6% del PIB en 2016, como resultado de un fuerte crecimiento desde comienzos de la década de 2000 (véase el gráfico 5B). En estos países, la proporción de recursos públicos del gobierno central asignada a lo social (un 38% del gasto total) es menor que en los países latinoamericanos, lo que revela un peso mayor del gasto público destinado a otras prioridades.

El análisis por funciones de gobierno muestra que, a nivel de gobierno central, la protección social, la educación y la salud se mantienen como las funciones a las que se asignan mayores recursos. En 2016, como promedio de los países de América Latina, los gastos destinados a estas funciones representaron el 4,1%, el 3,9% y el 2,2% del PIB, respectivamente. Estas son también las funciones cuyos recursos más crecieron entre inicios de siglo y 2016. El peso de la función de vivienda y servicios comunitarios respecto del PIB, aunque presenta valores más bajos, casi se duplicó a lo largo del período.

En los cinco países del Caribe de habla inglesa la función de educación es la que concentra más recursos, con promedios que variaron entre el 3,8% del PIB en 2008 y el 4,1% del PIB en 2016, seguida de la protección social, que presenta valores entre el 2,2% y el 3,4% del PIB en la presente década, y la salud, que muestra una tendencia al alza hasta llegar al 3,0% del PIB en 2016. El gasto en vivienda, por su parte, representa entre el 0,8% y el 1,3% del PIB.

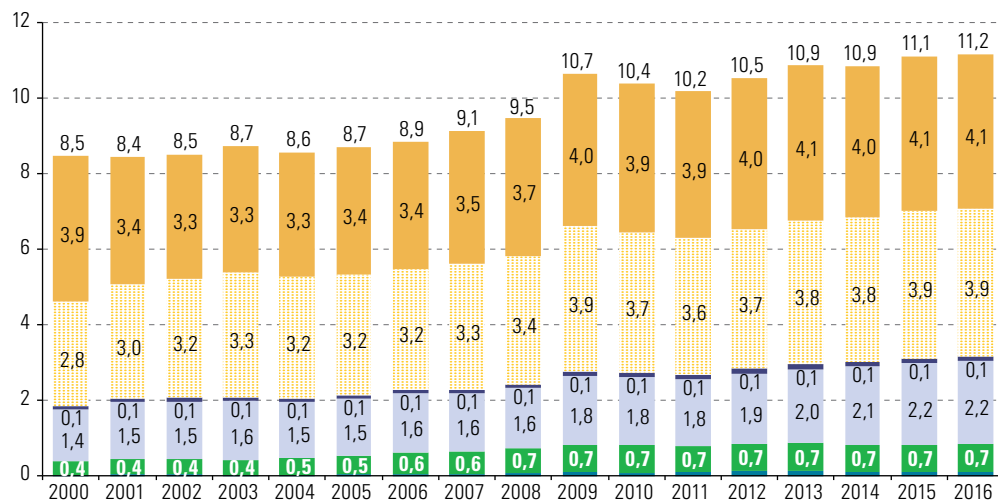
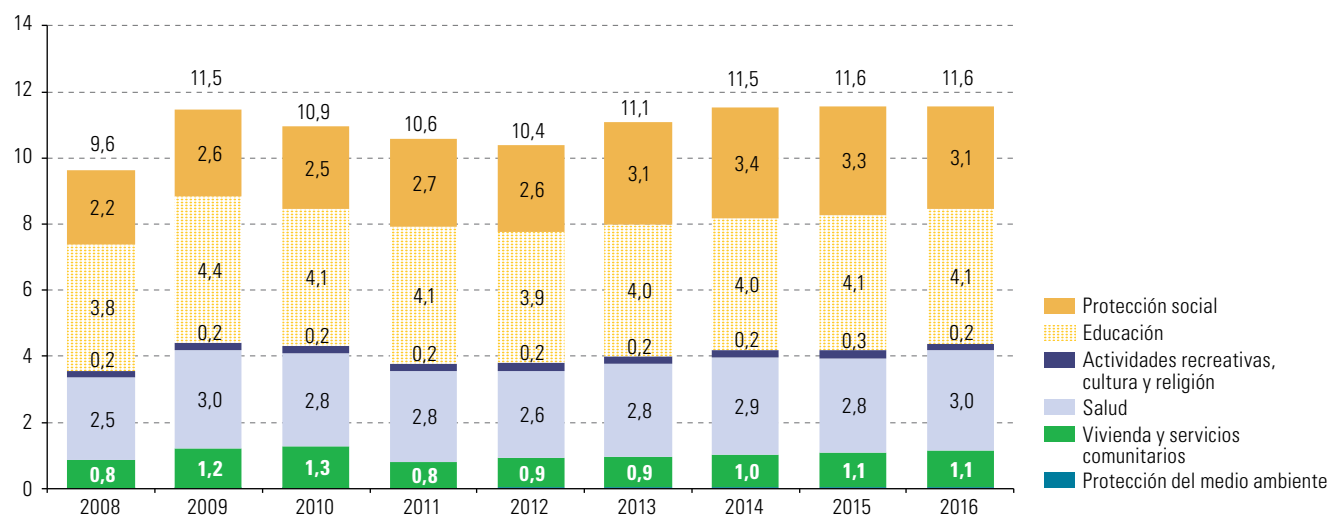
El promedio del gasto social per cápita del gobierno central en los países de América Latina prácticamente se duplicó entre 2002 y 2016, llegando a 894 dólares, con una alta heterogeneidad entre subregiones y países (véase el gráfico 6). La media de América del Sur duplica la del grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana. Chile y el Uruguay destacan como los países que disponen de más recursos por persona para políticas sociales (2.387 y 2.251 dólares, respectivamente), seguidos del Brasil (1.631 dólares), la Argentina (1.469 dólares) y Costa Rica (1.176 dólares). En contraste, El Salvador y Bolivia (Estado Plurinacional de) alcanzan promedios de alrededor de 310 dólares y Guatemala, Nicaragua y Honduras de menos de 220 dólares.

<sup>1</sup> Los montos pueden variar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias que la del gobierno central, como las de gobierno general o sector público no financiero. Esto es particularmente relevante en el caso de países que tienen estructura federal y gobiernos subnacionales con altos niveles de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México.

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

## Gráfico 5

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones  
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (17 países), 2000-2016<sup>a</sup>B. El Caribe (5 países), 2008-2016<sup>b</sup>

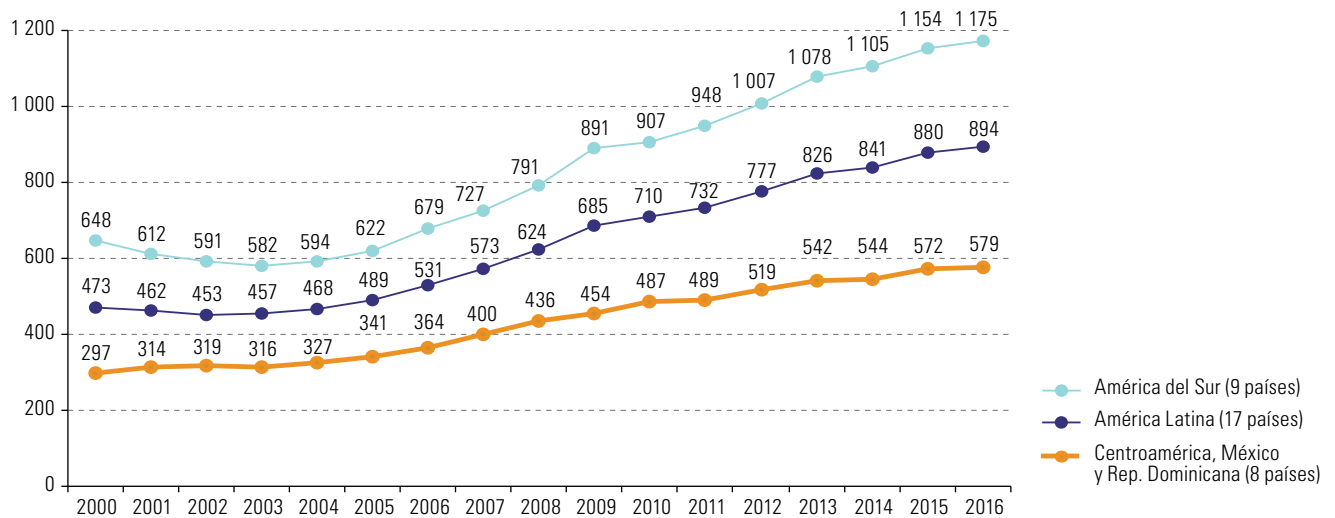
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

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

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

**Gráfico 6**

América Latina (17 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2016<sup>a</sup>  
(En dólares de 2010)



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

<sup>a</sup> Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los países. Los 17 países que se incluyen 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.

La región mantiene un rezago importante en cuanto a la disponibilidad de recursos destinados al gasto social, tanto en términos absolutos como en relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea. A su vez, los países latinoamericanos que presentan mayores requerimientos en lo referente a lucha contra la pobreza y servicios necesarios para garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son los que cuentan con menores recursos, tanto per cápita como en relación con su PIB.

En el capítulo III también se presenta una cuantificación realizada por la CEPAL del gasto público destinado a las políticas del mercado de trabajo, que permite analizar su estructura y evolución reciente en seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay)<sup>3</sup>.

La información por país muestra diversas situaciones tanto en términos de nivel como de estructura y tendencias del gasto público destinado a las políticas del mercado de trabajo. Como porcentajes del PIB, Costa Rica y el Uruguay destinan el doble de recursos que los otros cuatro países. Mientras que cinco países presentan una tendencia creciente de su gasto en políticas del mercado de trabajo entre 2012 y 2016, México es la excepción, pues su gasto público en esa área bajó del 0,91% al 0,35% del PIB entre esos mismos años. En cuanto a la estructura del gasto, la Argentina centra su esfuerzo fiscal en la capacitación y la creación directa de trabajo; Colombia y Costa Rica en la capacitación, y el Uruguay en la protección del ingreso en situación de desempleo, en tanto que Chile y México presentan estructuras más diversificadas. En Chile, las tres intervenciones principales son la capacitación, la creación directa de trabajo y los incentivos laborales, mientras que en México son los incentivos para el emprendimiento, la creación directa de trabajo y los incentivos laborales.

<sup>3</sup> En ese análisis, se utiliza la clasificación de las intervenciones públicas dirigidas al mercado laboral desarrollada por Eurostat, que consta de ocho categorías: i) servicios del mercado de trabajo, ii) capacitación, iii) incentivos laborales, iv) empleo protegido y apoyado, v) creación directa de trabajo, vi) incentivos para emprendimiento, vii) apoyo al ingreso en situación de desempleo y viii) jubilación temprana.

El promedio del gasto público en políticas del mercado de trabajo en los seis países alcanzó un 0,45% del PIB en 2016, año en que la media de 28 países de la OCDE era casi el triple (1,31% del PIB). La gran diferencia radica en los programas de apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo. Mientras que en los seis países de América Latina los recursos destinados a estos programas apenas alcanzan un promedio del 0,1% del PIB, la media en la OCDE (28 países) es del 0,72% del PIB. Esto se explica por el menor desarrollo de estos programas en los países de la región y el alto grado de informalidad existente en sus mercados laborales, en los que una gran proporción de los trabajadores no cuentan con una protección que garantice parte de su ingreso ante la pérdida de su trabajo, aunque exista un sistema público que cubra ese riesgo.

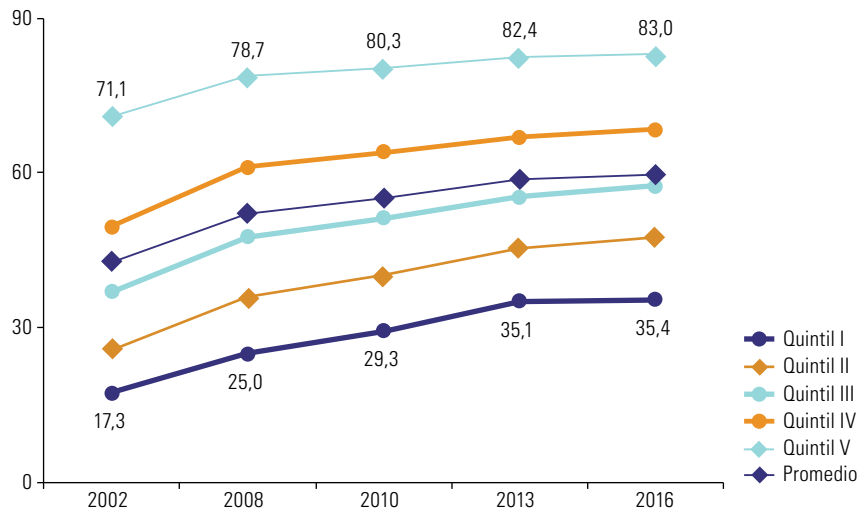
En conclusión, a pesar del importante avance que ha logrado la región en cuanto al nivel del gasto social (tanto en términos de promedios como de gasto per cápita) desde 2008, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas sociales, en especial en los países que presentan los niveles más elevados de pobreza y de otras carencias en términos de desarrollo social. Además, los niveles de gasto siguen siendo muy inferiores a los existentes en países desarrollados. Para avanzar en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es necesario proteger y fortalecer el gasto social. También es necesario fortalecer las políticas y programas del mercado de trabajo, así como expandir su cobertura, en especial en lo relativo a la protección ante el desempleo, como parte fundamental de sistemas integrados de protección social. Para ello, se requieren asimismo políticas que impulsen la formalización del empleo y de las unidades productivas.

## D. Desafíos estructurales de la inclusión y el mercado de trabajo

En el capítulo IV se examinan las dinámicas de inclusión social e inclusión laboral en la región en algunas de sus dimensiones claves, identificándose brechas en el acceso a derechos y servicios sociales, y al trabajo decente. América Latina y el Caribe enfrenta una coyuntura compleja en el ámbito social y económico en la que se conjugan nudos y brechas estructurales y persistentes, así como nuevos desafíos. El estancamiento en la tendencia de reducción de la pobreza, las dinámicas emergentes asociadas a la revolución tecnológica y los cambios demográficos, así como la mayor ocurrencia de desastres, entre otros factores, elevan los niveles de incertidumbre y amenazan los procesos de desarrollo sostenible en la región. Para avanzar en la transformación de un escenario de riesgos a uno de oportunidades, es relevante analizar las dinámicas de la inclusión social y laboral, identificando los ámbitos que persisten como déficits estructurales. En particular, resalta la necesidad de atender a las desigualdades que padecen diversos grupos en cuanto a su acceso a mecanismos de inclusión social y laboral, lo que demanda la implementación de políticas que, además de garantizar derechos universales en estos ámbitos, sean sensibles a las diferencias.

En las últimas décadas la región ha avanzado en diversos ámbitos de la inclusión social, como el derecho a la educación, la salud y el acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad e Internet). Sin embargo, persisten importantes desigualdades en la cobertura y la calidad de esos servicios. A pesar de los avances en las tasas de matrícula y de conclusión en la educación secundaria y terciaria, hay profundas y persistentes brechas socioeconómicas con relación a esos indicadores (véase el gráfico 7). Las brechas en el derecho a una educación de calidad hacen que la región esté poco preparada para enfrentar los desafíos tecnológicos y amplían las dificultades en la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, dadas las grandes falencias en el campo de la formación de competencias.

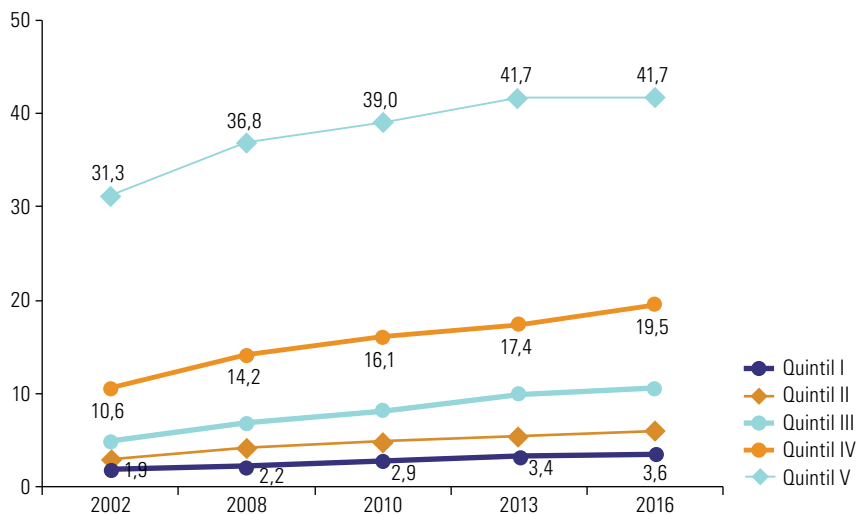
## A. Jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria



## Gráfico 7

América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria y jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria (4 años), según quintiles de ingreso, 2002-2016<sup>a</sup> (En porcentajes)

## B. Jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria (4 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> Promedios simples.

Al igual que en la educación, los avances en salud son disímiles y muy segmentados de acuerdo con los principales ejes de la matriz de la desigualdad social. Los contextos económicos y sociales ejercen una considerable influencia en el desarrollo de las enfermedades, su detección y tratamiento. La pobreza, las desigualdades y la exclusión social tienen graves consecuencias en la salud de la población.

El acceso a la infraestructura básica muestra mejoras continuas en la región, y su cobertura se ha expandido hacia territorios cada vez más alejados. A pesar de que las brechas se han reducido, persisten diferencias de acceso entre áreas geográficas y niveles socioeconómicos tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En el acceso a servicios de infraestructura más avanzados, como la infraestructura digital —que es cada vez más importante para la inclusión social, dadas las transformaciones tecnológicas aceleradas y su irrupción en los distintos ámbitos de la vida de las personas—, la expansión ha ido acompañada de brechas que pueden exacerbar desigualdades, reforzando núcleos de exclusión.

La CEPAL ha reiterado que el trabajo es la llave de la igualdad y una vía central para que las personas accedan a los ingresos que posibiliten a ellas y a sus familias niveles de vida adecuados. Pese a los avances en indicadores del mercado de trabajo registrados entre 2002 y 2014 que han tenido un rol importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad, persisten importantes desafíos de inclusión laboral. Los mercados de trabajo en la región se caracterizan por su insuficiente oferta de empleos, significativas brechas en la calidad de esos empleos, en el acceso a la protección social y en los ingresos laborales, que en alta proporción son inferiores a los salarios mínimos legales y a lo requerido para superar la pobreza y lograr niveles adecuados de bienestar, a raíz de lo cual una proporción importante de ocupados trabajan largas jornadas. Los desafíos son aun mayores para las mujeres, la población juvenil en transición de la educación al mercado de trabajo, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad.

Tal como se mencionó, los altos niveles de informalidad son una característica central de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. La informalidad generalmente implica la falta de acceso a cobertura de la seguridad social en salud y pensiones, a jornadas de trabajo definidas (incluidos descanso semanal y vacaciones anuales remuneradas), a seguros por desempleo, accidentes y enfermedades laborales, así como a la protección de la maternidad y de la paternidad, entre otros derechos previstos en la legislación laboral. Una de las formas de inserción laboral menos protegida es el trabajo por cuenta propia no calificado, una fuente muy importante de empleos e ingresos en los mercados laborales de la región. Es una categoría ocupacional heterogénea, pero con alta tendencia a la precariedad, dado que suele concentrarse en sectores de baja productividad y con escaso acceso a prestaciones sociales, principalmente a la protección social contributiva. Las transformaciones en el mundo del trabajo asociadas a la revolución tecnológica pueden aumentar aún más la proporción de ocupados en esta situación.

La proporción de personas ocupadas cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo establecido por cada país es alta en América Latina. En promedio, alrededor del 40% de la población ocupada se encuentra en esta situación y esa proporción es mucho más elevada entre los jóvenes, los mayores de 65 años y las mujeres a lo largo del ciclo de vida (véase el gráfico 8)<sup>4</sup>. Otra indicación de que parte de los ocupados no alcanza los ingresos requeridos para lograr niveles adecuados de bienestar, es que hay una proporción significativa de subempleo por ingresos, es decir, de personas que trabajan jornadas excesivas para lograr ingresos laborales mayores a los niveles de pobreza relativa en su país. En 2016, alrededor del 20% de los ocupados se encontraban en esa situación y esa proporción era mucho más elevada en las zonas rurales (35%) que en las urbanas (16%).

Para avanzar hacia crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, es necesario progresar simultáneamente en la inclusión social y la inclusión laboral. En el capítulo IV también se presenta un ejercicio de medición de la doble inclusión, social y laboral, que pone en evidencia deudas que persisten en América Latina a la hora de garantizar derechos básicos para grandes segmentos de la población, haciendo hincapié en las interrelaciones entre el acceso a los servicios sociales y al trabajo decente. La doble inclusión expresa la capacidad de los Estados para garantizar simultáneamente el acceso universal a los servicios sociales y a la infraestructura básica, independientemente del nivel de ingresos y otras

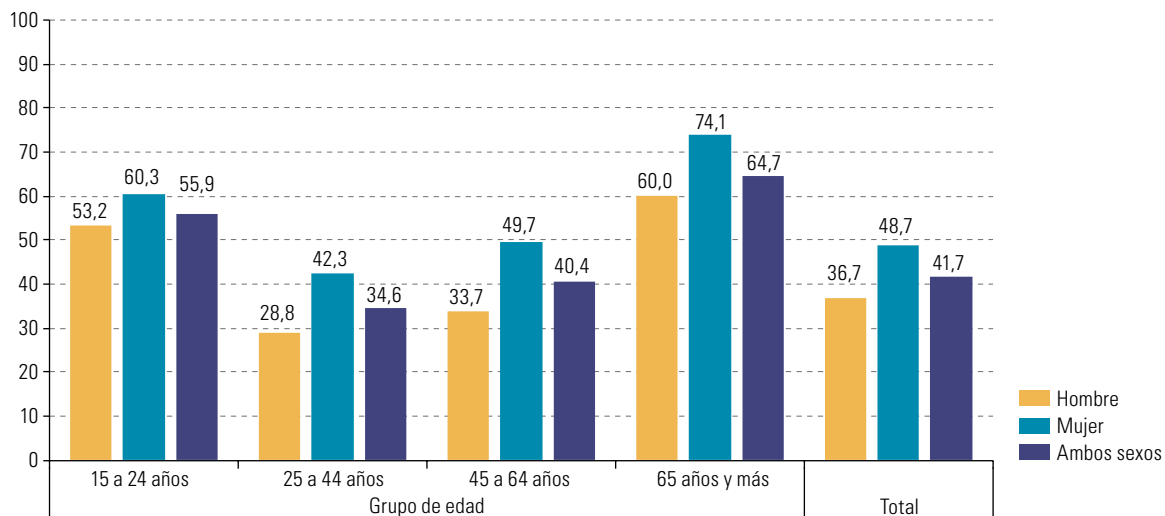
<sup>4</sup> La legislación del salario mínimo estrictamente se aplica solo a los asalariados con contrato de trabajo, por lo que parte de la población ocupada (no asalariada y asalariada informal o sin contrato) no está legalmente cubierta por este régimen. Pese a ello, el porcentaje de ocupados que reciben ingresos inferiores al salario mínimo es una aproximación a la proporción de trabajadores que no alcanzan niveles mínimos de remuneración por su trabajo para garantizar un nivel de vida digno. Además, el salario mínimo suele tener un efecto de "faro", ya que sirve de referencia para los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de tiempo parcial.

características de los hogares, así como a la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con empleos decentes que les otorguen acceso a los derechos laborales y a la protección social y les permitan salir de la pobreza. Desde 2002, la proporción de hogares en situación de doble inclusión social y laboral ha venido aumentando constantemente, en tanto que se ha reducido el porcentaje de hogares en doble exclusión. Pese a ello, solo 1 de cada 4 hogares latinoamericanos se encuentra en una situación de doble inclusión y las brechas se acrecientan para la población rural, los hogares cuyo jefe o jefa es indígena o afrodescendiente, y las personas con discapacidad.

### Gráfico 8

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016<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> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

En suma, estos indicadores confirman un panorama con interrogantes para una región que enfrenta desafíos de gran magnitud para la inclusión social y laboral de su población y en la que persisten profundas desigualdades, especialmente ante el actual contexto económico y las transformaciones en curso en el mundo del trabajo. En cuanto al acceso a los servicios sociales, la región enfrentará mayores demandas en el sector de la salud y de los cuidados asociadas al envejecimiento poblacional, mientras que no termina de consolidar oportunidades universales en estas dimensiones y en el acceso y calidad de la educación. En términos de inclusión laboral, las mejoras observadas, por ejemplo, en la cobertura de las pensiones o la capacidad de los ingresos laborales para garantizar niveles adecuados de vida son insuficientes para cerrar brechas, mientras se intensifican fenómenos como el debilitamiento del empleo típico y la aparición de nuevas formas de empleo que cuestionan de forma directa los requerimientos de formación, educación e inclusión digital, a los sistemas de protección social, a los derechos en el trabajo y a la calidad de la inserción laboral. De esta forma, se configura un escenario donde a las antiguas deudas se suman las tensiones emergentes con resultados inciertos para el bienestar de la población.

Para enfrentar las persistentes y emergentes brechas de bienestar, es fundamental adoptar una perspectiva universalista en las políticas públicas, contribuyendo a la construcción de Estados de bienestar. Para ello es preciso implementar estrategias

sensibles a las diferencias para cerrar brechas de acceso que afectan a grupos de la población, así como reconocer el escenario de nuevos y antiguos riesgos que inciden en la sociedad en su conjunto. En particular, implica reconocer que la inclusión social y la inclusión laboral son dimensiones centrales y complementarias del desarrollo social inclusivo y de la garantía de un nivel básico de bienestar para todas las personas. La política social debe contribuir a avanzar de manera simultánea en esos dos ámbitos. Fortalecer acciones que aumenten la cobertura y el acceso a la educación (en los distintos niveles), a la salud y a la infraestructura, mejorando al mismo tiempo la calidad de la oferta de estos servicios, debería ser una política pública activa de los países de la región, con el objeto de avanzar en la inclusión social. A su vez, la institucionalidad laboral tiene un rol clave para mejorar las condiciones de trabajo y promover el trabajo decente, tanto en lo que se refiere a las oportunidades de empleo y la protección contra el desempleo, como al nivel de las remuneraciones, el acceso a la seguridad social y la observancia de los derechos en el trabajo.

La CEPAL recomienda reforzar las políticas laborales y de mercado de trabajo inclusivas articuladas con las de seguridad social, orientadas a la generación de empleos de calidad, el aumento de la formalización, la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva. Reforzar los sistemas universales e integrados de protección social se vincula doblemente con la inclusión social y laboral, en cuanto sus instrumentos promueven el acceso a los servicios sociales y al trabajo decente. En suma, los Estados disponen de un conjunto de políticas públicas para abordar este doble desafío, que debe ser encarado a la luz de las brechas entrecruzadas identificadas en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social, los déficits de trabajo decente y los cambios en los ámbitos de la tecnología, la economía y el trabajo, la demografía y el medio ambiente.

## E. Autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral

En el capítulo V se presentan, mediante información estadística, algunos nudos estructurales de la desigualdad de género en el mundo del trabajo. En América Latina y el Caribe prevalecen nudos estructurales que limitan el pleno goce de los derechos de las mujeres y el avance hacia la igualdad de género. El proceso de globalización, los cambios en los patrones demográficos, el cambio climático, las condiciones económicas y la desigualdad en el acceso y uso de las tecnologías en y entre los países suponen retos adicionales para alcanzar la igualdad de género.

El mundo del trabajo cumple un rol fundamental en la eliminación o la perpetuación de las desigualdades. Desde una perspectiva de género, el análisis del mundo del trabajo debe hacerse de forma integral observando las dinámicas del empleo para el mercado, pero sin desconocer el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares. La sobrecarga de trabajo no remunerado opera como una barrera para la inclusión plena de las mujeres en trabajos decentes y profundiza las brechas existentes.

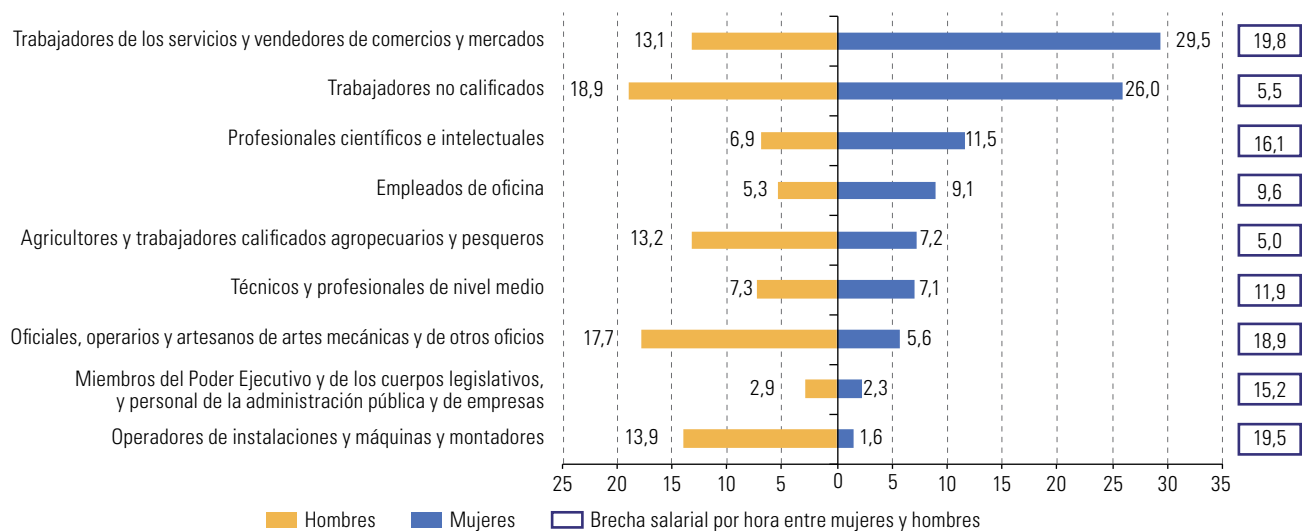
El incremento de la tasa de participación femenina en las últimas décadas no ha tenido como corolario una mayor participación de los hombres en las actividades de trabajo no remunerado. Existe un grupo importante de mujeres que no puede entrar al mercado laboral por atender situaciones familiares, en particular el cuidado de personas dependientes. Eso ha ocasionado el estancamiento del incremento de la tasa de participación de las mujeres; la participación femenina sigue siendo menor que la de los hombres: 50,2% y 74,4%, respectivamente, en 2017. Además, el desempleo femenino se mantiene por sobre el de los hombres (10,4% y 7,6%, respectivamente, en 2017).



Los mercados laborales presentan una marcada segmentación horizontal que delimita la participación de las mujeres y las concentra en algunos sectores de la economía, como el del cuidado (enseñanza, salud, asistencia social y empleo doméstico), que constituye su mayor fuente de empleo (27,7%). Esto se explica como una extensión al mercado laboral del papel que se asigna a las mujeres como cuidadoras. También hay una importante segregación ocupacional que se expresa en una alta concentración de mujeres en ocupaciones menos calificadas (véase el gráfico 9).

### Gráfico 9

América Latina (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada y brecha salarial entre mujeres y hombres, por tipo de ocupación, según sexo, alrededor de 2016<sup>a b c</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> La parte izquierda del gráfico se refiere a la población total ocupada de 15 años y más. La parte derecha del gráfico se refiere a la población asalariada. La brecha salarial corresponde a la diferencia entre los ingresos laborales de las mujeres asalariadas, de 20 a 49 años, que trabajan 35 horas o más por semana, en zonas urbanas, y los de los hombres de iguales características.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2016 para la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Perú y el Uruguay, y a 2015 para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile.

<sup>c</sup> Se estandarizaron las ocupaciones para los países que tenían información que se ajusta a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88).

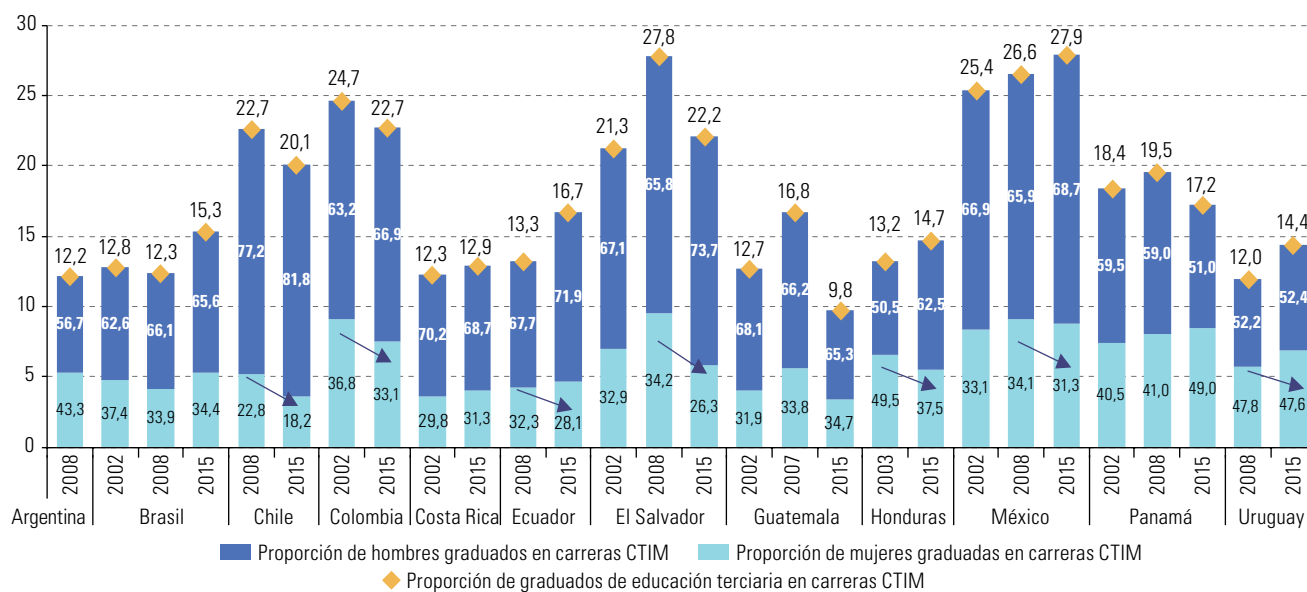
El surgimiento, la interacción y la convergencia de una serie de tecnologías disruptivas caracterizan una nueva revolución tecnológica que genera oportunidades y desafíos para las sociedades y las economías, reconfigurando el mundo del trabajo. Los cambios tecnológicos podrían profundizar las brechas de género en el mercado laboral, pues los sectores donde se espera una mayor supresión de puestos de trabajo son aquellos en que las mujeres tienden a estar mayoritariamente empleadas, como el sector de los servicios. También es probable que las mujeres deban enfrentar más dificultades para acceder a los empleos que se crearán a partir de las nuevas tecnologías, debido a que están subrepresentadas en los sectores y ocupaciones que potencialmente tendrán mayor expansión.

Las nuevas tecnologías han hecho posible el surgimiento de nuevos tipos de empleo que han modificado las relaciones laborales al establecer esquemas más flexibles, pero a la vez más precarios, con vínculos más tenues entre empleador y trabajador, y sin acceso a los mecanismos tradicionales de protección social. Si se mantienen las formas culturales y de asignación de tareas domésticas y de cuidados —que consideran que la reproducción social es una responsabilidad de las mujeres y no una necesidad de las sociedades—, las nuevas formas de la organización del trabajo podrían perpetuar los roles tradicionales de género, poniendo en riesgo los avances en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Para responder al efecto que los cambios tecnológicos tendrán en el empleo, es necesario que la revolución tecnológica esté acompañada de una transformación educativa y de formación de capacidades técnicas y profesionales. Estas modificaciones deberán tener sinergia con las demandas de los nuevos mercados y los desafíos que persisten en la región. En este contexto, es relevante desarrollar nuevas habilidades en tecnologías avanzadas asociadas a las disciplinas en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM); habilidades socioemocionales para la resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, creatividad, entre otras, áreas en que las mujeres están subrepresentadas: solo el 34,6%<sup>5</sup> de los graduados en CTIM en la región son mujeres (véase el gráfico 10).

### Gráfico 10

América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, entre 2002 y 2015<sup>a,b</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Data for Sustainable Development" [en línea] <https://sdg.uis.unesco.org/>.

<sup>a</sup> El número de graduados en carreras CTIM corresponde a la proporción de mujeres y hombres en carreras CTIM calculada como la proporción de mujeres y hombres del total de graduados CTIM en cada año.

<sup>b</sup> El número de graduados de educación terciaria en carreras CTIM se expresa como el porcentaje del total de graduados en educación terciaria.

Además, persiste una fuerte segmentación de género en la oferta educativa y la de formación técnico-profesional que se reproduce en el sistema productivo y en las oportunidades de empleo, en especial de empleos de calidad.

Una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no solo tendría un impacto relevante en la actividad económica, sino que permitiría mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, a la vez que aumentaría la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, el aporte que las mujeres hacen a la sostenibilidad de las economías no solo se da en el mercado laboral: ellas también aportan significativamente a la economía de los países mediante su trabajo no remunerado. El aporte económico

<sup>5</sup> Promedio simple correspondiente a 2015 para 12 países de la región (a excepción de la Argentina, cuyo último dato disponible es para 2010), sobre la base de UNESCO, "Data for Sustainable Development" [en línea] <https://sdg.uis.unesco.org/>.

del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares de la región equivale a entre el 15,2% y el 24,2% del PIB, cifra que en muchos países es superior a la contribución de cualquier otra actividad económica.

Sin políticas públicas que promuevan a las mujeres en las áreas CTIM, eviten el empobrecimiento y precarización de los empleos, y aumenten la corresponsabilidad de los sistemas de cuidado, estas corren el riesgo no solo de perder los beneficios de los empleos del futuro, sino además de seguir afrontando las brechas y las carencias de trabajo decente que experimentan en la actualidad. Para evitar estas consecuencias, es necesario crear una agenda de políticas relevantes y adaptadas al contexto regional, que tome en consideración la estructura productiva, las estrategias de desarrollo y la inserción en la economía global; que cuente, igualmente, con un enfoque transversal de género, y que esté respaldada por estudios prospectivos, para ofrecer propuestas oportunas, que permitan anticiparse y llegar a tiempo a los cambios.

## F. Conclusiones

En síntesis, los mensajes principales de esta edición del *Panorama Social de América Latina* son:

- i) La erradicación de la pobreza continúa siendo un desafío central para los países de América Latina. Aun cuando la región logró importantes avances entre la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en la extrema pobreza.
- ii) Debe prestarse especial atención a los factores que llevan a que la pobreza afecte de manera desproporcionada a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a la población en zonas rurales y a las personas indígenas y afrodescendientes.
- iii) La desigualdad de ingresos se reduce apreciablemente entre 2002 y 2017, pero a un ritmo menor en años recientes. La participación de la masa salarial en el PIB aumenta, incremento que se enlentece a partir de 2014.
- iv) Los ingresos laborales, las pensiones y las transferencias a los hogares más pobres tienen un rol clave en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. La protección social es fundamental para contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en estos indicadores.
- v) El gasto social mantiene su importancia en el gasto público total y crece a una tasa superior a la del producto entre 2015 y 2016. Su contribución ha sido clave en los avances registrados durante el período; sin embargo, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas sociales. En un contexto menos favorable, deben realizarse esfuerzos para fortalecerlo.
- vi) Entre 2002 y 2016 se registran mejoras significativas en indicadores de inclusión social relacionados con la educación, la salud y la infraestructura básica, pero con importantes brechas de acceso y de calidad de los servicios.
- vii) Persisten importantes desafíos para la inserción laboral: desempleo, bajos ingresos, altos niveles de informalidad y desprotección en el trabajo.
- viii) Las brechas estructurales de inclusión afectan a la población rural, las mujeres, los jóvenes y las personas indígenas y afrodescendientes.

- ix) Frente a un contexto de cambios en el mundo del trabajo, a escenarios de incertidumbre económica y a un ciclo de débil crecimiento en la región, es imperativo reforzar las políticas sociales y laborales para enfrentar la pobreza, la desigualdad y los déficits de la inclusión social y laboral.
- x) En ese contexto, deben abordarse explícitamente las desigualdades de género para evitar su profundización y avanzar en su superación.
- xi) Son centrales las políticas universales e intersectoriales, sensibles a las diferencias y orientadas al aumento de la cobertura y calidad de los servicios sociales, a la protección social y al trabajo decente.
- xii) Estas políticas se deben vincular con los desafíos de los necesarios cambios a la estructura productiva para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad.

# Desigualdades socioeconómicas en América Latina: tendencias recientes en la distribución del ingreso y la riqueza

---

Introducción

A. La distribución del ingreso de los hogares

B. La distribución funcional del ingreso

C. Desigualdad y riqueza: distribución de los activos físicos y financieros

D. A modo de cierre

Bibliografía

Anexo I.A1



## Introducción

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Aunque en la última década se han producido avances importantes en su reducción, como se ha indicado en sucesivas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, persisten altos niveles de desigualdad económica y social. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana (la segunda región más desigual), y con un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central.

Los altos niveles de desigualdad en la región conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2016a). Reducir significativamente la desigualdad es un compromiso mundial plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconoce a la igualdad como un factor clave para la estabilidad internacional y la reducción de los conflictos. El propósito de la Agenda de asegurar “que nadie se quede atrás” refleja con claridad su vocación universalista e incluyente (CEPAL, 2018b).

Si bien el crecimiento económico es fundamental para la reducción de la pobreza y la inclusión económica y social, los altos niveles de desigualdad pueden limitar significativamente esos procesos. La desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen, debido a que la estructura social tiende a reproducirse a través de una estructura diferencial de oportunidades y una enorme disparidad de resultados, limitando la movilidad, particularmente hacia estratos sociales más altos. La desigualdad es percibida como particularmente negativa cuando las oportunidades para mejorar la situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando las personas en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio” (Bárcena y Prado, 2016). En estas condiciones, la desigualdad puede llevar a la inestabilidad social y la deslegitimación de los mecanismos de apropiación de los recursos, los sistemas que los regulan y los grupos sociales que los controlan (CEPAL, 2016b).

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la igualdad es un valor fundamental del desarrollo y un principio ético irreductible, no solo porque provee a las políticas de un fundamento último centrado en el enfoque de derechos, sino también porque es una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en la innovación y el aprendizaje, con efectos positivos en la productividad, la sostenibilidad económica y ambiental, la difusión de la sociedad del conocimiento, y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena. Este énfasis se basa en el reconocimiento de que la desigualdad conlleva grandes costos de eficiencia porque condiciona el acceso desigual de los agentes económicos a capacidades y oportunidades, y modela reglas del juego e incentivos que se pueden convertir en obstáculo para su participación plena (CEPAL, 2018b).

Así, la igualdad es una condición necesaria para la eficiencia dinámica del sistema económico, al crear un ambiente institucional, de políticas y esfuerzos para la construcción de capacidades, facilitando el aumento de la velocidad de la innovación, de absorción de innovaciones generadas en otras partes del mundo y por tanto de reducción de las brechas tecnológicas, su difusión en el tejido productivo y, por consiguiente, el incremento de la productividad y la apertura de espacios de inversión de manera sostenible. La igualdad no solo favorece la eficiencia de la oferta, sino que genera efectos positivos

sobre la demanda efectiva: una mejor distribución del ingreso facilita la expansión de la demanda e impulsa una estructura productiva cada vez más diversificada y competitiva (CEPAL, 2018b). Los avances hacia la igualdad de medios, derechos, oportunidades, capacidades, autonomías y reconocimiento son condiciones necesarias para lograr los acuerdos sociales indispensables a nivel nacional e internacional para transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible, que viabilice y compatibilice el crecimiento económico en el largo plazo, el desarrollo social y el cuidado del medio ambiente.

El presente capítulo se centra en el análisis del nivel y evolución de la concentración en la distribución del ingreso, como uno de los factores clave del alto nivel de desigualdad en la región y obstáculo para un modelo de desarrollo sostenible, desde tres perspectivas diferentes y complementarias. En primer lugar, se analizan las tendencias recientes y de mediano plazo en la distribución del ingreso corriente de los hogares y las personas, a partir de las encuestas de hogares de los países; en segundo lugar, se realiza un examen de largo plazo de la evolución de la distribución funcional del ingreso, esto es, de los cambios en la participación del factor trabajo y el factor capital en las retribuciones derivadas de la producción y agregación de valor de los bienes y servicios de los países (PIB), sobre la base de los sistemas de cuentas nacionales y estimaciones derivadas; y, en tercer lugar, se analiza la concentración de la riqueza, particularmente la propiedad de activos físicos y activos financieros de renta fija y variable, en tres países respecto de los que se dispone de información a partir de encuestas financieras y similares.

## A. La distribución del ingreso de los hogares

Desde principios de la década de 2000, la desigualdad del ingreso se ha reducido apreciablemente en la región, aunque a un ritmo menor en el período comprendido entre 2014 y 2017. La evolución de las brechas entre los grupos de menores y mayores recursos correspondió en gran medida a los cambios ocurridos en la distribución de los ingresos laborales —que representan, en promedio, el 72% de los ingresos totales de los hogares—, aunque las pensiones y transferencias también jugaron un papel significativo, particularmente en los estratos de menores ingresos. Esto indica que los sistemas de protección social existentes han contribuido a la disminución de la concentración de ingresos registrada a partir de 2002, como se ha señalado en ediciones anteriores del *Panorama Social* y, en los últimos años, han ayudado a contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza.

### 1. La desigualdad medida por indicadores tradicionales

Dando continuidad al seguimiento sistemático que realiza la CEPAL sobre la desigualdad del ingreso, esta sección describe el estado actual de la misma y su evolución en los últimos años, con base en la información de las encuestas de hogares más recientes (que en la mayoría de los países analizados corresponde a 2017)<sup>1</sup>. Para cuantificar el nivel y la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso es conveniente utilizar índices sintéticos que tomen en consideración la situación relativa de todos los individuos. El más utilizado es el índice de Gini, que toma valores entre 0 (ausencia de desigualdad) y 1 (desigualdad máxima).

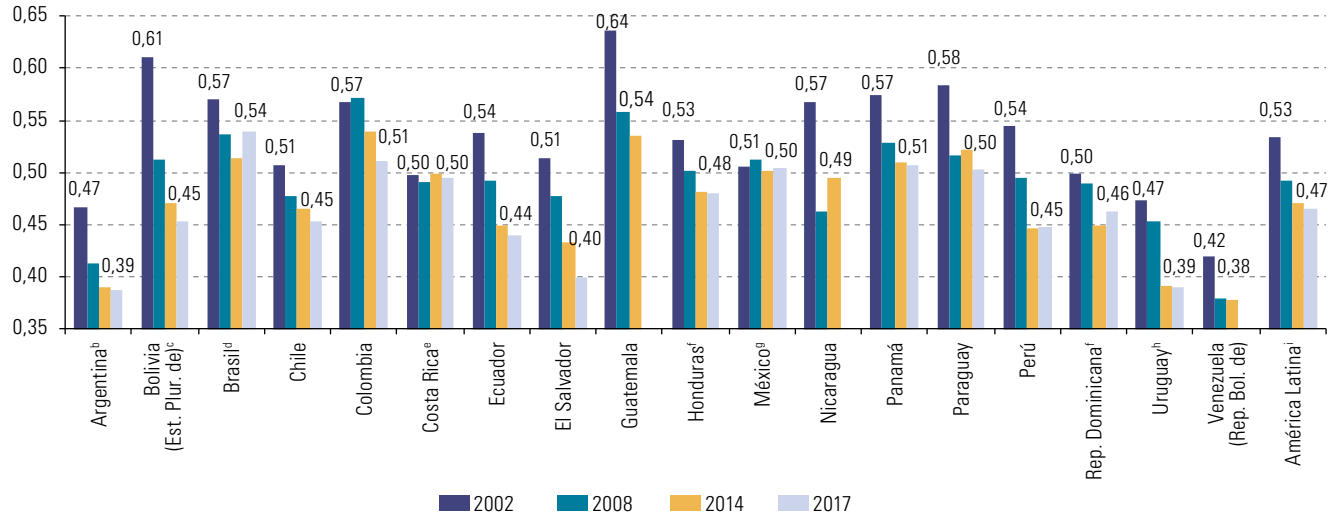
<sup>1</sup> La información utilizada para medir la desigualdad distributiva proviene de las encuestas de hogares utilizadas en los países de la región para medir el ingreso, que pueden ser encuestas de empleo, de propósitos múltiples y de ingresos y gastos. Las encuestas, compiladas y armonizadas regularmente por la CEPAL, forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).



De acuerdo con la información más reciente disponible, el índice de Gini alcanza en América Latina un valor promedio de 0,466<sup>2</sup>. Si se considera los 15 países con datos a 2016 o 2017, el indicador varía entre más de 0,500 en el Brasil, Colombia, México y Panamá y menos de 0,400 en la Argentina, El Salvador y el Uruguay (véase el gráfico I.1).

### Gráfico I.1

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017<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). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo.

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

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Cifras de 2017 corresponden a 2015.

<sup>d</sup> Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.

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

<sup>f</sup> Cifras de 2017 corresponden a 2016.

<sup>g</sup> Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

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

<sup>i</sup> Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

Aunque los niveles actuales de desigualdad son considerablemente inferiores a los que se observaban a inicios de la década de 2000 (CEPAL, 2018a), en el último trienio el promedio regional de este indicador no ha presentado mayores cambios. En efecto, el promedio simple de los índices de Gini de los 18 países de la región cayó desde 0,534 en 2002 a 0,493 en 2008, 0,471 en 2014, hasta 0,466 en 2017, con un ritmo de reducción anual del 1,3% entre 2002 y 2008, el 0,8% entre 2008 y 2014 y el 0,3% entre 2014 y 2017<sup>3</sup>.

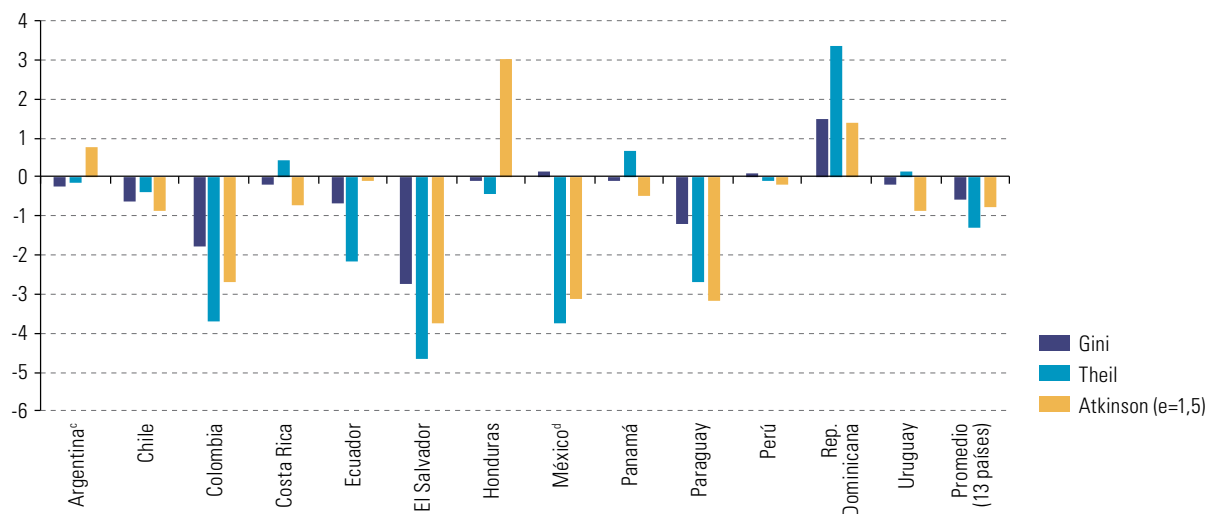
Las variaciones observadas en 13 países entre 2014 y 2017 revelan situaciones heterogéneas. Colombia, El Salvador y el Paraguay mostraron reducciones del índice mayores que el 1% al año, mientras que Chile y el Ecuador registraron caídas apenas superiores al 0,5% por año. Los restantes países analizados no tuvieron cambios significativos en este indicador, excepto la República Dominicana, donde la desigualdad aumentó por lo menos hasta 2016 (véanse el gráfico I.2 y el cuadro I.A1.1 del anexo).

<sup>2</sup> Promedio para 18 países sobre la base de información de 2017, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia (2015), Honduras, México y la República Dominicana (información de 2016) y Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (información de 2014).

<sup>3</sup> El promedio para los 18 países incluye encuestas de hogares que no mantienen la comparabilidad en todo el período. Si se utilizaran solamente las encuestas de los 13 países con comparabilidad entre 2002 y 2017 (es decir, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), los ritmos de reducción serían del 1,2% anual entre 2002 y 2008, el 1,0% entre 2008 y 2014 y el 0,6% entre 2014 y 2017.

## Gráfico I.2

América Latina (13 países): variación anual de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2017<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> El año inicial para estimar la variación corresponde a 2014, excepto en Chile (2013). El año final corresponde a 2017, excepto en Honduras, México y República Dominicana (2016).

<sup>b</sup> El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0. Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita.

<sup>c</sup> Área urbana.

<sup>d</sup> Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

El uso de indicadores complementarios de la desigualdad del ingreso, como los índices de Theil y Atkinson (con un coeficiente de aversión a la desigualdad igual a 1,5), permite evaluar si las variaciones del índice de Gini son suficientemente descriptivas de la evolución de la distribución del ingreso<sup>4</sup>. Ambos índices corroboran las disminuciones y aumentos de la desigualdad descritos con base en el índice de Gini. Por otra parte, el índice de Atkinson, más sensible a los cambios ocurridos en la parte baja de la distribución, da cuenta de un deterioro distributivo en Honduras, no reflejado por los otros dos indicadores. Según estos índices México tuvo una mejora distributiva en el período no captada por la variación del índice de Gini<sup>5</sup>.

Otra forma habitual de caracterizar la distribución del ingreso es la participación de los hogares en el ingreso total. El ingreso captado por el quintil con mayores recursos (quintil V) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso del quintil de menores recursos (quintil I) es en promedio de apenas un 6% de los ingresos totales. Las brechas de ingreso entre grupos son particularmente pronunciadas en el extremo más alto de la distribución. El decil más rico recibe un 30% de los recursos totales, lo que equivale al doble de los recursos captados por el noveno decil y cinco veces los del primer quintil (véase el cuadro I.1).

<sup>4</sup> Véase una explicación más detallada sobre la forma de cálculo y aplicación de los índices de desigualdad en Atuesta, Mancero y Tromben (2018).

<sup>5</sup> Las cifras de México para 2016 provienen del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH"; la divergencia de resultados entre el índice de Gini y los demás índices de desigualdad puede estar influenciada por las características de ese modelo.

País	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
						Decil IX	Decil X
Argentina <sup>b</sup>	2017	10	16	17	22	14	21
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2015	5	12	18	25	16	25
Brasil	2017	5	10	12	20	15	38
Chile	2017	8	12	15	20	14	31
Colombia	2017	5	11	15	21	15	33
Costa Rica	2017	5	10	15	22	17	31
Ecuador	2017	7	12	17	23	15	27
El Salvador	2017	8	13	18	23	15	24
Guatemala	2014	5	10	14	20	16	35
Honduras	2016	5	10	15	22	16	31
México <sup>c</sup>	2016	6	11	15	21	15	33
Nicaragua	2014	5	10	16	21	14	34
Panamá	2017	5	10	16	22	15	32
Paraguay	2017	5	10	15	21	14	35
Perú	2017	5	11	17	24	16	27
República Dominicana	2016	7	11	16	21	15	30
Uruguay	2017	10	14	17	22	14	23
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	8	14	19	23	14	22
América Latina (promedio simple)		6	11	16	22	15	30

**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> Deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014 (véase [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>).

Respecto de la composición de los ingresos en los distintos estratos —aun cuando el monto de los mismos difiere ampliamente entre los distintos quintiles de hogares—, su estructura según fuentes es relativamente homogénea a lo largo de la distribución, salvo en el primer quintil. La mayor fuente de recursos de los hogares son las remuneraciones por el trabajo, tanto del empleo asalariado como del trabajo por cuenta propia, que representan, en promedio, un 72% de los ingresos. Los ingresos del trabajo remunerado tienen una participación similar a partir del segundo quintil, pero es inferior en el primer quintil (64%) y, en él, el aporte del empleo asalariado es más bajo. Adicionalmente, ese es el quintil en el que mayor peso tienen las transferencias monetarias (públicas y privadas), que corresponden en promedio al 16% del ingreso per cápita (véase el gráfico I.3).

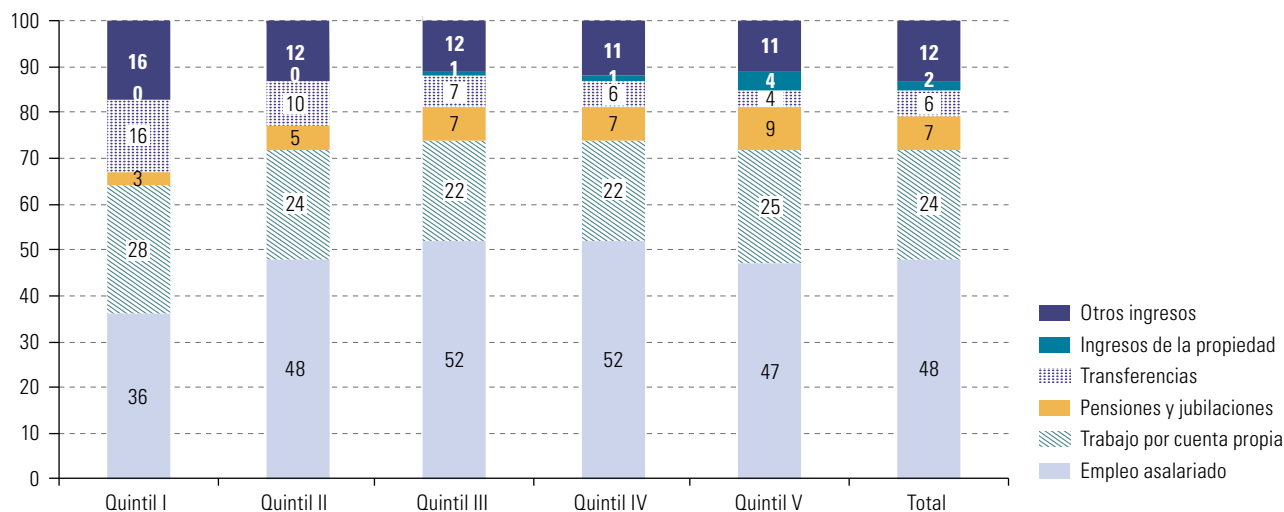
A su vez, las pensiones y transferencias recibidas por los hogares representan entre el 13% y el 19% de los ingresos de los distintos quintiles, con una composición variable a lo largo de la distribución. En el primer quintil, predominan los ingresos por transferencias (que incluyen pensiones no contributivas, transferencias de programas de reducción de la pobreza y remesas de hogares residentes en el exterior, entre otras), mientras que en el quinto quintil predominan los ingresos por jubilaciones y pensiones contributivas.

Otros ingresos, como la propiedad de activos y el alquiler imputado, representan entre un 12% y un 16% en los diversos quintiles. Naturalmente, los ingresos de la propiedad solo alcanzan una participación relevante en el quinto quintil (véase el apartado C), aun cuando esta fuente generalmente está subregistrada en las encuestas de hogares (véase CEPAL, 2018a, cap. I).

### Cuadro I.1

América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, año más reciente<sup>a</sup> (En porcentajes)

Gráfico I.3

América Latina (18 países): estructura de los ingresos según fuente, por quintiles, año más reciente<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> Promedio construido sobre la base de información del año más cercano a 2017 disponible para cada uno de los 18 países. 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).

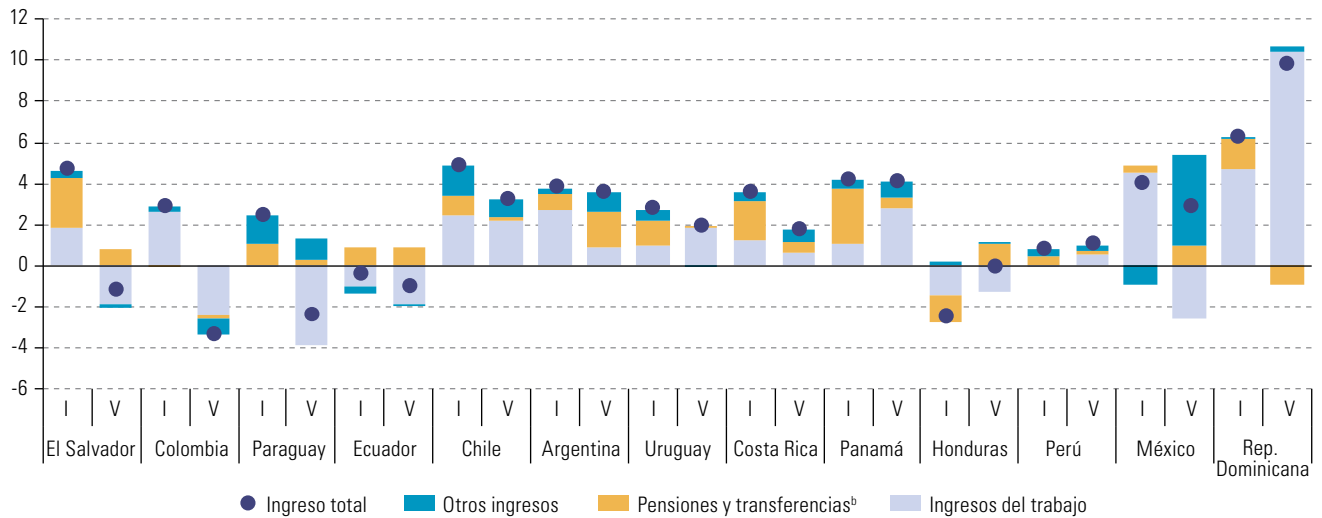
Los cambios de las principales fuentes de ingreso en los quintiles extremos de la distribución permiten aproximarse a los factores que explican la evolución reciente de la desigualdad de ingresos. En los cinco países donde el índice de Gini se redujo en al menos un 0,5% por año entre 2014 y 2017 (Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Paraguay), el ingreso medio del primer quintil creció proporcionalmente más que el del quinto quintil, o al menos decreció menos. En Chile, el mayor crecimiento del ingreso del primer quintil provino tanto de los ingresos del trabajo y de las transferencias como de los otros ingresos. En El Salvador, el primer quintil tuvo un crecimiento real del ingreso medio impulsado por las pensiones y transferencias y los ingresos del trabajo, mientras que el quinto quintil perdió ingreso medio, debido principalmente a una reducción de los ingresos laborales. En Colombia, el ingreso medio del primer quintil aumentó gracias al aumento de los ingresos laborales, fuente que en el quinto quintil decreció en términos reales, llevando a una disminución del ingreso medio de ese grupo. En el Paraguay el ingreso del primer quintil aumentó por las pensiones y transferencias y los otros ingresos, mientras que el quinto quintil tuvo una pérdida de ingresos principalmente debido a la reducción de los ingresos laborales. En el Ecuador disminuyó el ingreso medio del primer quintil y del quinto quintil, por una menor caída del ingreso laboral en el primer quintil (véase el gráfico I.4).

De los restantes países en los que el índice de Gini disminuyó levemente o aumentó en el período entre 2014 y 2017, en la Argentina, Costa Rica, el Perú, México y el Uruguay el ingreso medio del primer quintil creció más que en el quinto quintil. Aunque estos incrementos se explican principalmente por los ingresos laborales —debido más que nada al peso de esos ingresos en la composición del ingreso total de los hogares— los aumentos en las pensiones y transferencias explican entre el 10% y el 20% de la variación de los ingresos del primer quintil, con la excepción de Costa Rica y el Uruguay,

donde su peso ha sido muy importante (el 50% del aumento de los ingresos del 20% de la población más pobre). Finalmente, y pese a que en Panamá el ingreso total del quintil de mayores recursos fue similar al del primer quintil, las mejoras registradas en este último obedecen principalmente al incremento de las pensiones y transferencias; las reducciones de estas mismas fuentes explican en buena medida el deterioro del ingreso total del primer quintil en Honduras.

#### Gráfico I.4

América Latina (13 países): variación anual del ingreso per cápita y contribución de las principales fuentes de ingreso, en el primer y el quinto quintil, 2014-2017<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> Países con reducción del índice de Gini mayor al promedio regional, ordenados según la magnitud de la reducción. El año inicial para estimar la variación corresponde a 2014, excepto en Chile (2013). El año final corresponde a 2017.

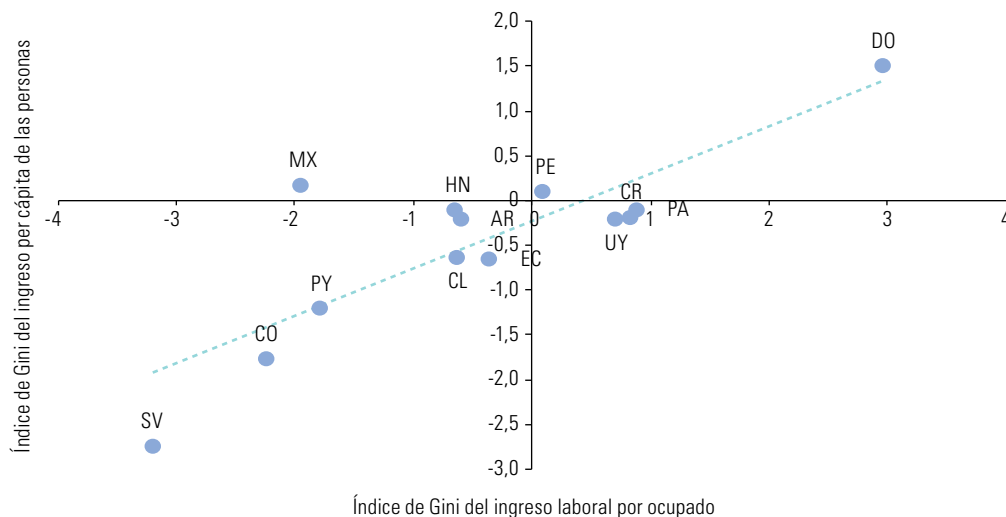
<sup>b</sup> Corresponde a transferencias públicas y privadas y, entre estas, las remesas del exterior y de otros hogares en el país.

Esos datos ponen en evidencia la importancia de la red de protección social que se constituye y se fortalece en la región a partir de comienzos de la década de 2000 (en especial las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos y las remesas, en algunos casos) para contener los deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza en los años más recientes.

Como se vio, la alta participación de los ingresos del trabajo en el ingreso total de los hogares hace previsible que los cambios distributivos de ambas corrientes de ingreso guarden una relación estrecha. En efecto, las variaciones del índice de Gini de los ingresos laborales por persona ocupada observadas entre 2014 y 2017 son muy similares a las que se presentan en el índice de Gini del ingreso per cápita descrito anteriormente. Solamente en el caso de México la distribución de los ingresos del trabajo presenta una mejora evidente, que no se refleja en el resultado a nivel de toda la población, al verse contrarrestada por un deterioro en la distribución de los otros ingresos (véase el gráfico I.5).

**Gráfico I.5**

América Latina  
(13 países): variación  
anual del índice de Gini  
del ingreso per cápita y  
del ingreso laboral por  
ocupado, 2014-2017<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> El año inicial para estimar la variación corresponde a 2014, excepto en Chile (2013). El año final corresponde a 2017, excepto en Honduras, México y la República Dominicana (2016).

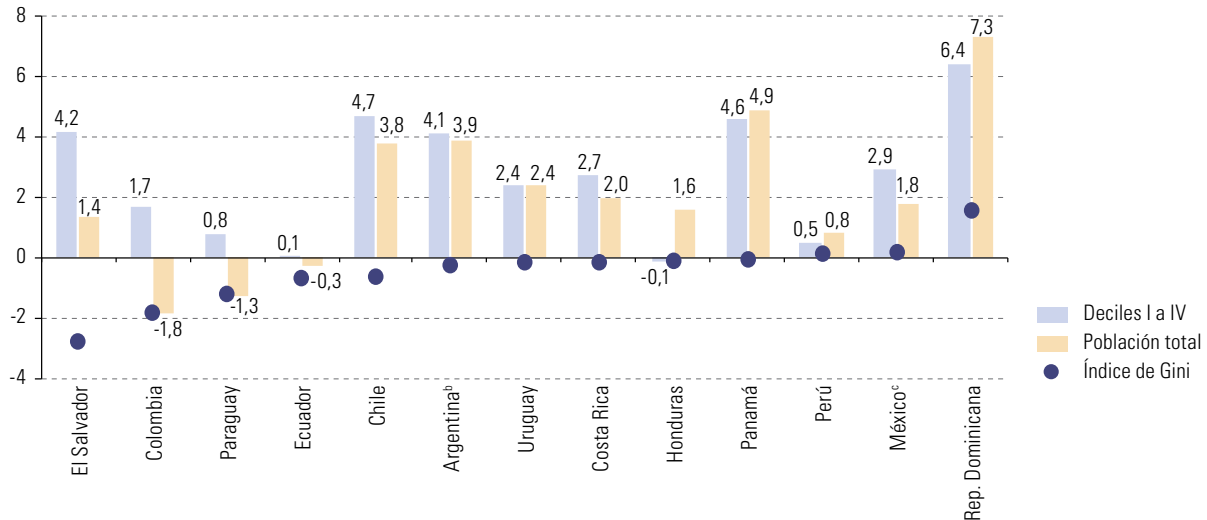
## 2. La reducción de la desigualdad en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, son un referente para el monitoreo de la distribución del ingreso. En efecto, el ODS 10 consiste en reducir la desigualdad tanto al interior de cada país como entre países. Entre las diversas metas que componen este objetivo, hay dos que conciernen a la desigualdad entre personas. La primera requiere que los ingresos del 40% más pobre de la población crezcan sostenidamente a una tasa superior a la media nacional; la segunda apunta a potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas. Para cuantificar el avance en esas metas, el marco de indicadores mundiales para el seguimiento de los Objetivos, adoptado por la Asamblea General en julio de 2017, incluye dos indicadores que se refieren a la desigualdad de ingresos y cuyo análisis es pertinente en esta sección.

La primera meta del ODS 10 requiere que el ingreso de los hogares en la parte baja de la distribución crezca a un ritmo mayor que el del resto de la población. Si se toman como punto de referencia las cifras de 2014, un año antes de que se adoptaran los ODS, seis países de la región han avanzado en la dirección requerida por esa meta. En los tres países con la mayor disminución del índice de Gini en este período (Colombia, El Salvador y Paraguay), el crecimiento de los ingresos de los deciles primero a cuarto fue 2 o más puntos porcentuales superior al del ingreso promedio, incluso cuando en dos de los países el ingreso promedio cayó en términos reales. A su vez, Chile, Costa Rica y México tuvieron un crecimiento del ingreso de los cuatro primeros deciles de alrededor de 1 punto porcentual mayor que el promedio, aun cuando en dos de esos países el índice de Gini no disminuyó. En la Argentina, Panamá y el Perú, el crecimiento del ingreso de la parte baja de la distribución fue similar al promedio, mientras que en la República Dominicana estuvo por debajo del mismo (véase el gráfico I.6).

**Gráfico I.6**

América Latina (13 países): variación anual del ingreso de los deciles primero a cuarto y de la población total y variación anual del índice de Gini, 2014-2017<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> El año inicial para estimar la variación corresponde a 2014, excepto en Chile (2013). El año final corresponde a 2017, excepto en Honduras, México y la República Dominicana (2016).  
<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

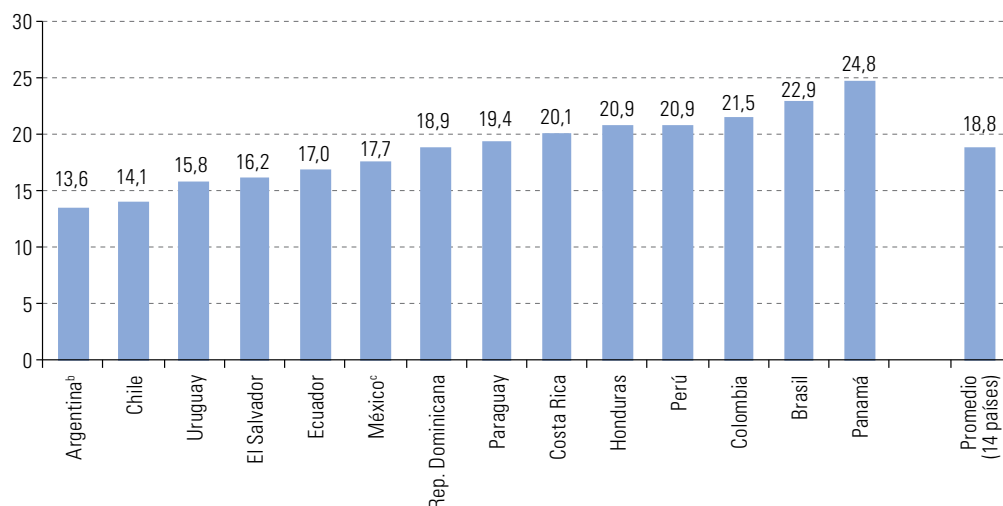
El segundo indicador relevante en el contexto de la distribución del ingreso es la proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos per cápita. Este indicador se usa habitualmente en la Unión Europea y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con el apelativo de población en riesgo de pobreza o exclusión social (Unión Europea, 2017)<sup>6</sup>. Si bien este indicador no se ajusta a la noción de "pobreza relativa" cuando su incidencia es similar o inferior a la tasa de pobreza absoluta, como ocurre en varios países de la región (CEPAL, 2013a), ilustra cuánta población tiene recursos muy por debajo de los de la sociedad en que vive. Desde esta perspectiva, este indicador se utiliza en el marco global para representar, aunque de manera incompleta, la meta de potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas.

Con base en la información más reciente disponible para 14 países, alrededor de 2017 el porcentaje de personas con ingresos inferiores al 50% de la mediana varía entre el 13,6% (en la Argentina, área urbana) y el 24,8% (en Panamá), y el promedio simple se ubica en el 18,8% (véase el gráfico I.7). En forma similar a lo observado con el índice de Gini, desde inicios del milenio se aprecia una disminución de la desigualdad, aunque más atenuada, y un enlentecimiento de este ritmo en el último período: mientras que alrededor de 2002 el porcentaje de población cuyos ingresos per cápita eran inferiores al 50% de la mediana nacional era del 21,9% (14 países), en 2008 había disminuido al 20,3%, en 2014 al 19,0%, y solo disminuyó 0,2 puntos porcentuales entre ese año y 2017.

<sup>6</sup> El indicador de "población en riesgo de pobreza o exclusión social" se calcula con base en el ingreso "adulto-equivalente". Al considerar la existencia de economías de escala en el consumo de los hogares, el ingreso adulto-equivalente conlleva un incremento en el poder adquisitivo en comparación con el ingreso per cápita (que es el utilizado en los ODS).

**Gráfico I.7**

América Latina  
(14 países): personas  
con ingresos per cápita  
inferiores al 50% de la  
mediana, 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> Datos corresponden a 2017, excepto en Honduras, México y la República Dominicana (2016).

<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

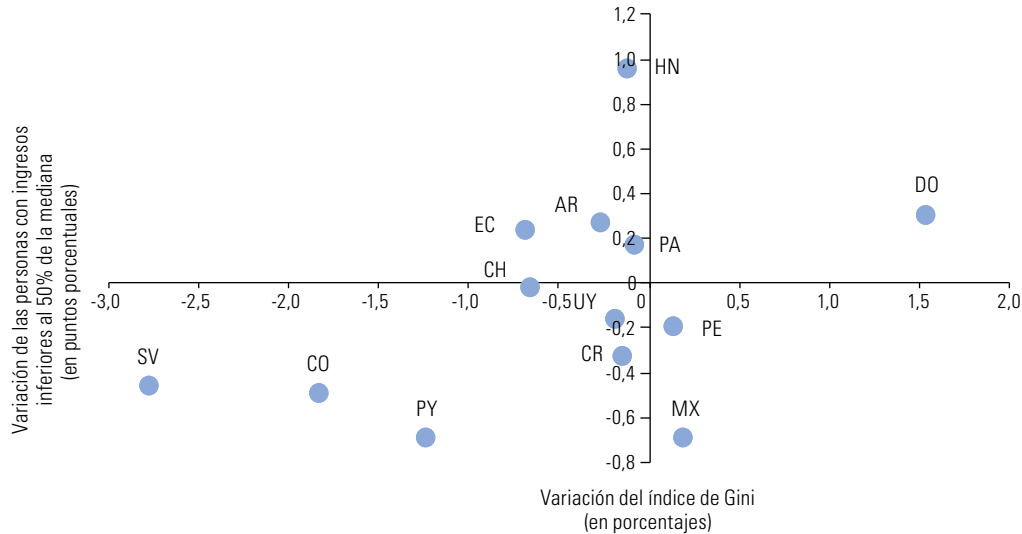
Los cambios observados entre 2014 y 2017 dan cuenta de una situación más heterogénea que la que se desprende de los indicadores analizados previamente. Por una parte, se produjo una mejora en la posición relativa de las personas de menores recursos en Colombia, El Salvador, México y el Paraguay, donde el indicador del porcentaje de población que recibe ingresos per cápita inferiores al 50% de la mediana nacional presentó disminuciones del 2% o más por año. En Chile y el Ecuador, donde el índice de Gini disminuyó, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la mitad de la mediana se mantuvo sin cambios en el primer caso y aumentó en el segundo. A su vez, este indicador aumentó en Honduras y en la República Dominicana, lo que solo en el segundo caso se vio reflejado en la variación del índice de Gini (véase el gráfico I.8).

En resumen, esta sección evidencia, mediante distintos indicadores, la significativa reducción de la desigualdad de ingresos ocurrida en América Latina a partir de 2002 y el enlentecimiento de ese proceso en el período reciente. Considerando los años más recientes (2014 y 2017), en los 13 países en que se disponen de cifras comparables para el período, en solo tres países (Colombia, El Salvador y Paraguay) disminuyeron los niveles de desigualdad del ingreso, mientras que en la República Dominicana la tendencia fue en el sentido contrario, ya que empeoraron esos indicadores. A su vez, en Chile, el Ecuador y México, varios indicadores sugieren una disminución de la desigualdad en el período, mientras que en Honduras algunos apuntan a un deterioro distributivo. Los demás países analizados (Argentina, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) no tuvieron en general variaciones significativas en sus niveles de desigualdad.

Los datos presentados en esa sección también evidencian el peso de los ingresos laborales en el aumento o la disminución de la concentración de ingresos en el período. Ello guarda una estrecha relación con el peso de esa fuente de ingresos en los ingresos totales de los hogares (72% en promedio). Por otro lado, el análisis también deja en claro la importancia de la red de protección social que se constituye y se fortalece en la región a partir de comienzos de la década de 2000 (en especial las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos) para la



disminución de la concentración de ingresos registrada a partir de 2002. Al analizar lo ocurrido en los 13 países con datos comparables para el período 2014-2017 se observa que esas transferencias han ayudado a contener deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza en los años más recientes.



**Gráfico I.8**  
América Latina  
(13 países): variación  
anual de las personas  
con ingresos inferiores al  
50% de la mediana y del  
índice de Gini, 2014-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes y 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> El año inicial para estimar la variación corresponde a 2014, excepto en Chile (2013). El año final corresponde a 2017, excepto en Honduras, México y la República Dominicana (2016).

En las páginas siguientes se analiza la desigualdad desde una segunda perspectiva: la distribución funcional del ingreso, es decir la distribución de las retribuciones al trabajo y al capital derivadas de la generación del PIB en los países. El examen se realiza no solo desde una perspectiva de largo plazo, sino también respecto a la información más reciente, dando cuenta de una trayectoria similar a la observada en la distribución del ingreso de los hogares, que en su mayor proporción depende de la evolución de los ingresos laborales en los distintos estratos socioeconómicos.

## B. La distribución funcional del ingreso

Desde mediados de la década de 2000 se observa una mejoría de la distribución funcional del ingreso: la participación de la masa salarial en el ingreso total registra un crecimiento para varios de los países de la región (8 entre 15 países), revirtiendo la caída que se registraba desde los años setenta (que fue similar a la tendencia de los países desarrollados, pero a partir de niveles considerablemente más bajos). Esta tendencia de mejoría de la distribución funcional del ingreso fue más significativa en países de América del Sur. Desde 2014, ese incremento se ha vuelto menos vigoroso para el promedio de la región, aunque con una fuerte heterogeneidad entre países. Dada la configuración de los mercados de trabajo en la región, es central considerar también los ingresos de los ocupados no asalariados (trabajadores por cuenta propia y patrones) que corresponden a la retribución al trabajo. La incorporación de esos ingresos se traduce en niveles de participación de los ingresos laborales más de un 25% superiores, en promedio, a la participación salarial tradicionalmente publicada por las cuentas nacionales.

## 1. Participación de la masa salarial en el ingreso total

El interés por la distribución funcional del ingreso ha venido aumentando entre numerosos investigadores e instituciones, en parte, por la sostenida caída de la participación de la masa de ingresos laborales en el ingreso total de los países en el mundo desarrollado desde los años ochenta. En la última década han proliferado estudios que analizan los factores asociados a esa dinámica; muchos de ellos resaltan —con distintos énfasis— el papel de la globalización, el cambio tecnológico, la financierización y los cambios institucionales —principalmente en el mercado de trabajo, como la sindicalización de los trabajadores y los procesos de negociación colectiva— como factores explicativos de esa tendencia decreciente (Guscina, 2006; OIT, 2010; OCDE, 2012; Stockhammer, 2013; Giovannoni, 2014; Berg, 2015; Dao y otros, 2017; Ciminelli, Duval y Furceri, 2018). Por su lado, otros estudios alertan sobre los efectos que esa tendencia tendría, en particular, en el ciclo económico o la distribución personal del ingreso (Lavoie y Stockhammer, 2013; OIT, 2013; Alarco Tosoni, 2014). Además, analizan las características que entraña el fenómeno en la estructura productiva (Giovannoni, 2014; CEPAL, 2016b; Dao y otros, 2017) y en la distinción de lo que sucede entre los asalariados y los no asalariados (Gollin, 2002; Young, 1995; Giovannoni, 2014; Abeles, Amarante y Vega, 2014).

La desigualdad en la apropiación de los ingresos generados en el proceso productivo entre el capital y el trabajo, que se manifiesta en una baja participación de los ingresos laborales en el ingreso nacional, ha sido una de las características históricas de las economías latinoamericanas y caribeñas. La ausencia de información homogénea y sistemática de largo plazo ha sido una dificultad para los estudios en la materia. Sin embargo en los últimos años ha habido un renovado impulso en pro de la generación de información y de análisis (Lindenboim, 2008; Frankema, 2009; Bértola y otros, 2008; Alarco Tosoni, 2014). En particular, como se presenta en CEPAL (2017), la contribución de Alarco Tosoni radicó no solo en la sistematización de la información disponible sobre distribución funcional, sino en su caracterización histórica. Se remarcaba allí la tendencia decreciente en la participación de la masa salarial en el ingreso desde los años setenta, así como la gran heterogeneidad entre los países de la región en niveles y dinámicas. Adicionalmente, la CEPAL ha realizado contribuciones que incorporan el ingreso de los trabajadores no asalariados (Abeles, Amarante y Vega, 2014), analizan la distribución funcional con un enfoque productivo (Abeles, Arakaki y Villafañe, 2017) o tienen en cuenta la relación entre las fases primaria y secundaria de la distribución del ingreso desde un punto de vista empírico (CEPAL, 2017) o conceptual (Cimoli y otros, 2017; CEPAL, 2018b).

En esta sección, se sistematiza y actualiza la información disponible (véanse los detalles metodológicos y las fuentes de información en el recuadro I.1) para examinar la dinámica de los últimos años, pero manteniendo la perspectiva de largo plazo del *Panorama Social de América Latina 2016* (CEPAL, 2017). Como se destacaba allí, en la mayoría de los países de la región para los que se dispone de información, la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el ingreso total ha disminuido desde los años setenta. Esto se ha dado con una marcada heterogeneidad<sup>7</sup>. Por un lado, Costa Rica y Honduras escapan a la tendencia general, destacando el caso del primero, que registra un crecimiento de este indicador desde mediados de los años ochenta. En el resto de los países, los niveles actuales son menores que a comienzos del período analizado, pero con magnitudes muy diferentes (véase el gráfico I.9). En algunos, la participación de la masa salarial en el ingreso es menos de 5 puntos porcentuales inferior que a inicios de la década del setenta (El Salvador, Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay). En otros, la caída supera los 10 puntos porcentuales (Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)).

<sup>7</sup> En el anexo se muestra la dinámica de largo plazo en cada país.

La reconstrucción de series homogéneas de largo plazo de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (RTA) en los países de la región requiere el tratamiento de distintas cuestiones metodológicas: el tipo de indicador con el que se trabaja, la forma de empalme para series de este tipo y las fuentes de información en cada país.

Según la práctica usual en los estudios sobre este tema, el indicador utilizado es el cociente entre la masa salarial doblemente bruta —es decir, la suma de los salarios, los aportes y las contribuciones de los trabajadores en relación de dependencia— y el PIB a precios corrientes. Aunque en los análisis de cada país suele trabajarse con el valor agregado bruto a precios básicos y actualmente se trabaja con dicho valor a costo de factores, en este ejercicio se publican las series correspondientes a la relación con el PIB a precios de mercado para tener un conjunto más homogéneo entre países (tal como lo hizo Alarco Tosoni (2014)). Solo se usa la estimación con el valor agregado bruto a costo de factores en el gráfico I.15 para homogeneizar la comparación con la estimación de la participación de los ingresos laborales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Las estimaciones para el promedio de la región y de las subregiones son ponderadas por el PIB a precios corrientes en dólares publicado en UNdata.

Habida cuenta de los sucesivos cambios de año base de los sistemas de cuentas nacionales, es crucial el método de empalme que se aplique. En este ejercicio se consideraron tres opciones. La primera y más utilizada consiste en aplicar las tasas de variación que surgen de la serie del año base anterior, al nivel establecido por el nuevo año base. Este procedimiento se realizó en la remuneración al trabajo, el valor agregado bruto a costo de factores y el PIB a precios de mercado, obteniendo por residuo el superávit bruto de explotación y los impuestos sobre la producción y las importaciones netos de subsidios. Esta técnica es habitualmente utilizada, pero para valores a precios constantes. Dado que es necesario realizar el empalme de series a precios corrientes —lo que en los países de la región tiene una dificultad adicional por los efectos de los procesos de alta inflación y de los cambios de moneda— se decidió evaluar otros métodos.

Otro método es la interpolación entre años base, que consiste en respetar los valores estimados para el año seleccionado como base y obtener por interpolación lineal las estimaciones para los años intermedios. Como indicador de cambios entre los años base se utiliza la evolución de la serie anterior. Si bien existe consenso en que este método es el recomendado para empalmar series a valores corrientes o nominales, en los países en los que existe una diferencia muy notoria para un mismo año entre dos bases distintas, los valores de RTA/PIB interpolados podrían ir siempre en la misma dirección (incrementarse todos los años o disminuir todos los años) cuando la serie original muestra lo contrario, debido a la gran magnitud del factor de corrección<sup>9</sup>. Asimismo, en los sistemas de cuentas nacionales de la región es usual que las estimaciones oficiales de un nuevo año base incluyan información actualizada de los años anteriores al año base consistentes con la nueva metodología. Si se respetara estrictamente la metodología de la interpolación lineal, se perdería parte de la información consistente con el último año base. Por ambas razones, pero en especial por la elevada magnitud del factor de corrección entre bases para algunos países, se decidió realizar una tercera estimación.

Con la estimación finalmente elegida se procuró mantener el nivel de RTA/PIB según el último año base de las cuentas nacionales de cada país y realizar la retropolación del indicador (RTA/PIB) a partir de la diferencia en puntos porcentuales de la base precedente. De esta forma, se respetan las diferencias en puntos porcentuales vigentes en la información original de cada uno de los años base. Ante la superposición de información para el mismo año o período de dos o más años base, siempre se consideró la información del año base

### Recuadro I.1

Construcción de series de largo plazo de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB

## Recuadro I.1 (continuación)

más reciente. Por último, cabe destacar que las estimaciones mediante esta metodología y los resultados que surgen del empalme por la técnica de tasas de variación presentan pequeñas diferencias en todos los países (menores a un punto porcentual), con excepción de Chile y el Perú.

Las fuentes de información utilizadas fueron, en general, los datos digitales de CEPALSTAT, información oficial de los países y, en algunos casos, los datos que Alarco Tosoni (2014) estimó para completar los períodos sin información oficial de algunos países. Habida cuenta de las especificidades, se detallan las fuentes y consideraciones por país.

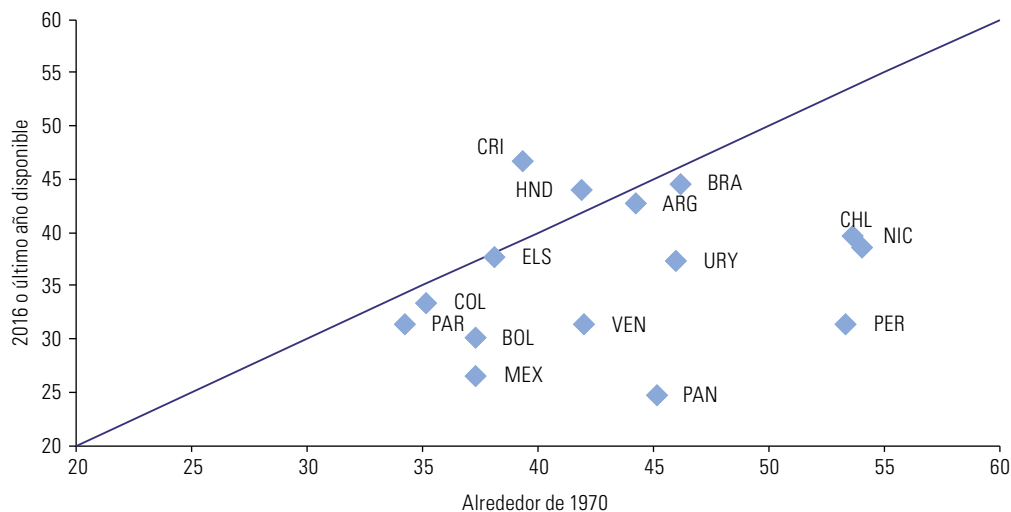
En la Argentina, la fuente de información del período 1970-1992 corresponde a Kidyba y Vega (2015). La información del período 1993-2007 provino de la cuenta de generación del ingreso de 1993 (CGI93) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (INDEC, 2018a). La información de los años 2004, 2016 y 2017 provino de la cuenta de generación del ingreso de 2004 (CGI04) del INDEC (2018b). Debido a la ausencia de información oficial entre los años 2008 y 2015, se efectuó una estimación similar a la desarrollada por Kennedy, Pacifico y Sánchez (2018). Dicha metodología consiste, en primer lugar, en realizar un empalme por interpolación lineal entre la CGI04 y la CGI93. En segundo lugar, a partir de la información de la CGI04 para los años 2004, 2016 y 2017 se realizó una estimación para el período 2005-2015, utilizando como insumos la cantidad de trabajadores privados registrados, privados no registrados y públicos, y sus respectivas remuneraciones. La información sobre los salarios y la cantidad de trabajadores asalariados registrados del sector privado proviene de las estadísticas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La información del empleo privado no registrado, del empleo público y las respectivas remuneraciones proviene del procesamiento de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) publicadas por el INDEC. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la fuente de información del período 1970-1977 corresponde a la publicación *Boletín de Cuentas Nacionales*, N° 3 (INE, 1989). La información del período 1978-1986 se obtuvo de las *Cuentas nacionales definitivas 1978-1986* del Instituto Nacional de Estadística (INE, 1989a). La información de 1987 se aproximó a partir de la tasa de crecimiento de los salarios medios nominales y de la población ocupada, según datos de las memorias institucionales de los años 1987 y 1988 del Banco Central de Bolivia (1987 y 1988). Para el período 1988-1997 la fuente de información corresponde a CEPAL (2013b). La fuente de información para el período 1998-2016 son las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018). En el Brasil, la fuente de información para el período 1970-1989 es Alarco Tosoni (2014). La fuente de información para el período 1990-1999 corresponde a CEPAL (2008 y 2013b). La fuente de información para el período 2000-2015 corresponde a las estadísticas publicadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2018). En Chile, la fuente de información del período 1970-1995 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período comprendido entre 1996 y 2016 se completó con los anuarios estadísticos *Cuentas Nacionales de Chile*, publicados por el Banco Central de Chile (2006 y 2018). En Colombia, la fuente de información del período 1970-1999 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período 2000-2016 proviene de las estadísticas publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018). En Costa Rica, la fuente de información del período 1970-1990 corresponde a CEPAL (2013b). La fuente de información del período 1991-2016 corresponde al Banco Central de Costa Rica (2018). En Honduras, la fuente de información del período 1970-1999 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período 2000-2016 proviene de las estadísticas publicadas por el Banco Central de Honduras (2018). En México, la fuente de información del período 1970-2002 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período 2003-2016 proviene de las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018). En Panamá, la fuente de información del período 1970-2006 corresponde a CEPAL (2013b). La información sobre el período 2007-2016 proviene de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2018a y 2018b). En el Paraguay, la fuente de información del

período 1970-1990 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período 1991-2016 proviene de las estadísticas publicadas por el Banco Central del Paraguay (2018). En el Perú, la fuente de información del período 1970-1990 corresponde a CEPAL (2008). La información para el período 1991-2016 corresponde a las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018). En el Uruguay, la fuente de información para el período 1970-1996 corresponde a Alarco Tosoni (2014). La información desde 1997 hasta 2016 fue provista por la oficina de la CEPAL en Montevideo, sobre la base de información oficial del país hasta 2005 y estimaciones desde ese año realizadas de acuerdo con la evolución del índice medio de salario nominal, la tasa de empleo y el PIB. La información de las dos primeras variables proviene del Instituto Nacional de Estadística (INE), mientras que la información del PIB proviene del Banco Central del Uruguay (2018). Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela, la fuente de información del período 1970-1996 corresponde a CEPAL (2013b). La información del período 1997-2014 proviene de las estadísticas publicadas por el Banco Central de Venezuela (2018). La información de 2015 corresponde a la base de datos de las Naciones Unidas (2018).

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

<sup>a</sup> Esto sucede en el caso del Perú, que para 1991 tiene un valor de RTA/PIB del 25% según el año base 1979, y del 33% según la base 1994. Para el año 1994, presenta un valor de RTA/PIB del 28% según la base 1994 y del 38% según la última base, 2007. En Costa Rica sucede algo similar, pero la diferencia es de 6 puntos porcentuales.

#### Recuadro I.1 (conclusión)



#### Gráfico I.9

América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado) entre principios de la década de 1970 y el último dato disponible<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> Para la mayoría de los países 2016, salvo el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela (2015).

La heterogeneidad en los niveles y las dinámicas de la participación de la masa salarial se observa también para distintos subperíodos, lo que refleja la complejidad de los factores estructurales vinculados a los modelos de acumulación, económicos, sociales y políticos que determinan las participaciones en el PIB. En una lectura estilizada, como señala Alarco Tosoni (2014), los mayores niveles de participación se alcanzaron en los años sesenta o inicios de los setenta, en el marco de procesos de industrialización intensos o coyunturas sociopolíticas a favor de los trabajadores que tuvieron lugar en los distintos países. Los cambios ocurridos en la región partir de entonces (los modelos de crecimiento, la crisis de la deuda en los años ochenta, el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores, los mayores niveles de desempleo y precariedad laboral,

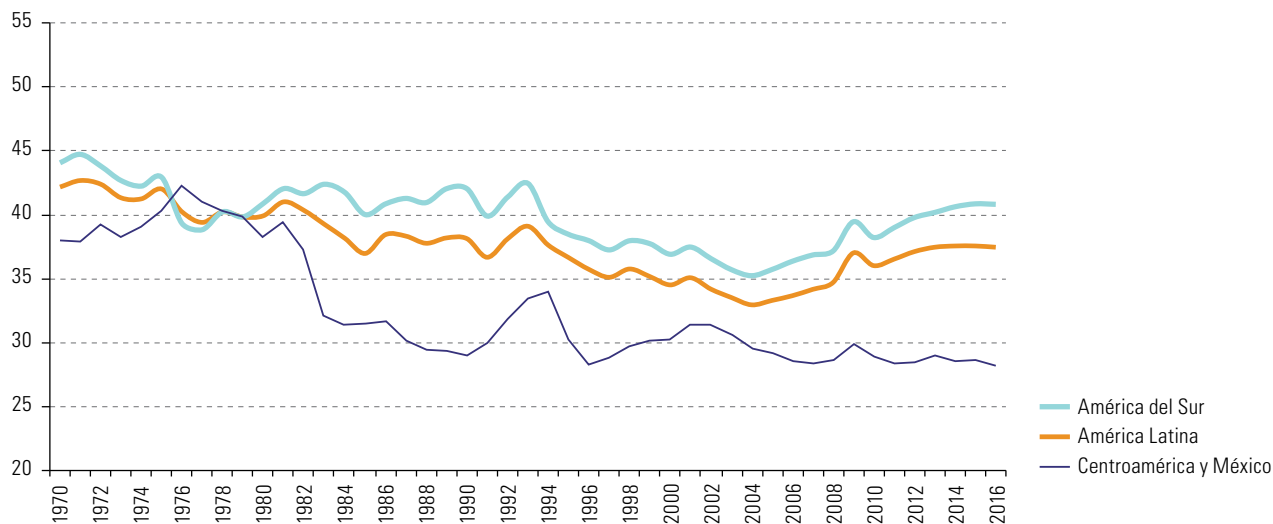
entre otros factores) se asocian con distinta intensidad a la caída de la participación de la masa salarial observada hasta los años noventa. Para la región, en promedio, la caída fue de más de 4 puntos porcentuales en las dos décadas, sobre todo en los países de América del Sur. La participación de la masa salarial en el ingreso total en la Argentina, Chile, el Paraguay y el Perú finalizó los años ochenta con caídas de más de 10 puntos porcentuales. En los países del grupo formado por Centroamérica y México, las mayores caídas se observaron en México, Nicaragua y Panamá.

Aunque en la primera mitad de los noventa la participación de la masa salarial en el ingreso creció en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay), al finalizar ese subperíodo, después de la crisis de 2002, el promedio mostró una dinámica decreciente, explicada principalmente por los países de América del Sur. Los países del grupo conformado por Centroamérica y México mantuvieron a lo largo de esos años un mejor desempeño en promedio, que se explica, dado su peso relativo, por el desempeño de México.

El *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017) señala que, en varios países de la región creció la participación de la masa salarial en casi 4 puntos porcentuales en promedio desde 2004 (en algunos países desde 2005). Una vez más, hay diferencias entre subregiones y países. Buena parte de esa dinámica es explicada por lo sucedido en los países de América del Sur (véase el gráfico I.10): en 8 de los 15 países con información disponible se registraron, entre 2004 y 2014, incrementos de la participación de los trabajadores asalariados en el ingreso total —destacando la Argentina, el Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Brasil en América del Sur, y Costa Rica y Nicaragua en Centroamérica—, dos donde los cambios fueron menores y el resto (cinco) donde se observaron disminuciones significativas (de más de 1,5 puntos porcentuales) (véase el cuadro I.2).

### Gráfico I.10

América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

	1970-1980	1980-1990	1990-2003	2003-2014
Argentina	-8,1	-2,3	-6,8	15,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,6	-3,0	-0,3	-8,4
Brasil	-2,6	4,9	-9,9	5,0
Chile	-4,6	-7,0	5,4	3,0
Colombia	2,6	-4,3	1,5	-1,3
Costa Rica	2,6	1,1	0,7	4,8
El Salvador	15,3	-7,3	-2,6	-1,9
Honduras	4,9	2,5	-1,5	0,2
México	0,4	-10,1	2,2	-2,5
Nicaragua	-11,4	9,7	-18,1	6,1
Panamá	-5,1	1,8	-5,7	-10,1
Paraguay	0,5	-10,5	6,6	2,8
Perú	-6,1	-3,0	-7,5	-3,8
Uruguay	-12,8	3,3	-0,4	3,6
Venezuela (República Bolivariana de)	0,8	-8,1	-4,0	5,7
<b>América Latina<sup>a</sup></b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4,6</b>	<b>4,0</b>
<b>América del Sur<sup>a</sup></b>	<b>-3,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-6,2</b>	<b>4,9</b>
<b>Centroamérica y México<sup>a</sup></b>	<b>0,3</b>	<b>-9,2</b>	<b>1,6</b>	<b>-2,1</b>

**Cuadro I.2**

América Latina (15 países): variación de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), períodos seleccionados (En puntos porcentuales)

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado por el PIB corriente en dólares.

Para contrastar ambos períodos, es útil estudiar si el crecimiento o reducción de la participación de la masa salarial en el ingreso total se produjo en un contexto de crecimiento económico. Durante la primera mitad de los años noventa, el crecimiento económico de la región se dio con un aumento de la participación de la masa salarial, situación particularmente notoria en Centroamérica y México (véase el gráfico I.10). Sin embargo, las características de los modelos de acumulación, el crecimiento del desempleo y la precariedad de las ocupaciones generadas tuvieron como resultado un período posterior de crecimiento económico con empeoramiento en la situación relativa de los trabajadores, que alcanzó su punto más bajo con la crisis de principios del siglo XXI, y fue acompañada por una caída significativa de la masa salarial hasta 2004<sup>8</sup>.

En la dinámica de corto plazo, es relevante analizar el incremento de la masa salarial en relación con la fase del ciclo económico. En general, las recesiones (incluso las crisis económicas) pueden darse con un aumento de la participación de la masa salarial en el ingreso total, lo que está relacionado a la mayor velocidad de ajuste de la actividad económica en relación con el empleo y las remuneraciones de los trabajadores. En varios episodios de este tipo, el empleo se ajusta con cierta latencia, lo que se asocia a efectos de la “acumulación de mano de obra” (*labour hoarding*)<sup>9</sup>. A medida que las crisis económicas se profundizan, disminuye la participación de la masa salarial mediante ajustes en el empleo o los salarios.

El gráfico I.11 muestra este fenómeno, cruzando la información de la participación de la masa salarial (promedio ponderado) de la región con el PIB per cápita (en dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA)). Los años de crecimiento económico (recesión o crisis) se leen en el eje horizontal hacia la derecha (izquierda) mientras que el crecimiento (caída) de la masa salarial en el eje vertical hacia arriba (abajo). El efecto es manifiesto

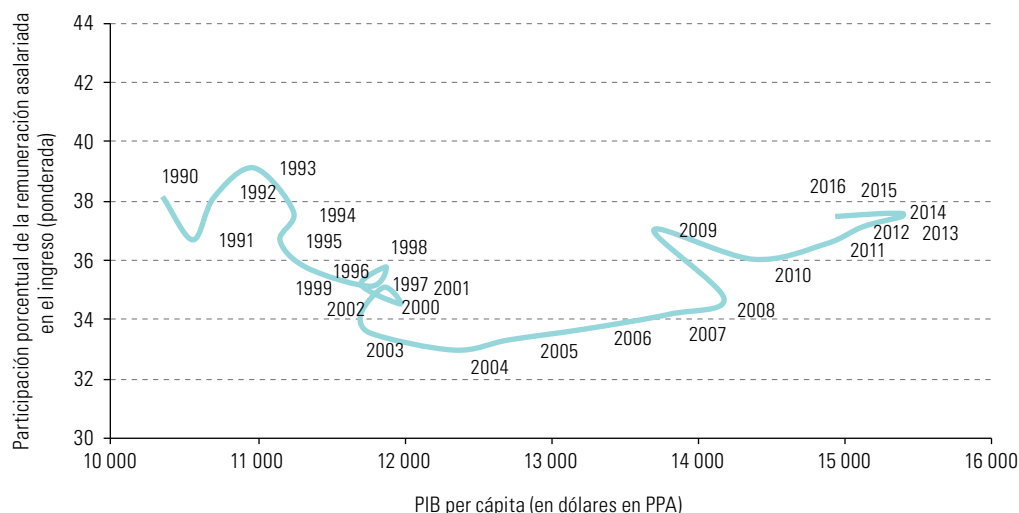
<sup>8</sup> La trayectoria en el largo plazo de la participación salarial en el PIB en cada país se presenta en el gráfico I.A1.1 del anexo.

<sup>9</sup> Ante una recesión cíclica las empresas suelen posponer decisiones de reducción de personal y sostener especialmente a los trabajadores más calificados, a la espera de una reversión del ciclo. Este fenómeno resulta más intenso cuanto mayor sea el costo de ajuste de personal (no solo monetario sino también en términos de pérdida de capacidades y conocimientos de los trabajadores) y las expectativas acerca de la reversión del ciclo económico.

en los años 1998, 2001 y 2009, años de caída del nivel de actividad económica con incrementos de la participación de la masa salarial. Con posterioridad a cada uno de esos años, la participación de la masa salarial disminuyó, siendo la crisis de 2001 la de mayor impacto y duración (con caídas en tres años consecutivos, hasta 2004).

### Gráfico I.11

América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado) y PIB per cápita en dólares en PPA<sup>a</sup>, promedio ponderado para el total de la región, 1990-2016



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

Como se mencionó, recién a partir de 2005 el crecimiento económico promedio de la región se asoció con un aumento de la participación de la masa salarial, tendencia que, aunque interrumpida por la crisis de 2009, continuó hasta 2014, año que registra las más bajas tasas de desempleo y de pobreza. Las políticas públicas confluyeron en este resultado. En especial, los países donde esta dinámica fue más intensa no solo experimentaron un importante crecimiento económico, sino que implementaron un significativo conjunto de políticas orientadas al fortalecimiento de las instituciones laborales (legislación laboral, valorización del salario mínimo, mayor fiscalización laboral y creación o vitalización de espacios de diálogo social, entre otras), a la generación de empleo, a la reducción de la informalidad laboral, al incremento de los salarios y al fortalecimiento de los procesos de negociación colectiva.

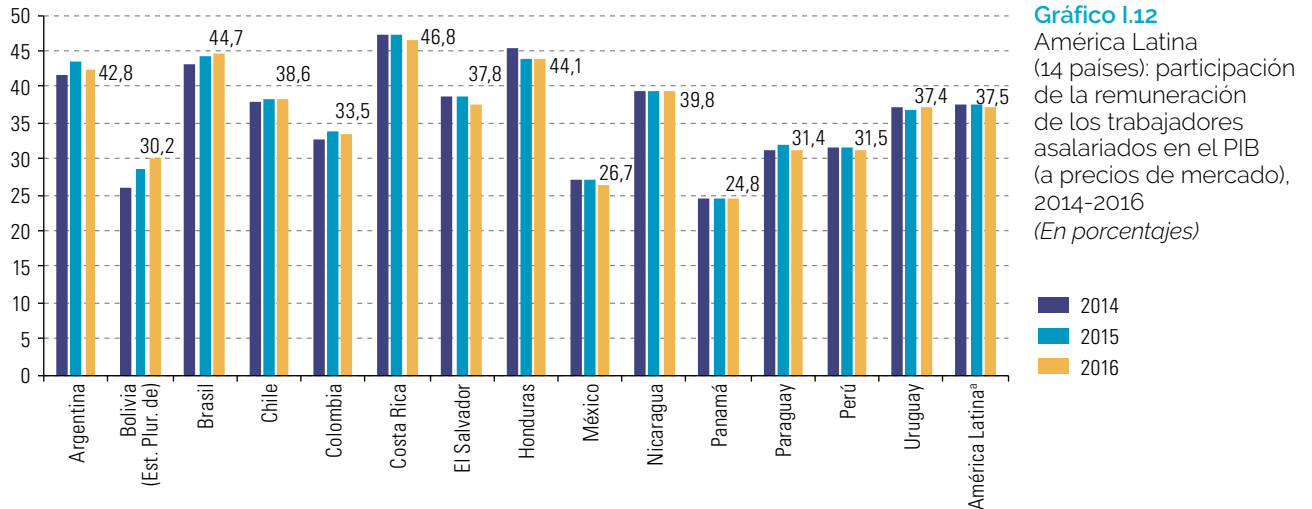
A partir de 2014, en un contexto de menor crecimiento económico (contracción del PIB per cápita) el proceso de mejora en términos promedio ha mostrado signos de desaceleración, que sería explicado por lo sucedido en algunas de las economías de mayor tamaño, en particular México y la Argentina, así como en Colombia y el Perú<sup>10</sup>. El único país que escapa a esta tendencia es el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la participación de los trabajadores asalariados en el ingreso comenzó a crecer con mayor intensidad desde 2013, aunque desde un nivel significativamente menor al de la mayoría de los países analizados (véase el gráfico I.12).

En una comparación con dinámicas extrarregionales, se observa que, no obstante el crecimiento de la participación de la masa salarial en el ingreso total en el promedio y en algunos países de la región, sus niveles son significativamente inferiores a los de la gran mayoría de los países desarrollados. En el gráfico I.13 se muestra la distribución de los niveles de participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el ingreso para los países de la OCDE (excluidos Chile y México) y un subconjunto de los más desarrollados (Grupo de los Siete (G7)) en relación con la de los países de América

<sup>10</sup> No hay datos oficiales sobre este indicador para el Brasil ni para la República Bolivariana de Venezuela, aunque las tendencias en el empleo y los salarios permiten prever una reducción.



Latina analizados. En ese diagrama de caja se presentan, para 2006 y 2016 (o el último valor disponible), los niveles promedio (barras naranjas) y el grado de heterogeneidad entre países (altura de las cajas y las líneas verticales, que muestran el valor más alto y más bajo de la distribución).

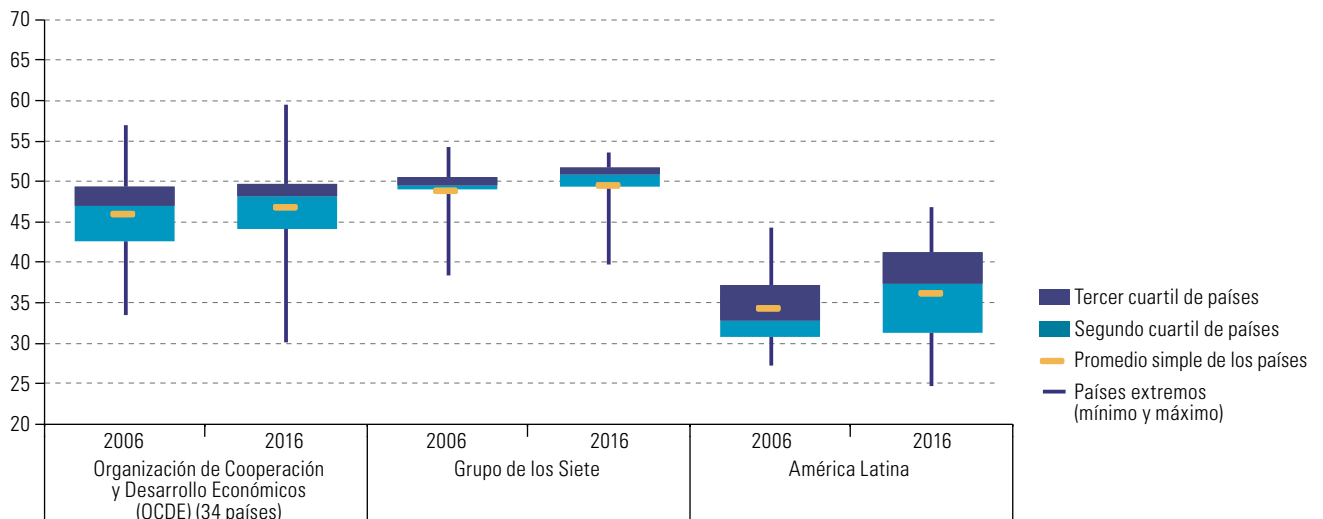


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALStat e información oficial de los países y Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

### Gráfico I.13

América Latina (15 países) y otras regiones: dispersión en la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), 2006 y 2016 o último año disponible (En porcentajes)



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

Destacan, en primer lugar, las diferencias de nivel. América Latina, aún con los incrementos mencionados, sigue manteniendo un rezago importante con los niveles de participación de la masa salarial de los países de la OCDE y, sobre todo, los del G7. Por otro lado, hay una marcada heterogeneidad de niveles, que se profundiza en 2016. Esta tendencia también se verifica, con menor intensidad en los países de la OCDE, pero en niveles de participación más altos.

Es importante mencionar las limitaciones de esta comparación, habida cuenta de las diferentes estructuras productivas<sup>11</sup> y el grado de heterogeneidad estructural significativamente más elevado de las economías de la región en comparación con los otros dos grupos de países, que está relacionado a un peso significativamente mayor del trabajo por cuenta propia, cuyos ingresos no son captados por este indicador. Este efecto se aborda a continuación.

## 2. Participación del ingreso laboral total en el ingreso

Para el análisis de la participación del ingreso laboral total, existen importantes limitaciones de información, aparte de las ya comentadas. Si bien recientemente las cuentas nacionales brindan más información sobre la masa salarial (remuneraciones a los asalariados), no en todos los casos incluyen el concepto de ingreso mixto (o ingreso bruto mixto), que refleja la remuneración de los ocupados no asalariados y contiene implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital implicado en la actividad productiva analizada. De esta manera, para calcular correctamente la participación laboral es necesario hacer estimaciones más o menos complejas para medir el ingreso laboral correspondiente a los ocupados no asalariados (trabajadores por cuenta propia y patrones). Esto se ha hecho de manera aproximada, suponiendo que reciben una remuneración similar al salario promedio (véase, por ejemplo, Gollin, 2002), o, más afinadamente, estimando el ingreso laboral que los ocupados no asalariados recibirían según sus características personales y sector de actividad de la economía (en lugar de tomar el salario promedio para todos), según la propuesta de Young (1995).

Para América Latina, Abeles, Amarante y Vega (2014) han hecho estimaciones basadas en las dos metodologías citadas, y concluyen que el efecto de incluir el ingreso de los ocupados no asalariados hace que la participación de la masa laboral se incremente considerablemente, entre un 60%, en el supuesto de que estos trabajadores reciben un ingreso similar a la remuneración promedio, y un 25%, en el caso de la estimación más afinada según distintas características de las personas y los puestos de trabajo.

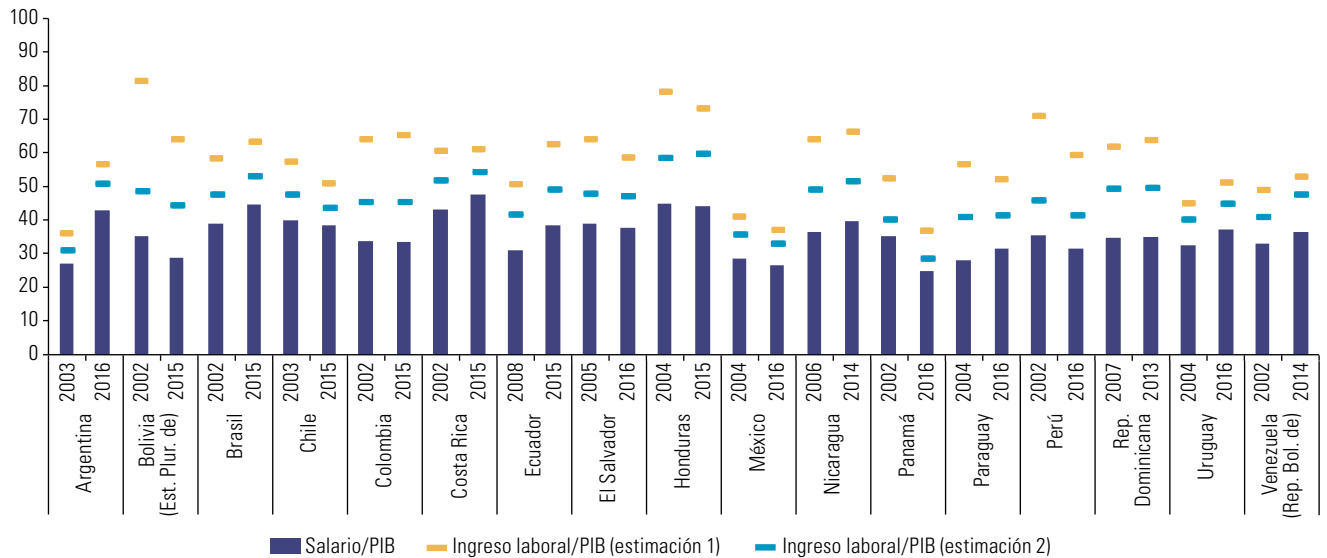
En el presente capítulo se retoma esa metodología y se presentan estimaciones actualizadas de la participación laboral incluyendo el ingreso por cuenta propia. En el gráfico I.14 se comparan los tres resultados: el peso de la masa salarial en el PIB analizado en la subsección previa (que surge del sistema de cuentas nacionales); la corrección considerando que los trabajadores independientes perciben un ingreso similar al salario promedio (estimación 1), y la corrección más detallada (estimación 2). Los años seleccionados corresponden a la disponibilidad de información en función de los datos de ingreso bruto publicados por los países, así como a la disponibilidad de encuestas de hogares.

Los resultados son consistentes con las proporciones halladas en Abeles, Amarante y Vega (2014), en especial la relacionada con la segunda estimación, que confirma que, cuando se incluyen los ingresos no asalariados, la participación laboral se incrementa más del 25%, o 10 puntos porcentuales. Respecto a la dinámica, al considerar la participación de los ingresos laborales totales (incluyendo los trabajadores por cuenta propia y patrones) se mantiene la tendencia observada en la participación de la masa salarial, solo que en un nivel mayor. La heterogeneidad entre países responde a las distintas estructuras del mercado laboral, destacando la importancia de los ocupados no asalariados, sus ingresos y los sectores de actividad donde trabajan, entre otros factores.

<sup>11</sup> Véase una discusión sobre los reparos para comparar este indicador entre países, habida cuenta no solo de las diferencias en la retribución a los trabajadores en el ingreso per se sino también de las diferencias de composición de la estructura productiva, en Abeles, Arakaki y Villafañe (2017).

Gráfico I.14

América Latina (17 países): participación de la remuneración del trabajador asalariado y el ingreso laboral estimado en el PIB (a precios de mercado), alrededor de 2002 y 2016  
(En porcentajes)

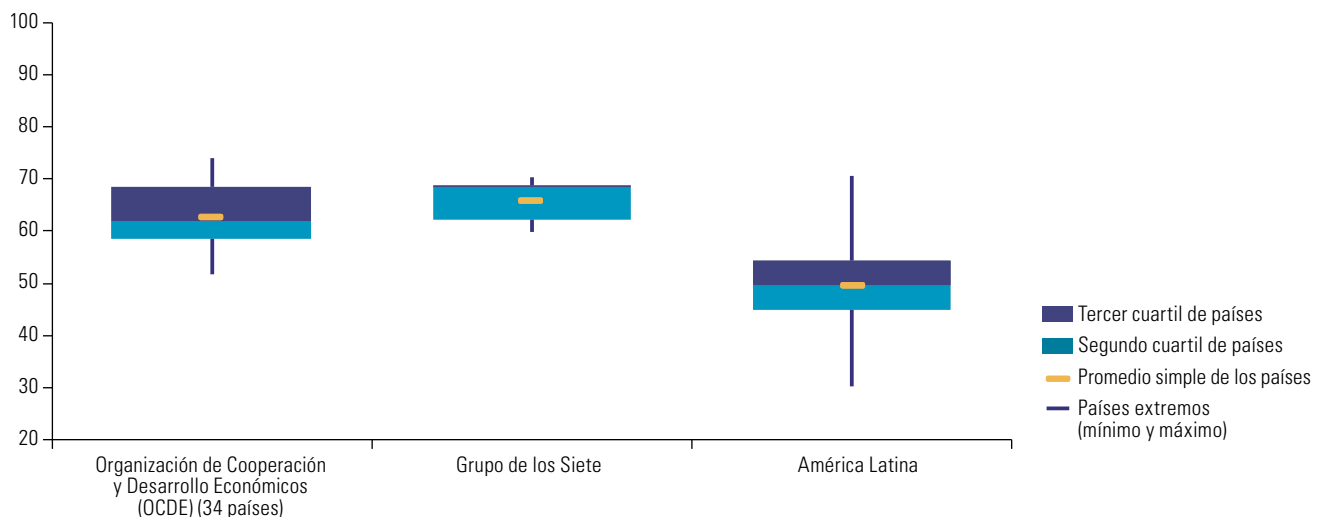


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) e información oficial de los países.

Por último, cuando se considera la participación del ingreso laboral en su conjunto en una comparación internacional similar a la realizada anteriormente, se constatan niveles mayores para todos los países analizados, aunque se mantienen las diferencias de niveles (véase el gráfico I.15). Los niveles promedio registrados en América Latina son casi 10 puntos porcentuales menores que el promedio de los países de la OCDE y más de 15 puntos porcentuales que el promedio de los del G7.

Gráfico I.15

América Latina (17 países) y otras regiones: dispersión en la participación de la masa laboral en el PIB (a costo de factores), alrededor de 2012  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) e información oficial de los países.

En resumen, después de un período de crecimiento de la participación de la masa salarial y la masa de ingresos laborales (que incluye los ingresos de los ocupados no asalariados), que se verificó en varios países de la región desde 2004 o 2005 (según el país), a partir de 2014 el ritmo se desacelera y en algunos casos (los países de mayor tamaño) se invierte, al tiempo que solo el Estado Plurinacional de Bolivia escapa a esta tendencia, aunque desde niveles mucho menores. Habida cuenta del menor dinamismo económico de los últimos años y los impactos verificados en el mercado de trabajo (como el aumento del desempleo y de la interrupción de las trayectorias de formalización del empleo), ello puede resultar en caídas de mayor magnitud.

Estas tendencias resultan relevantes habida cuenta que, en una concepción estructuralista, la relación entre la productividad, el empleo y la participación de la masa laboral en los ingresos totales –resultado de la configuración de la estructura productiva– es una de las esferas centrales de la distribución de los ingresos. La otra esfera importante es la institucional, que interviene también en la distribución secundaria de los ingresos a través de la estructura tributaria, la institucionalidad laboral y las políticas de protección social, entre otras. La combinación de estructuras productivas (por ende, distintos niveles y dinámicas de participación de la masa laboral en el ingreso) y marcos institucionales distintos daría lugar a resultados diferentes en términos distributivos. Estructuras económicas más diversificadas y con una mayor participación de actividades intensivas en conocimiento son esenciales para una mejor distribución de ingresos por sus resultados en el sostenimiento del crecimiento económico y del empleo y porque proveen un mayor espacio de política para la adopción de mecanismos institucionales redistributivos (Cimoli y otros, 2017).

A continuación se analiza otra faceta de la desigualdad económica, relativa a la concentración de la riqueza, es decir, el nivel de concentración de la propiedad de los activos físicos y financieros por parte de la población y, por tanto, del monto y la concentración del capital. El análisis, que se restringe a tres casos por las limitaciones de información y la complejidad de los instrumentos disponibles, pone de relieve el alto nivel de concentración de los activos en los estratos de mayores ingresos, situación que no se refleja en las encuestas de hogares (véase la primera sección) a partir de la declaración de los ingresos corrientes.

## C. Desigualdad y riqueza: distribución de los activos físicos y financieros

La desigualdad de ingresos, como ámbito de análisis y reflexión para el diseño de política pública, debe analizarse en sus múltiples expresiones. Esto implica trabajar con nuevos instrumentos y enfoques orientados a captar aspectos no siempre suficientemente relevados por las herramientas tradicionales. Una de las claves para entender esa desigualdad es examinar la concentración de la riqueza en general y, más específicamente, la estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros. Estudios sobre las realidades de Chile, el Uruguay y, parcialmente, México, arrojan resultados que muestran que la desigualdad en la distribución de la riqueza entre las familias es mayor que la desigualdad medida solo por los ingresos, al mismo tiempo que la desigualdad es más intensa en la propiedad de activos financieros que en la de activos físicos.

Los países de América Latina y el Caribe tienen una abundante riqueza natural. Según datos del Banco Mundial, la región tenía 35,2 billones de dólares en activos físicos en 2014. Si se distribuyera este monto igualmente, a cada habitante le corresponderían 57.000 dólares en capital natural y en capital producido. Si bien la región solo tiene el 8,6% de los activos físicos mundiales, la proporción crece al 30% en recursos forestales no maderables (semillas comestibles, hongos, frutos, fibras, especias, fauna silvestre, resinas, gomas, productos vegetales y animales), al 29% en áreas protegidas (principalmente por la contribución de la Amazonia) y al 26% en minería (véanse los cuadros I.3 y I.4).

Región	1995	2000	2005	2010	2014	Porcentaje por región 2014
Asia Oriental y del Pacífico	39 454 030	49 673 442	65 839 595	93 439 225	115 702 668	28,2
Europa y Asia Central	84 774 494	88 754 212	101 523 371	116 124 164	121 065 511	29,5
América Latina y el Caribe	20 316 539	21 340 717	25 959 411	31 599 660	35 226 711	8,6
Medio Oriente y África del Norte	8 682 878	9 342 096	13 495 273	20 690 773	25 055 938	6,1
América del Norte	48 382 945	57 678 319	71 594 383	80 465 762	86 516 212	21,1
Asia del Sur	6 185 428	7 041 545	8 627 842	12 797 100	15 924 869	3,9
África Subsahariana	9 441 659	8 270 200	9 880 549	11 029 595	11 484 053	2,8
Total	217 237 973	242 100 530	296 920 425	366 146 279	410 975 961	100,0

**Cuadro I.3**

Activos físicos en el mundo, 1995-2014<sup>a</sup>  
(En millones de dólares de 2014 y porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Lange, Q. Wodon y K. Carey (eds.), *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018.

<sup>a</sup> Los activos físicos incluyen capital natural (energía, minerales, tierras agrícolas, áreas protegidas y bosques) y capital producido (maquinaria, estructuras, equipos y terrenos urbanos). El valor de los recursos no renovables se estima a partir del valor presente del flujo de rentas esperadas de las existencias que pueden extraerse hasta que el recurso se agote.

Región	Asia Oriental y del Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y África del Norte	América del Norte	Asia del Sur	África Subsahariana	Total
Capital producido	27,7	34,5	6,5	2,1	25,4	2,7	1,1	100,0
Bosque, recursos maderables	33,6	16,6	18,6	0,2	9,7	2,3	19,0	100,0
Recursos forestales, no maderables	25,3	15,2	29,5	0,1	27,3	0,7	1,9	100,0
Áreas protegidas	24,8	18,6	28,7	3,0	9,2	3,0	12,7	100,0
Tierras de cultivo	49,6	10,1	10,0	2,2	6,0	12,7	9,5	100,0
Pastizal	25,4	16,2	16,8	4,8	6,6	19,3	10,8	100,0
Petróleo	5,5	17,5	8,8	56,4	5,3	1,1	5,6	100,0
Gas natural	10,0	56,5	3,3	23,7	1,7	2,8	2,0	100,0
Carbón	56,0	7,4	1,2	0,0	23,3	9,2	2,9	100,0
Metales y minerales	45,7	11,0	26,2	1,4	5,5	4,6	5,6	100,0

**Cuadro I.4**

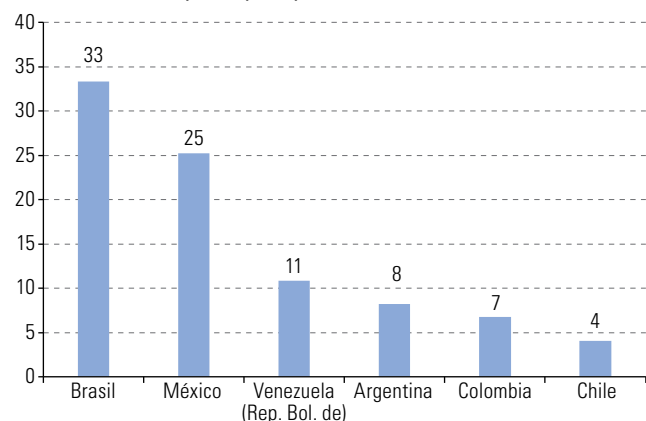
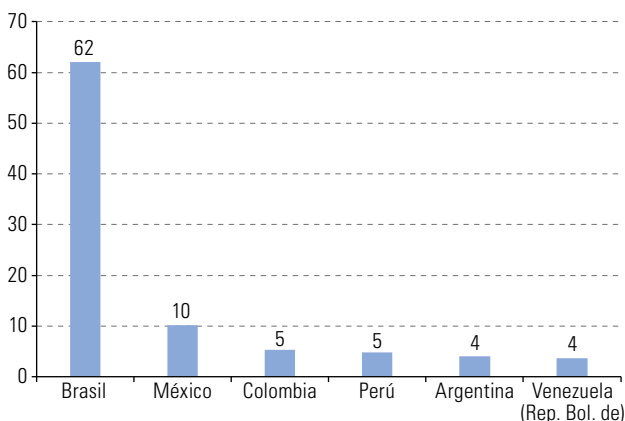
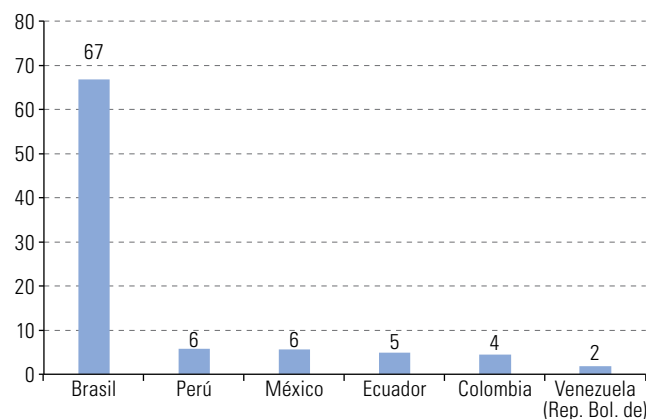
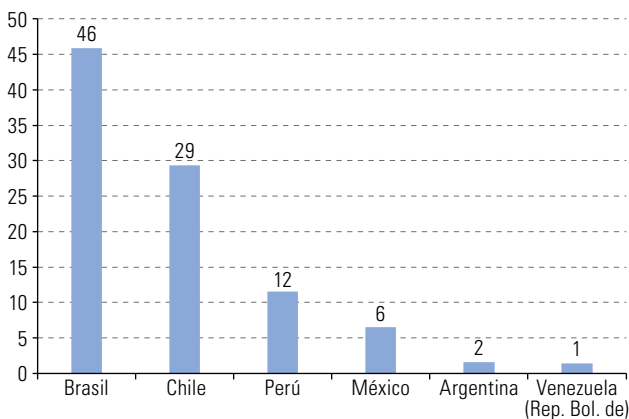
Activos físicos en el mundo, por tipo, 2014  
(En porcentajes del total mundial)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Lange, Q. Wodon y K. Carey (eds.), *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018.

La mayor parte de los activos producidos de la región se concentran en seis países: Brasil (33%), México (25%), República Bolivariana de Venezuela (11%), Argentina (8%), Colombia (7%) y Chile (4%). Los mayores recursos forestales no maderables los tienen el Brasil (62%) y México (10%); los mayores recursos en metales y minerales se ubican en el Brasil (46%), Chile (29%), el Perú (12%) y México (6%) (véase el gráfico I.16).

**Gráfico I.16**

América Latina y el Caribe: países con mayores activos físicos, 2014

*(En porcentajes del total regional)***A. Países con mayor capital producido****B. Países con mayores recursos forestales no maderables****C. Países con mayor contribución en áreas protegidas****D. Países con mayores recursos en metales y minerales, 2014**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Lange, Q. Wodon y K. Carey (eds.), *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018.

A nivel mundial, en 2016 el Brasil ocupó el primer lugar en la producción de tántalo, el tercer lugar en la producción de bauxita (y, por tanto, alúmina) y mineral de hierro, y el noveno en petróleo crudo. Chile fue el principal productor de cobre en el mundo y se ubicó en el cuarto lugar en la producción de plata. El Perú ocupó el segundo lugar en la producción de cobre, plata y zinc; el cuarto en plomo, y el sexto en oro. México ocupó el primer lugar en la producción de plata, el quinto en plomo y zinc, y el octavo en oro (BGS, 2018). La República Bolivariana de Venezuela, país que posee la cuarta parte de las reservas probadas de petróleo (OPEP, 2017), fue el décimo productor de petróleo crudo (Brown y otros, 2018).

La riqueza de los países se compone, además, de los activos financieros de las empresas, del gobierno, de los hogares y de las instituciones que sirven a los hogares<sup>12</sup>.

Solo cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia y México)<sup>13</sup> han publicado, como parte de su sistema de cuentas nacionales, cifras de la cuenta financiera

<sup>12</sup> No se incluyen en el análisis los activos de las instituciones financieras debido a que, por su naturaleza, un activo bancario es un pasivo contraído ante las instituciones por las empresas, el gobierno y los hogares.

<sup>13</sup> De acuerdo con la OCDE, 36 países han publicado información de cuentas de balance para activos financieros, cuatro de ellos de América Latina: Brasil, Chile, Colombia y México.

por sectores institucionales<sup>14</sup>. El Brasil tiene el mayor monto de capital financiero; las empresas no financieras, el gobierno, los hogares y las instituciones que sirven a los hogares tienen 11 billones de dólares (PPA) en activos financieros (sin incluir deuda). Le sigue muy de cerca México, con 7,9 billones de dólares (PPA); Colombia y Chile tienen poco más de 2 billones de dólares (PPA). Sin embargo, estas diferencias se deben, en buena medida, al tamaño de la población de cada país. Si se divide el capital financiero (sin incluir deuda) entre el número de habitantes, Chile ocupa el primer lugar, con 120.000 dólares, seguido por México, con 61.000 dólares (véase el cuadro I.5).

Año	Millones de dólares corrientes en PPA				Dólares corrientes per cápita en PPA			
	Chile	México	Brasil	Colombia	Chile	México	Brasil	Colombia
2003	714 469	2 447 785		548 636	45 221	23 171		13 016
2004	781 110	2 669 519		542 391	48 900	24 950		12 695
2005	827 658	2 963 532		626 151	51 257	27 321		14 466
2006	1 043 929	3 644 294		708 239	63 967	33 102		16 157
2007	1 188 128	3 987 235		775 021	72 044	35 652		17 465
2008	1 202 693	4 271 146		850 307	72 182	37 578		18 937
2009	1 210 961	4 200 520	9 251 198	912 157	71 955	36 366	47 467	20 084
2010	1 371 326	4 627 688	8 988 868	981 269	80 698	39 445	45 676	21 370
2011	1 636 975	5 374 868	9 257 897	1 090 327	95 432	45 133	46 595	23 495
2012	1 731 324	5 880 665	9 981 616	1 150 836	100 020	48 670	49 768	24 548
2013	1 840 028	6 161 401	10 316 420	1 313 485	105 367	50 282	50 968	27 744
2014	2 055 847	6 847 449	11 096 723	1 625 183	116 718	55 123	54 339	34 005
2015	2 120 481	7 193 775	11 184 921	2 200 767	119 378	57 143	54 306	45 632
2016	2 153 471	7 903 332		2 522 469	120 240	61 967		51 846
2017	2 222 989				123 125			

Cuadro I.5

América Latina (países seleccionados): activos financieros de las empresas, el gobierno, los hogares y las instituciones que sirven a los hogares, 2003-2017<sup>a</sup>  
(En millones de dólares corrientes y dólares per cápita expresados en PPA)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/> [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018]; y Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision* [DVD edition], 2017.

<sup>a</sup> No se incluyen los pasivos financieros.

Cuando los activos financieros se revaloran y crecen más que la economía, las familias y personas que disponen de capital financiero (una baja proporción de la población) incrementan su renta y, por tanto, su patrimonio. En cambio, para la mayoría de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia la única fuente de ingresos es su trabajo, por lo que se ven afectados en forma directa por el impacto de una desaceleración del ritmo de la producción y la productividad, y no necesariamente se benefician de manera proporcional con su incremento. Aunque este impacto puede evaluarse mediante las encuestas de ingresos y activos de los hogares, pocos países de la región han realizado encuestas financieras. Hay tres casos: i) la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH) de México, realizada en 2002, 2005-2006 y 2009-2012; ii) la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) de Chile, realizada en 2007, 2011-2012, 2014 y 2017, y iii) la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU), para los períodos 2012-2014 y 2017<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Como se conoce en las cuentas nacionales a las sociedades no financieras, el gobierno, los hogares y las instituciones que sirven a los hogares.

<sup>15</sup> Las encuestas de México y Chile son de tipo panel. En este tipo de ejercicios, se selecciona aleatoriamente un número representativo de hogares en el primer levantamiento y se regresa a ellos en la ronda siguiente. Para reponer a los hogares que se mudaron o no fueron localizados, se adiciona una muestra aleatoria de refresco. Por esta razón, solo se analizan, en el caso de Chile, las encuestas de 2007 y 2017, en virtud de que en este último año la muestra de refresco fue del 62% (véase una explicación más detallada en el recuadro I.2).

## 1. Desigualdad y riqueza en Chile

En 2017, de acuerdo con la Encuesta Financiera de Hogares de Chile, los hogares tenían una riqueza neta media cercana a los 115.000 dólares (activos físicos más activos financieros de renta fija y variable, menos pasivos financieros de corto y largo plazo)<sup>16</sup>. Ese promedio se distribuía de manera muy heterogénea: mientras que el 50% de los hogares más pobres tenían una riqueza neta media de 5.000 dólares, el 10% más rico poseía un promedio de 760.000 dólares y el 1% más rico uno de 3 millones de dólares (véase el cuadro I.6).

**Cuadro I.6**

Chile: distribución de la riqueza neta ajustada de los hogares, 2007 y 2017<sup>a</sup>  
(Promedios en dólares, dólares en PPA y porcentajes)

Deciles	Dólares (tipo de cambio promedio del período)				Dólares (PPA)				Distribución porcentual			
	2007		2017		2007		2017		2007		2017	
	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputadas	Sin imputar	Imputadas
I	-41 643	-37 656	-26 596	-22 649	-67 139	-60 710	-42 694	-36 358	-6,3	-5,5	-2,3	-2,0
II	-1 586	-1 123	-617	-141	-2 556	-1 810	-991	-226	-0,2	-0,2	0,0	0,0
III	57	192	522	3 125	91	309	838	5 017	0,0	0,0	0,1	0,2
IV	4 820	5 289	8 291	14 865	7 771	8 527	13 309	23 862	0,7	0,8	0,7	1,3
V	12 626	12 719	24 170	30 371	20 357	20 507	38 799	48 753	2,0	1,9	2,2	2,6
VI	20 675	20 824	40 213	44 390	33 332	33 574	64 552	71 257	3,2	3,1	3,6	3,8
VII	29 820	29 909	54 862	60 826	48 077	48 221	88 068	97 641	4,6	4,4	4,6	5,2
VIII	45 127	45 171	84 327	93 456	72 755	72 827	135 366	150 021	6,8	6,6	7,4	8,0
IX	75 734	76 685	154 425	165 701	122 101	123 633	247 891	265 993	11,8	11,3	13,5	14,3
X	509 338	529 724	804 162	769 339	821 172	854 038	1 290 885	1 234 985	77,6	77,7	70,2	66,5
Total	65 455	68 272	114 220	115 862	105 529	110 070	183 353	185 988	100,0	100,0	100,0	100,0
5% más rico	867 402	905 528	1 307 322	1 222 746	1 398 453	1 459 921	2 098 586	1 962 820	66,3	66,3	57,2	52,8
2% más rico	1 654 162	1 688 787	2 386 101	2 111 938	2 666 892	2 722 717	3 830 302	3 390 200	49,9	49,5	41,6	36,4
1% más rico	2 399 843	2 437 298	3 713 384	3 070 849	3 869 102	3 929 489	5 960 930	4 929 497	36,8	35,8	32,4	26,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, "Encuesta Financiera de Hogares" [en línea] <http://www.bcentral.cl/web/guest/financiera-de-hogares>.

<sup>a</sup> Cifras ajustadas con las cuentas nacionales. La columna imputada muestra el promedio de las 30 bases imputadas en los dos ejercicios, 2007 y 2017 (véanse más detalles en el recuadro I.2).

Chile presenta una alta concentración de la riqueza. Mientras que el 50% de los hogares menos favorecidos tenía, en 2017, solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico el 26,5% (véase el cuadro I.6). Por ello, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) asciende a un valor cercano a 0,72 (véase el cuadro I.7)<sup>17</sup>, lo que contrasta fuertemente con el valor del índice de Gini de 0,45 obtenido de la distribución del ingreso per cápita corriente de los hogares (véase la sección A).

<sup>16</sup> Cifra promedio de las 30 bases imputadas (véanse más detalles en el recuadro I.2).

<sup>17</sup> Se debe ser muy precavido al analizar los cambios entre 2007 y 2017 en virtud de que, por un lado, mientras que la totalidad de los hogares de la encuesta de 2007 fueron seleccionados aleatoriamente, en la encuesta de 2017 un tercio de ellos no fueron seleccionados al azar, sino que se los incluyó porque habían sido entrevistados en el ejercicio anterior de 2014. Por otro lado, habría que hacer una estimación para determinar en qué medida el cambio en el índice de Gini se debe al muestreo y, si se utilizan las bases imputadas, estimar el error estadístico asociado a este proceso.



**Cuadro I.7**

Chile: distribución y concentración de los activos físicos y financieros ajustados de los hogares, total y por tipo, 2007 y 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes e índice de Gini)

Deciles	Total activos				Activos por tipo, 2017					
	2007		2017		Base sin imputar			Promedio de las 30 bases imputadas		
	Sin imputar	Promedio de las 30 bases imputadas	Sin imputar	Promedio de las 30 bases imputadas	Activos físicos	Activos financieros de renta fija	Activos financieros de renta variable	Activos físicos	Activos financieros de renta fija	Activos financieros de renta variable
I	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0
III	0,6	0,6	0,4	0,6	0,5	0,8	0,1	0,8	1,3	0,1
IV	1,6	1,6	1,5	1,9	2,0	1,4	0,1	2,6	1,2	0,2
V	2,7	2,6	2,5	3,0	3,7	0,9	0,2	4,3	1,1	0,1
VI	3,6	3,5	4,4	4,1	6,6	1,3	0,2	5,7	1,5	0,3
VII	5,0	4,4	5,4	5,8	8,0	1,8	0,4	8,1	2,0	0,3
VIII	6,9	7,1	8,5	8,6	12,6	2,7	0,7	11,6	3,4	1,5
IX	11,3	11,0	14,0	14,8	18,5	10,0	4,6	18,3	11,8	5,4
X	68,2	69,1	63,3	60,9	48,0	80,9	93,8	48,6	77,4	92,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Hogares con mayores activos</b>										
5% más rico	57,4	58,0	50,0	47,1						
2% más rico	42,8	42,3	35,3	31,7						
1% más rico	31,5	30,4	27,1	22,8						
Gini	0,7219	0,7327	0,7436	0,7206						

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, "Encuesta Financiera de Hogares" [en línea] <http://www.bcentral.cl/web/guest/financiera-de-hogares>.

<sup>a</sup> Cifras ajustadas con las cuentas nacionales.

No obstante, en el nivel superior de la distribución (décimo decil) se observa una reducción relativa de su apropiación de riqueza neta y de activos físicos y financieros entre 2007 y 2017, probablemente debido al efecto negativo que la crisis de 2008 tuvo en el largo plazo en el valor de las inversiones de renta variable. En cambio, en ese mismo período, los deciles octavo y noveno presentan una ligera mejora. La participación en activos físicos y financieros del octavo decil creció del 7,1% al 8,6% (promedio de las bases imputadas) y la del noveno decil del 11,0% al 14,8% (promedio de las bases imputadas) (véase el cuadro I.7). La metodología de la Encuesta Financiera de Hogares de Chile se describe en el recuadro I.2.

El desglose por tipo de activos muestra una mayor inequidad en la distribución de los activos financieros, principalmente en los de renta variable. En 2017, el 10% de los hogares más ricos concentraba el 92,2% de las inversiones en acciones y fondos mutuos, participación en sociedades y fondos de inversión (activos de renta variable), y el 77,4% de los depósitos en cuentas de ahorro y depósitos a plazo (activos de renta fija). En cambio, los bienes inmuebles y los vehículos del hogar (activos físicos) presentaban un menor sesgo: el 50% de los hogares menos favorecidos tenía el 7,7% del total de activos físicos; el resto se lo repartían, casi en partes iguales, los deciles sexto a noveno (43,7% del total) y el décimo decil (48,6%) (véase el cuadro I.7)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Promedios simples de la participación de cada decil en las 30 bases imputadas.

**Recuadro I.2**

## La Encuesta Financiera de Hogares de Chile

La Encuesta Financiera de Hogares (EFH) es un estudio que el Banco Central de Chile lleva a cabo desde 2007, cuando encargó al Centro de Microdatos de la Universidad de Chile su primer levantamiento. Se han realizado cuatro encuestas con representatividad nacional urbana, en 2007, 2011-2012, 2014 y 2017, y tres más, en 2008, 2009 y 2010, para la zona urbana de la Región Metropolitana. La población urbana en Chile representa el 87,4% del total<sup>a</sup>.

En la encuesta de 2007 se entrevistó a la persona que realizaba el mayor aporte monetario en 4.021 hogares urbanos seleccionados aleatoriamente, a partir del censo de 2002 y de la base de contribuyentes del Servicio de Impuestos Internos (SII) (declaraciones de renta de 2006). Para la encuesta de 2017, se seleccionó a la persona con 18 años o más de edad con mayor conocimiento sobre las finanzas del hogar o quien dijo ser el jefe de familia<sup>b</sup>. El tamaño de la muestra fue de 4.500 hogares, y se calculó a partir del Catastro de Bienes Raíces de diciembre de 2016 y del SII<sup>c</sup>. La EFH es una encuesta tipo panel, es decir, se regresa a los hogares entrevistados en la ronda previa y se incluye a hogares nuevos de refresco. Este muestreo, tipo panel, no permite tener información probabilística para los años 2011-2012 y 2014. En la encuesta más reciente, de 2017, se incluyó un 38% de hogares de la muestra de 2014 y la mayoría (62%) fueron seleccionados aleatoriamente para la encuesta de ese año, lo que la hace un poco más representativa. Por esta razón, se ha tomado la decisión de trabajar solo con las encuestas de 2007 y 2017<sup>d</sup>.

## Tamaño de la muestra de la Encuesta Financiera de Hogares

Levantamiento	Total	Panel			
		2007	2011	2014	2017
<b>Número</b>					
2007	3 828	3 828			
2011-2012	4 059	1 970	2 089		
2014	4 502	994	766	2 742	
2017	4 500			1 700	2 800
<b>Porcentaje</b>					
2007	100	100			
2011-2012	100	48,5	51,5	0,0	0,0
2014	100	22,1	17,0	60,9	0,0
2017	100	0,0	0,0	37,8	62,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, *Encuesta Financiera de Hogares 2014: principales resultados*, Santiago, 2015, y *Encuesta Financiera de Hogares 2017: metodología*, Santiago, 2018.

Con el propósito de mejorar la cobertura de los hogares con mayor riqueza, el Banco Central de Chile ha llevado a cabo un sobremuestreo. Debido a ello, en la EFH de 2017, los hogares de los deciles noveno y décimo representaron el 39% de la muestra (29% en la base final), mientras que el 50% de los hogares más pobres sumaron el 37% de la muestra (42% en la base final), efecto que se corrige al aplicar los factores de expansión. Por otro lado, en virtud de que en este tipo de encuestas puede haber un buen número de preguntas sin respuesta, porque la persona no responde o no sabe, el Banco Central de Chile llevó a cabo un proceso de imputación de la información faltante. Esta operación consistió en reemplazar los valores no informados por valores generados aleatoriamente. Se generaron 30 bases imputadas. El análisis de las bases imputadas es complejo: se debe calcular el estadístico para cada base imputada y, siguiendo las reglas de Rubin<sup>e</sup>, obtener el promedio del estadístico. El proceso de imputación de datos ayuda, principalmente, a resolver el problema de la subdeclaración involuntaria de información (es decir, por olvido y no intencional). No obstante, en las encuestas de ingreso y riqueza hay, además, una subdeclaración voluntaria. Las familias ricas tienden a disminuir el monto de los activos, principalmente los financieros. Se puede evaluar la

## Recuadro I.2 (conclusión)

magnitud de esta subdeclaración con la información de cuentas nacionales, siempre y cuando esta información se encuentre a nivel de sectores institucionales.

Chile ha publicado las cifras con este nivel de desglose y es posible, por tanto, hacer la comparación entre el monto de activos y pasivos declarados en las encuestas financieras de hogares, y las cantidades asentadas en las cuentas nacionales. Por ejemplo, en 2017, mientras que en las cuentas nacionales se registran poco más de 40.000 millones de pesos en activos financieros de renta fija (efectivo y depósitos a la vista, principalmente), las familias declaran en la encuesta financiera poseer tan solo 6.100 millones de pesos (monto que crece a 7.800 millones de pesos en promedio después del proceso de imputación). La diferencia es mayor en el caso de los activos financieros de renta variable (títulos activos de corto y largo plazo, más acciones y otras participaciones): 98.000 millones de pesos en las cuentas nacionales y 9.500 millones de pesos en la encuesta.

Para corregir este sesgo se aplicaron factores de ajuste, estimados a partir de la información de las cuentas nacionales, a los registros que tuvieron un monto mayor que cero, tanto en activos como en pasivos. Para la estimación del índice, se generó una base por centiles (cien grupos) de hogares según activos físicos y financieros (sin deuda)<sup>f</sup>. Se debe tomar en cuenta que, a medida que se estima un índice de Gini con datos a un mayor nivel de desagregación, el índice tiende a aumentar ligeramente. Por lo tanto, los cálculos del índice de Gini realizados a partir de deciles mostrarían una cifra un poco menor.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, *Encuesta Financiera de Hogares: metodología*, Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Compendio Estadístico*, Santiago, 2017, pág. 108.

<sup>b</sup> En caso de que no pudiera contestar el cuestionario una persona con estas características, se seleccionó a la persona con mayor monto de deuda. Si nadie poseía deudas, se seleccionó al que tenía mayores activos; si no tenían activos, se optó por el individuo con mayor ingreso, siempre siguiendo el criterio de que el entrevistado debía tener 18 años o más de edad.

<sup>c</sup> Banco Central de Chile, *Encuesta Financiera de Hogares: metodología*, Santiago, 2018, págs. 11-12.

<sup>d</sup> Tomando en cuenta que esta última puede tener algún sesgo, aunque menor, al incluir hogares seleccionados en 2014.

<sup>e</sup> D. Rubin, *Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys*, J. Wiley & Sons, Nueva York, 1987.

<sup>f</sup> Se utilizó el paquete DescTools del programa estadístico R. Se estimaron índices de Gini para la base original y las 30 bases imputadas.

## 2. Desigualdad y riqueza en el Uruguay

En el período 2013-2014, la riqueza neta media de los hogares del Uruguay fue de 66.800 dólares (83.400 dólares en PPA), monto menor que el de Chile. El Uruguay muestra una distribución menos inequitativa ya que, si bien el 1% de las familias más acaudaladas tuvieron una riqueza neta de 1,2 millones de dólares (1,5 millones de dólares en PPA), la participación de este sector en el total es del 17,5%, y, en el otro extremo, el 50% más pobre tuvo el 5% de la riqueza neta total (véase el cuadro I.8).

El índice de Gini de los activos físicos y financieros (sin deuda) del Uruguay fue de 0,6696 (con un valor antes de la imputación de 0,6948), mucho mayor que el 0,392 de los ingresos per cápita corrientes del país para 2014 (véase el cuadro I.A1.1 del anexo)<sup>19</sup>. Al igual que en Chile, hay una mayor concentración en el caso de los activos financieros de renta variable; el 10% más rico sumó el 89,5% de estos activos (promedio de las diez bases imputadas). En cambio, los activos financieros de renta fija mostraron una

<sup>19</sup> El Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, del Uruguay, ha estimado un índice de Gini de los activos un poco mayor: 0,71. Sin embargo, no especifica si este índice de Gini se estimó con los datos no imputados o a partir de las bases de datos imputadas (Universidad de la República, 2016, pág. 27). Por otro lado, habría que tomar en cuenta que el índice de Gini estimado en este documento no incluye los activos y pasivos de los negocios del hogar, los préstamos realizados a familiares y amigos, ni tampoco la cuenta de capitalización individual (véase el recuadro I.3).

menor concentración, pues el 10% más rico tenía el 63,5% (promedio de las bases imputadas). En los activos físicos (bienes muebles e inmuebles), la distribución era un poco más equilibrada: el 10% más rico era dueño de la mitad de ellos (véase el cuadro I.9). En el recuadro I.3 se presentan mayores detalles del tratamiento de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos.

### Cuadro I.8

Uruguay: distribución de la riqueza neta de los hogares, 2013-2014<sup>a</sup>  
(Promedios en dólares, dólares en PPA y porcentajes)

Deciles	Dólares (tipo de cambio promedio del período)		Dólares (PPA)		Distribución porcentual	
	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputado	Sin imputar	Imputado
I	-7 337	-6 259	-9 156	-7 810	-1,3	-0,9
II	249	475	310	593	0,0	0,1
III	1 028	2 644	1 283	3 300	0,2	0,4
IV	4 452	11 220	5 556	14 001	0,8	1,7
V	13 924	23 741	17 376	29 627	2,5	3,6
VI	28 787	37 736	35 924	47 091	5,2	5,6
VII	45 059	54 033	56 229	67 427	8,1	8,1
VIII	66 142	76 140	82 538	95 015	11,9	11,4
IX	100 259	116 815	125 113	145 773	18,0	17,5
X	305 373	351 746	381 074	438 943	54,7	52,6
Total	55 789	66 819	69 619	83 383	100,0	100,0
5% más rico	442 138	517 312	551 743	645 553	43,3	42,0
2% más rico	698 258	832 765	871 355	1 039 205	23,3	24,9
1% más rico	951 356	1 169 321	1 187 195	1 459 193	17,4	17,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de la República, *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2): descripción y resultados*, Montevideo, 2016.

<sup>a</sup> La columna imputada es el promedio de los valores de las 10 bases de datos imputadas (véanse más detalles en el recuadro I.3).

### Cuadro I.9

Uruguay: distribución y concentración de los activos físicos y financieros de los hogares, total y por tipo, 2013-2014  
(En porcentajes e índice de Gini)

Deciles	Total de activos		Activos por tipo						
	Sin imputar	Promedio bases imputadas	Sin imputar			Promedio de las bases imputadas			
			Activos físicos	Activos financieros de renta fija	Activos financieros de renta variable	Activos físicos	Activos financieros de renta fija	Activos financieros de renta variable	
I	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
III	0,3	0,6	0,3	0,2	0,3	0,6	1,5	0,1	0,1
IV	1,0	2,1	1,0	2,1	0,0	2,0	3,5	0,4	0,4
V	2,9	3,9	2,8	5,3	2,0	4,0	3,2	1,2	1,2
VI	5,5	5,8	5,5	5,7	1,7	6,0	2,8	0,8	0,8
VII	8,3	8,2	8,5	5,2	0,0	8,5	3,9	1,1	1,1
VIII	12,0	11,3	12,4	4,8	2,6	11,7	5,6	2,8	2,8
IX	17,8	17,3	18,1	12,6	1,0	17,5	15,9	4,1	4,1
X	52,1	50,5	51,4	64,0	92,5	49,5	63,5	89,5	89,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Hogares con mayores activos</b>									
5% más rico	37,4	36,9							
2% más rico	23,6	23,7							
1% más rico	16,2	16,6							
Gini	0,6948	0,6696							

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de la República, *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2): descripción y resultados*, Montevideo, 2016.

**Recuadro 1.3**

## La Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos

El Comité de Estabilidad Financiera del Uruguay encargó al Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y al Instituto Nacional de Estadística (INE) el levantamiento de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU). A la fecha, se han llevado a cabo dos ejercicios: 2012-2014 y 2017. La EFHU del período 2012-2014 se implementó en dos etapas. En la primera (EFHU-1) se agregaron 28 preguntas a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del último trimestre de 2012 a cargo del INE. En la segunda etapa (EFHU-2) se aplicó un cuestionario específico (con 122 preguntas), que recogió de manera muy detallada la situación financiera de los hogares del Uruguay. El trabajo de campo en esta etapa estuvo a cargo del Departamento de Economía mencionado. Las entrevistas se llevaron a cabo de octubre de 2013 a julio de 2014. La muestra se basó en la Encuesta de Hogares del INE.

Se le dio una sobreponderación a los hogares de los dos quintiles con mayores ingresos de la población (representaron el 57% de los encuestados). Se incluyeron, además, los activos de los negocios del hogar (microempresas).

La tasa de respuesta, es decir, de aceptación de la entrevista, fue del 76%, llegó al 80% entre los hogares más pobres y se redujo al 71% en el 20% más rico. Una vez contactados los hogares, no todos contestaron todas las preguntas, por no saber o no desear hacerlo. Por ello, se llevó a cabo un proceso de imputación, que generó 10 bases de datos además de la original.

La encuesta del Uruguay es muy completa e incluye una gama mayor de información que la de Chile. Con el propósito de hacerla comparable con la encuesta de Chile, se realizó una selección de variables. La correspondencia no puede ser exacta en virtud de que, por ejemplo, en la encuesta de Chile están incluidos los créditos educacionales (tanto con bancos privados como con apoyo del crédito con aval del Estado (CAE)); en cambio, en la encuesta del Uruguay estos no se consideran como un ítem aparte y los créditos con el Estado se relacionan con servicios de electricidad, agua y otros (deudas con organismos estatales como la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) o intendencias municipales). Se tomó, por tanto, la decisión de no incluir los créditos con organismos estatales, en el caso de los pasivos, y, de la misma manera, no se incluyó el monto de préstamos otorgados a un familiar, amigo o vecino en los últimos 12 meses y la cuenta de capitalización individual en la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Tampoco se incluyó el valor de los bienes que conforman el negocio ni el valor total del negocio.

Al igual que en el caso de Chile, el índice de Gini se estimó a partir de los datos de activos físicos y financieros (sin deuda), ordenados en centiles de menor a mayor nivel de riqueza.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de la República, *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2): descripción y resultados*, Montevideo, 2016.

### 3. Distribución de los activos físicos y financieros en México

Aunque no existen encuestas recientes sobre activos físicos y financieros en México, puede estimarse su distribución a partir de dos fuentes de información que representan buena parte de la riqueza de los hogares. La primera es la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de manera anual a partir de 2014. En el segundo ejercicio (2015) se incluyó una pregunta sobre el valor de la vivienda propia (incluidas las hipotecadas). El 46% de las familias no tenían en ese año una vivienda propia, sino que residían en una casa rentada o

prestada, y el valor de estos activos físicos era, por lo tanto, nulo. En el otro extremo, se ubicaban poco menos de 400.000 familias con viviendas cuyo valor ascendía a 2 millones de pesos o más y que concentraron el 62% del total del valor de este activo físico. Por ello, el índice de Gini llega a 0,6924 (véase el cuadro I.10).

#### Cuadro I.10

México: valor de la vivienda propia, 2015  
(En número de unidades, millones de pesos corrientes y porcentajes)

Rangos (valor de la vivienda en pesos)	Viviendas		Valor de las viviendas	
	Número	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje
No tiene vivienda propia	10 641 447	46,1	-	0,0
Menos 50 000	1 006 859	4,4	50 343	0,4
50 001 a 100 000	1 726 295	7,5	129 472	1,0
100 001 a 300 000	3 648 595	15,8	729 719	5,8
300 001 a 500 000	2 922 791	12,7	1 169 116	9,3
500 001 a 1 000 000	1 942 097	8,4	1 456 573	11,6
1 000 001 a 2 000 000	816 022	3,5	1 224 033	9,8
Más 2 000 001	389 048	1,7	7 780 960	62,0
Subtotal	23 093 154	100,0	12 540 216	100,0
No sabe	8 119 432	Gini=	0,6924	
Total	31 212 586			

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de los Hogares (ENH): principales resultados 2015" [en línea] [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enh/2015/doc/enh2015\\_resultados.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enh/2015/doc/enh2015_resultados.pdf).

La segunda fuente de información que permite aproximar la distribución de la riqueza en México es el número de cuentas y su monto de inversión en casas de bolsa, publicadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV)<sup>20</sup>. En 2016 había en México cerca de 177.000 contratos de personas físicas mexicanas para invertir en la compra y venta de acciones por medio de casas de bolsa, con una inversión total que representó el 56,9% del total de activos financieros de los hogares. La mayoría de estos contratos correspondían a un monto de inversión menor que 5 millones de pesos. En cambio, en cerca de 20.000 contratos (10% del total) se acumuló el 76% del total de la inversión en casas de bolsa. El índice de Gini de los contratos, sin incluir a las personas que no tienen inversiones en bolsa, es de 0,7769 (véase el cuadro I.11).

#### Cuadro I.11

México: distribución de los contratos en casas de bolsa de personas físicas, 2015-2017  
(En porcentajes del número y del valor de los contratos e índice de Gini)

Rangos en millones de pesos	2015		2016		2017	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Menos de 15	79,7	1,1	79,5	1,1	80,4	1,2
15 a 49	2,6	1,2	2,8	1,2	2,7	1,3
50 a 99	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1
100 a 249	2,0	4,8	2,2	5,3	2,1	5,4
250 a 499	2,6	13,3	2,7	14,1	2,5	13,8
Más de 500	11,3	77,8	10,9	76,2	10,4	76,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini		0,7855		0,7827		0,7769

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), "Información operativa: cuentas y empleados" [en línea] <https://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/cb1/Paginas/inficuentasemp.aspx>.

México tiene un bajo nivel de bancarización. Si bien, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de 2015, el 44,1% de la población tiene una cuenta bancaria, la mayoría de ellas son transaccionales, es decir, para el pago de

<sup>20</sup> Véase Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV), "Portafolio de información" [en línea] [www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx](http://www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx) [fecha de consulta: 22 de octubre de 2018].

nómina o pensión, por lo que su saldo a finales de quincena o mes tiende a cero, en la mayoría de los casos. La proporción de inclusión disminuye al considerar otro tipo de cuentas. Tan solo el 17,6% de la población tiene una cuenta de ahorro; el 1,5% tiene una cuenta de inversión a plazo (de renta fija, con un saldo acumulado que representa el 14% de los activos financieros de los hogares, de acuerdo con las cuentas nacionales), y el 0,5% tiene un fondo de inversión (renta variable). La baja proporción de familias y personas con activos físicos y financieros muestra que en México existe una muy fuerte concentración de la riqueza.

## D. A modo de cierre

Los avances en la reducción de la desigualdad de ingresos de los hogares y el aumento de la participación del factor trabajo en el PIB han sido muy significativos en la región a partir del comienzo de la década de 2000, aunque se han enlentecido en los últimos años. En tres países para los que se cuenta con información (Chile, México y Uruguay), hay evidencia de una mayor concentración de la riqueza que de los ingresos per cápita de los hogares.

América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, con niveles de pobreza aún significativos y amplios sectores que, si bien han superado las líneas de pobreza y extrema pobreza, son todavía muy vulnerables a los ciclos económicos. En este marco, los sistemas de protección social en expansión han tenido un rol importante en la disminución de la desigualdad de ingresos verificada a partir de 2002 y en la contención del deterioro distributivo en años más recientes. Sin embargo, ofrecen coberturas y prestaciones muchas veces insuficientes, y persisten los factores de discriminación y exclusión basados en la adscripción a la clase social, el género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida, el territorio en que se reside y el país de origen, entre otros (CEPAL, 2018a).

La cultura del privilegio y el actual estilo de desarrollo aumentan las diferencias entre los centros y las periferias territoriales y sociales, a la vez que generan un grado insostenible de polarización de los ingresos y la riqueza, que aumenta el poder de los grupos más privilegiados para establecer y mantener reglas de juego que los favorecen. La persistente desigualdad en el acceso al bienestar y el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales configura campos fértiles para la inestabilidad social, que dificultan la convivencia social, la consolidación y la profundización de la democracia y la estabilidad económica. Superar esos problemas es cada vez más complejo en un escenario económico internacional en el que se deterioran las expectativas de crecimiento debido a la incertidumbre asociada a las fuertes tensiones comerciales, a los cambios geopolíticos protagonizados por los Estados Unidos y los países de mayor gravitación en Europa y Asia, y a señales de posibles conflictos bélicos. Además, el cambio climático es cada vez más evidente y sus efectos más frecuentes, lo que afecta negativamente no solo a las economías, sino también a grandes núcleos de población, especialmente los más vulnerables. Este escenario vuelve más difícil el avance global en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y supone un desafío mayor para la necesaria transición, cada vez más imperiosa, hacia un estilo de desarrollo sostenible.

La clave sigue estando en la igualdad, de medios, derechos, oportunidades, capacidades, autonomías y reconocimiento. Es indispensable avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, con una mayor participación de la masa salarial en el producto; hacia la eliminación de las discriminaciones de cualquier tipo para el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas; hacia la adquisición

masiva de habilidades, conocimientos y destrezas; hacia una mayor participación de diversos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, y hacia la distribución más equitativa de costos y beneficios entre las generaciones presentes y futuras. Una mejor distribución es condición necesaria para lograr los acuerdos sociales indispensables a nivel nacional e internacional que permitirán transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible que viabilice y compatibilice el crecimiento económico en el largo plazo, el desarrollo social y el cuidado del medio ambiente. Para ello se requieren decisiones estratégicas cooperativas a nivel mundial, regional y nacional, bajo un enfoque multilateral y con la participación de todos los actores. En este marco, la CEPAL reafirma su posición de que los países de América Latina y el Caribe deben poner en marcha un nuevo paradigma de desarrollo basado en un gran impulso ambiental. La actual generación es la primera que no puede negar la magnitud del cambio climático y tecnológico, y posiblemente la última que puede sentar las bases y poner en marcha un nuevo régimen económico, social y político que compatibilice un crecimiento económico más igualitario con el cuidado del medio ambiente, ya que la velocidad de la revolución tecnológica y de la profundización de la crisis ambiental reducen el horizonte temporal de intervención (CEPAL, 2018b).

Por otro lado, el estudio, análisis y medición de la riqueza es una prometedora ruta de investigación para avanzar hacia la comprensión de la naturaleza multidimensional de la desigualdad y contar con un análisis más consistente de los retos que enfrenta la región para lograr su reducción sustantiva. La riqueza y la riqueza extrema son temas centrales del desarrollo y de las políticas públicas. Por ello, es crucial conocer con la mayor profundidad posible las características, la magnitud y las dinámicas tanto de los flujos como de los activos, así como de la correlación entre ellos. La estructura de la propiedad de los activos físicos y financieros, y la forma en que se distribuyen entre el Estado, las familias y las empresas es uno de los indicadores más significativos del grado de polarización, concentración o igualdad de la estructura social, uno de los componentes claves para la comprensión de la matriz de la desigualdad socioeconómica en la región. Al respecto, es necesario impulsar más estudios nacionales de carácter regular acerca de la tenencia de activos físicos y financieros, así como de los pasivos, e impulsar una mayor transparencia —preservando la privacidad y la seguridad de los datos— en el acceso a información disponible de los bancos de inversión, casas de bolsa e instituciones que registran transacciones financieras, así como de los impuestos empresariales y personales.

Otro desafío es el perfeccionamiento de los instrumentos y metodologías tradicionales de medición de la desigualdad. Las mejoras que se puedan introducir a las encuestas de hogares para una captación más precisa de los ingresos altos deben ir acompañadas del análisis de otras fuentes de información, que permitan conectar esos datos y complementar las reflexiones que surgen a partir de la explotación de las encuestas. Finalmente, es importante rescatar los análisis clásicos sobre distribución funcional del ingreso y sus aportes, incluida la vinculación entre las estructuras de mercado y la participación de los salarios en el PIB. En esta línea, el presente capítulo ha avanzado en el desarrollo de estimaciones para el análisis del ingreso mixto de los ocupados no asalariados (trabajadores por cuenta propia y empleadores), esfuerzo útil para el seguimiento de la distribución funcional del ingreso y el avance en la reflexión acerca de las nuevas dinámicas de clase, en particular respecto de la creciente heterogeneidad de las clases medias y sus intereses.

Se trata de un proceso lleno de desafíos conceptuales y metodológicos al que hay que dar soluciones cada vez más robustas y creativas en los años por venir. Ello permitiría entrever prometedoras conexiones entre los análisis económicos, sociales, culturales y ambientales para avanzar en los compromisos de todos los países de la región con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



## Bibliografía

- Abeles, M., V. Amarante y D. Vega (2014), "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010," *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, diciembre.
- Abeles, M., A. Arakaki y S. Villafaña (2017), "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial," *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 53 (LC/TS.2017/39-LC/BUE/TS.2017/2), Santiago.
- Alarco Tosoni, G. (2014), "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011," *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, agosto.
- Atuesta, B., X. Mancero y V. Tromben (2018), "Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Central de Bolivia (1988), *Memoria 1988*, La Paz.
- (1987), *Memoria 1987*, La Paz.
- Banco Central de Chile (2018), *Cuentas Nacionales de Chile 2013-2017*, Santiago.
- (2006), *Cuentas Nacionales de Chile 1996-2005*, Santiago.
- Banco Central de Costa Rica (2018), "Cuentas nacionales período de referencia 2012" [en línea] <https://www.bccr.fi.cr/seccion-cuentas-nacionales-periodo-2012/cuentas-nacionales-periodo-de-referencia-2012>.
- Banco Central de Honduras (2018), "Producto interno bruto enfoque del ingreso en valores corrientes, 2000-2017" [base de datos en línea] [http://www.bch.hn/pib\\_base2000.php](http://www.bch.hn/pib_base2000.php).
- Banco Central del Paraguay (2018), "Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay: serie 2008 al 2017" [en línea] <https://www.bcp.gov.py/nuevo-ano-base-2014-i642>.
- Banco Central del Uruguay (2018), "Informe de Cuentas Nacionales. Datos anuales" [en línea] <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx#>.
- Banco Central de Venezuela (2018), "Cuentas consolidadas de la Nación: base 1997" [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/cuentas-consolidadas-de-la-nacion>.
- 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.
- Berg, J. (ed.) (2015), "Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century," Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bértola, L. y otros (2008), "Income distribution in the Latin American Southern Cone during the first globalization boom, ca: 1870-1920," *Working Papers in Economic History*, N° 08-05, Madrid, Universidad Carlos III, abril.
- Brown, T. y otros (2018), *World Mineral Production 2012-2016*, Keyworth, British Geological Survey (BGS).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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.
- (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660 Rev.1), Santiago.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2013b), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2582-P), Santiago.
- (2008), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2356-P), Santiago.
- Ciminelli, G., R. Duval y D. Furceri (2018), "Employment protection deregulation and labor shares in advanced economies," *IMF Working Paper*, N° WP/18/186, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cimoli, M. y otros (2017), "Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America," *Revista de Economía Política*, vol. 37, N° 4, São Paulo, Centro de Economía Política.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2018), "Cuentas Nacionales anuales: base 2015" [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>.
- Dao, M. C. y otros (2017), "Why is labor receiving a smaller share of global income? Theory and empirical evidence," *IMF Working Paper*, N° WP/17/169, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Frankema, E. (2009), "Reconstructing Labour Income Shares in Argentina, Brazil and Mexico, 1870-2000," Utrecht, Universidad de Utrecht.

- Giovannoni, O. G. (2014), "What do we know about the labor share and the profit share? Part III: measures and structural factors," *Working Paper*, N° 805, Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute of Bard College.
- Gollin, D. (2002), "Getting income shares right," *Journal of Political Economy*, vol. 110, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- Guscina, A. (2006), "Effects of globalization on labor's share in national income," *IMF Working Paper*, N° 294, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2018), "Sistema de Contas Nacionais - SNC" [base de datos en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018a), "Cuenta de generación del ingreso para el total de la economía" [en línea] <https://www.indec.gov.ar/informacion-de-archivo.asp>.
- (2018b), "Generación del ingreso e insumo de mano de obra" [en línea] [https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=49](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=49).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2018), "Cuentas consolidadas de la Nación" [base de datos en línea] <https://www.ine.gov.bo/index.php/producto-interno-bruto-departamental-4/producto-interno-bruto-departamental-5>.
- (1989a), *Cuentas nacionales definitivas 1978-1986*, La Paz.
- (1989b), *Boletín de Cuentas Nacionales*, N° 3, La Paz.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2018a), "Cuadro 36. Producto interno bruto en la República y su composición porcentual, según el enfoque del ingreso a precios corrientes: años 2007-15" [en línea] <https://www.contraloria.gov.pa/inec/archivos/P8361PIB%20seg%20C3%BA%20el%20enfoque%20del%20Ingresos.pdf>.
- (2018b), "Cuadro 1. Relaciones entre agregados de contabilidad nacional, en la República: años 2013-16" [en línea] <https://www.contraloria.gov.pa/inec/archivos/P8371Relaciones%20%20entre%20%20Agregados%20%20de%20Contabilidad%20Nacional.pdf>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), "Por actividad de los bienes y servicios. Base 2013. Serie anual detallada desde 2003" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=CBS>.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2018), "Cuentas nacionales" [base de datos en línea] <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/national-accounts/>.
- Kennedy, D., L. Pacífico y M. Sánchez (2018), "La masa salarial y su composición según el vínculo laboral. Argentina. 1993-2017: propuesta de estimación en el marco de la base 2004 (2005-2015) y empalme con la base 1993," *Documentos de Trabajo*, N° 24, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED).
- Kidyba, S. y D. Vega (2015), "Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007," *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 44 (LC/L.4091-LC/BUE/L.223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavoie, M. y E. Stockhammer (eds.) (2013), *Wage-led Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Palgrave Macmillan/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Lindenboim, J. (2008), "Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención," *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, N° 153, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Naciones Unidas (2018), UNdata, "National accounts official country data" [base de datos en línea] [http://data.un.org/Data.aspx?d=SNA&f=group\\_code%3a401](http://data.un.org/Data.aspx?d=SNA&f=group_code%3a401).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *OECD Employment Outlook 2012*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- (2010), *Informe Mundial sobre Salarios 2010/2011: políticas salariales en tiempos de crisis*, Santiago.
- OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) (2017), *OPEC Annual Statistical Bulletin 2017*, Viena.
- Stockhammer, E. (2013), "Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution," *Conditions of Work and Employment series*, N° 35, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Unión Europea (2017), *Monitoring social inclusion in Europe*, Luxemburgo.
- Universidad de la República (2016), *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU-2): descripción y resultados*, Montevideo.
- Young, A. (1995), "The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3, Oxford, Oxford University Press.

## Anexo I.A1

### Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2017<sup>a</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>	2003	0,467	0,348	0,157	0,289	0,410	18,7
	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
	2016	0,393	0,270	0,123	0,226	0,319	12,9
	2017	0,388	0,263	0,121	0,225	0,324	13,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,611	0,732	0,313	0,550	0,738	29,0
	2008	0,513	0,493	0,219	0,401	0,566	23,5
	2012	0,474	0,394	0,187	0,363	0,538	23,6
	2014	0,471	0,403	0,185	0,349	0,506	22,6
	2015	0,453	0,362	0,171	0,333	0,503	21,4
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
	2016 <sup>e</sup>	0,540	0,560	0,233	0,397	0,519	22,7
	2017 <sup>e</sup>	0,539	0,570	0,235	0,400	0,524	22,9
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	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586	23,5
	2008	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
	2016	0,521	0,541	0,225	0,388	0,520	21,9
	2017	0,511	0,515	0,216	0,375	0,504	21,5
Costa Rica	2002 <sup>f</sup>	0,497	0,462	0,198	0,349	0,475	20,0
	2008 <sup>f</sup>	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
	2016	0,500	0,448	0,200	0,358	0,488	20,7
	2017	0,496	0,445	0,197	0,351	0,478	20,1
Ecuador	2001	0,538	0,643	0,244	0,395	0,502	18,1
	2008	0,493	0,458	0,195	0,337	0,448	18,6
	2012	0,464	0,393	0,171	0,303	0,412	19,0
	2014	0,449	0,400	0,168	0,291	0,388	16,3
	2016	0,445	0,391	0,165	0,290	0,392	16,2
	2017	0,440	0,375	0,161	0,284	0,386	17,0
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
	2011	0,514	0,481	0,209	0,371	0,503	23,3
	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
	2016	0,420	0,313	0,141	0,257	0,357	17,7
	2017	0,399	0,295	0,131	0,239	0,332	16,2
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

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)	
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
	2013	0,515	0,579	0,225	0,374	0,487	19,9
	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
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 <sup>g</sup>	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	2001	0,575	0,616	0,273	0,488	0,658	28,4
	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
	2016	0,513	0,475	0,215	0,390	0,532	24,1
	2017	0,508	0,480	0,212	0,382	0,523	24,8
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
	2016	0,497	0,501	0,207	0,356	0,473	21,4
	2017	0,503	0,500	0,202	0,341	0,447	19,4
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
	2016	0,452	0,377	0,169	0,309	0,431	21,4
	2017	0,448	0,368	0,165	0,303	0,422	20,9
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
	2016	0,463	0,375	0,168	0,303	0,415	18,9
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
	2016	0,391	0,269	0,123	0,227	0,316	16,3
	2017	0,390	0,272	0,123	0,225	0,311	15,8
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> Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y de Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a cero y los tres mayores ingresos per cápita.

<sup>d</sup> Total urbano.

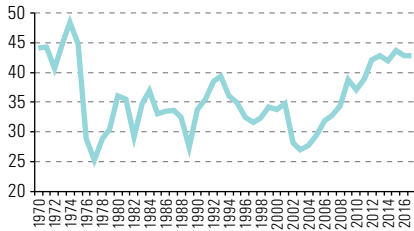
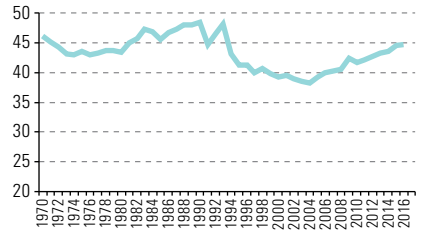
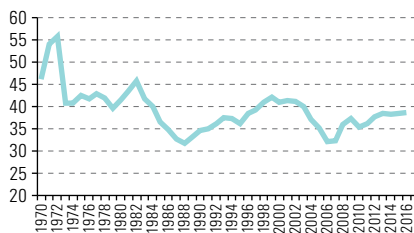
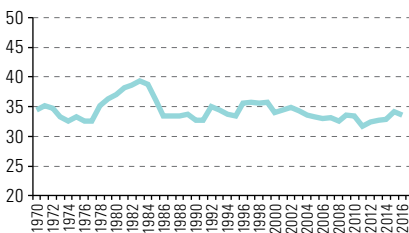
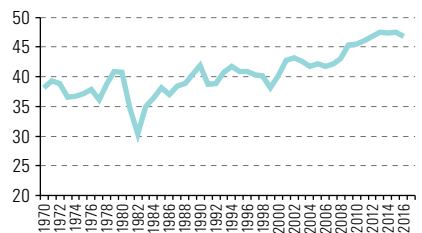
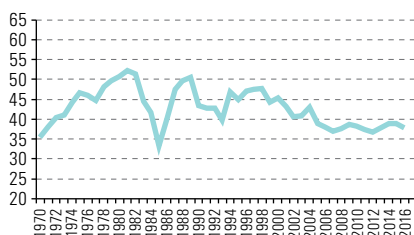
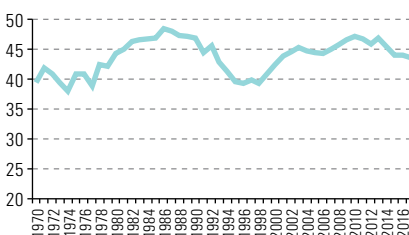
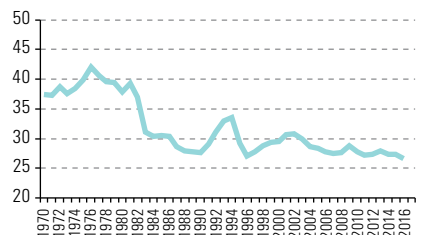
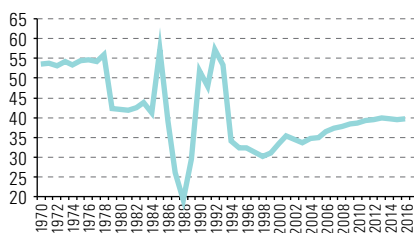
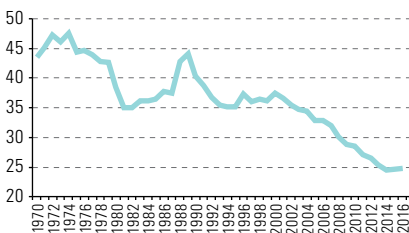
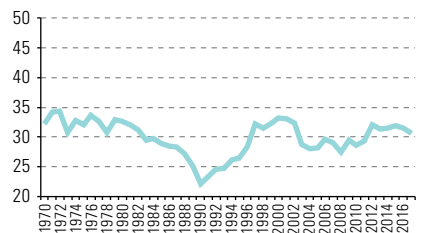
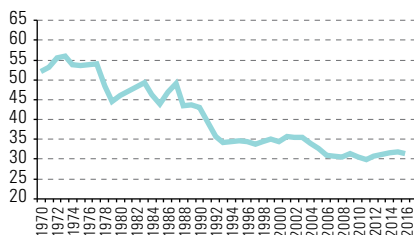
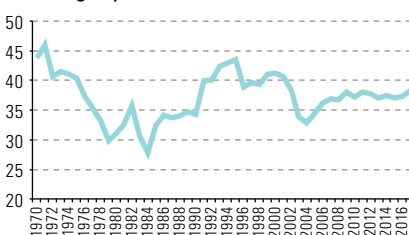
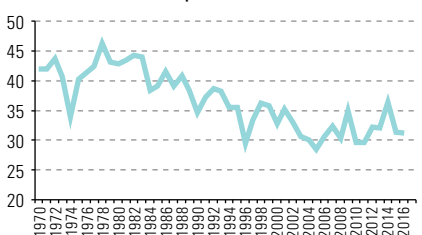
<sup>e</sup> A partir de 2016, datos de la encuesta nacional de hogares (PNAD-Continua), no comparables con los de años anteriores.

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

<sup>g</sup> Cifras estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la Continuidad del MCS-ENIGH", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

**Gráfico I.A1.1**

América Latina (15 países): participación de la remuneración del trabajo asalariado en el PIB (a precios de mercado), principios de la década de 1970 a último año con información disponible<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

**A. Argentina****B. Bolivia (Est. Plur. de)****C. Brasil****D. Chile****E. Colombia****F. Costa Rica****G. El Salvador****H. Honduras****I. México****J. Nicaragua****K. Panamá****L. Paraguay****M. Perú****N. Uruguay****O. Venezuela (Rep. Bol. de)**

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

<sup>a</sup> El último año con información disponible es 2016 para la mayoría de los países, excepto el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela.

**Cuadro I.A1.2**

América Latina (17 países): participación de la remuneración del trabajo asalariado y del ingreso laboral estimado en el PIB a precios de mercado<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

País	Año	Salario como porcentaje del PIB	Ingreso laboral como porcentaje del PIB (estimación 1)	Ingreso laboral como porcentaje del PIB (estimación 2)
Argentina	2003	27,0	36,1	30,9
	2016	42,8	56,6	50,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	35,2	81,4	48,7
	2015	28,8	63,9	44,4
Brasil	2002	38,9	58,2	47,5
	2015	44,6	63,2	53,0
Chile	2003	40,0	57,4	47,6
	2015	38,4	50,8	43,7
Colombia	2002	33,7	64,0	45,2
	2015	33,5	65,4	45,3
Costa Rica	2002	43,2	60,5	51,9
	2015	47,5	61,1	54,3
Ecuador	2008	31,0	50,8	41,7
	2015	38,5	62,5	49,1
El Salvador	2005	38,9	64,1	47,9
	2016	37,8	58,5	47,1
Honduras	2004	44,7	78,2	58,4
	2015	44,0	73,2	59,6
México	2004	28,4	41,0	35,6
	2016	26,6	37,1	33,1
Nicaragua	2006	36,5	64,0	49,2
	2014	39,7	66,3	51,5
Panamá	2002	35,2	52,3	40,2
	2016	24,8	36,7	28,6
Paraguay	2004	28,0	56,7	41,0
	2016	31,4	52,1	41,4
Perú	2002	35,5	71,1	45,7
	2016	31,5	59,4	41,3
República Dominicana	2007	34,6	61,7	49,3
	2013	35,0	63,7	49,5
Uruguay	2004	32,6	45,1	40,0
	2016	37,2	51,2	44,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	33,0	49,0	40,9
	2014	36,4	52,8	47,5

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

<sup>a</sup> En la estimación 1 del ingreso mixto de los trabajadores no asalariados se utiliza como criterio de comparación el salario promedio, y en la estimación 2 se hace la comparación distinguiendo diversos salarios medios según características personales y sector de actividad de la economía (véase el detalle metodológico en Abeles, Amarante y Vega, 2014).

# La pobreza en América Latina: tendencias de largo plazo y evolución reciente

---

## Introducción

A. Evolución de la pobreza por ingresos

B. Factores relacionados con la dinámica reciente de la pobreza

C. Otras características socioeconómicas asociadas a la pobreza  
y la pobreza extrema

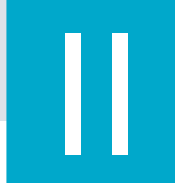
D. Conclusiones

Bibliografía

Anexo II.A1







## Introducción

En este capítulo se presenta un examen actualizado de la magnitud y las tendencias de la pobreza en América Latina y los factores relacionados con su evolución. En la sección A se analiza la evolución reciente de la pobreza y la pobreza extrema a nivel regional, así como sus trayectorias desde 2002, sobre la base de mediciones comparables estimadas por la CEPAL en virtud de la metodología descrita en el recuadro II.1<sup>1</sup>. En esta misma sección, se analizan los niveles y las variaciones recientes de la pobreza en los países de la región y se comparan estas variaciones con las estimaciones oficiales de cada uno de ellos.

En la sección B se examinan algunos de los factores relacionados con la evolución de la pobreza. En particular, se estudia el efecto de los cambios en el ingreso medio de los hogares y su distribución, y de los cambios en las partidas que componen el ingreso de los hogares en situación de pobreza. En este marco, se analiza la probabilidad que tendrá cada país de alcanzar las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de reducción de la pobreza.

Por último, en la sección C se describe la incidencia de la pobreza en distintos grupos de la población, según su área de residencia, etnia, sexo, edad y nivel educativo. También se investiga la relación entre la pobreza monetaria y otras dimensiones complementarias para su análisis, como el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento.

### A. Evolución de la pobreza por ingresos

El número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en América Latina continuó aumentando en 2017. Si bien la tasa de pobreza se mantuvo estable con respecto al año previo, la tasa de pobreza extrema es la más alta de por lo menos los últimos diez años. Pese a la situación desfavorable de la región en su conjunto, en la mayoría de los países los indicadores de pobreza no aumentaron.

En 2017, el número de personas pobres en América Latina llegó a 184 millones, equivalente al 30,2% de la población, al tiempo que el número de personas en situación de pobreza extrema se situó en 62 millones, representando el 10,2% de la población (véase el gráfico II.1).

Los resultados presentados dan cuenta de un estancamiento en la evolución de la pobreza y un deterioro en la situación de la pobreza extrema iniciado en 2015. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, entre 2002 y 2014 la pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en la región: la tasa de pobreza bajó del 44,5% al 27,8%, y la pobreza extrema se redujo del 11,2% al 7,8%, con un ritmo de caída más acelerado en la primera mitad del período. No obstante, en 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos en las tasas de pobreza y pobreza extrema, que representaron un retroceso, sobre todo en el segundo indicador. Las cifras de 2017 indican un incremento adicional, aunque pequeño, de la pobreza extrema, mientras que en el caso de la pobreza no muestran variaciones respecto de lo registrado en 2016<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Las cifras de pobreza estimadas por la CEPAL se calculan con el propósito de alcanzar el mayor grado de comparabilidad posible para diversos fines analíticos. Sus objetivos y usos son diferentes de los de las cifras nacionales, y en ningún caso buscan sustituirlas para describir los niveles y las tendencias de la pobreza en cada país.

<sup>2</sup> Estas cifras difieren de las informadas en el *Panorama Social de América Latina, 2017*, como consecuencia de una revisión general de las estimaciones por país efectuada con posterioridad a su publicación.

**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.

A diferencia del contexto en que se produjeron las primeras estimaciones de la pobreza de la CEPAL, en la actualidad los países disponen de mediciones nacionales de la pobreza efectuadas por las oficinas nacionales de estadística u otros organismos públicos y que, en su mayoría, tienen el carácter de mediciones oficiales. La heterogeneidad de procedimientos y supuestos utilizados para su realización les confiere la especificidad necesaria para su uso en el ámbito nacional, pero limita su comparabilidad entre un país y otro.

Los datos utilizados para construir las líneas de pobreza provienen de las encuestas que miden el gasto de los hogares, ya sean encuestas de ingresos y gastos o de condiciones de vida de los hogares, de entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010.

A su vez, la metodología utilizada en este capítulo presenta algunas innovaciones con respecto a la de la CEPAL (1991), en la que se sustentaban las mediciones de pobreza publicadas hasta 2015. Como se muestra en el siguiente cuadro, hay diferencias en distintas etapas del proceso, aun cuando el esquema general continúa siendo el mismo.

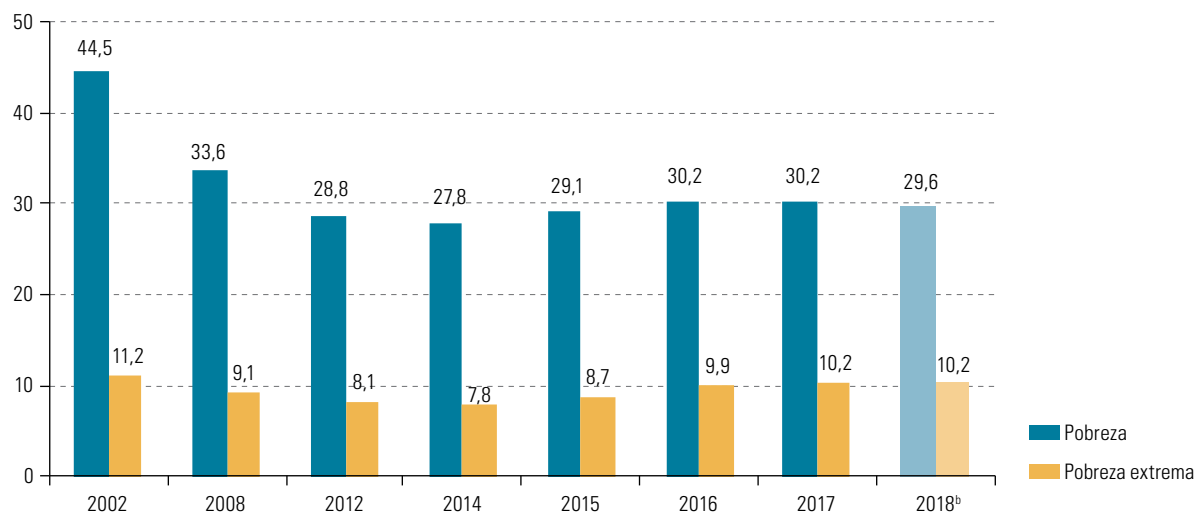
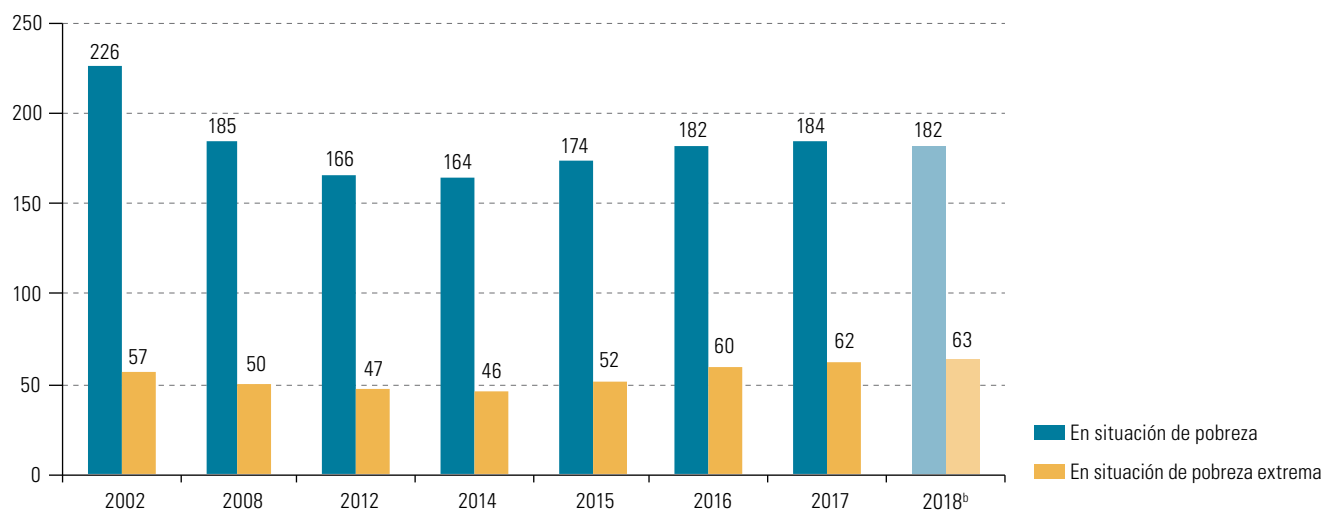
**Comparación de las metodologías utilizadas en CEPAL (1991) y CEPAL (2018)**

	1991	2018
Información utilizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas de presupuestos familiares realizadas en la década de 1980 en diez países</li> <li>- Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (1985)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas de presupuestos familiares realizadas entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 en 18 países</li> <li>- Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (2001)</li> </ul>
Población de referencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primer quintil móvil que alcanza la ingesta calórica promedio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primer quintil móvil que satisface dos condiciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentar menos del 10% de carencias críticas</li> <li>- Contar con un gasto medio igual o superior a la línea de pobreza (proceso iterativo).</li> </ul> </li> </ul>
Canasta básica de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados</li> <li>- Con ajustes nutricionales</li> <li>- Sin consumo de alimentos fuera del hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados</li> <li>- Con ajustes nutricionales</li> <li>- Con consumo de alimentos fuera del hogar</li> </ul>
Coefficiente de Orshansky	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor único para todos los países (2,0 y 1,75)</li> <li>- A partir de 2007, valor variable según la evolución de los precios, pero no según la estructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor propio de cada país, según la estructura y la evolución de los precios</li> </ul>
Actualización de líneas a lo largo del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criterios diversos</li> <li>- A partir de 2007, índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IPC de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios</li> </ul>
Agregado de ingreso de los hogares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con corrección por no respuesta</li> <li>- Con ajuste a cuentas nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agregados de ingreso revisados para asegurar su coherencia con las recomendaciones internacionales</li> <li>- Aplicación de cota superior al alquiler imputado</li> <li>- Con corrección por no respuesta</li> <li>- Sin ajuste a cuentas nacionales</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados* (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, diciembre, 2018; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas (FAO/OMS/UNU), *Human Vitamin and Mineral Requirements*, Bangkok, 2001 y *Necesidades de energía y de proteínas. Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos*, 1985 [en línea] [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO\\_TRS\\_724\\_%28part1%29\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO_TRS_724_%28part1%29_spa.pdf).

**Gráfico II.1**

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018<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> El dato de 2018 corresponde a una proyección.

Con respecto a las proyecciones para 2018, la CEPAL prevé un leve crecimiento de 1,3 puntos del PIB en la región, lo que podría dar lugar a una ligera reducción de la tasa de pobreza hasta el 29,6%<sup>3</sup>. Como consecuencia, el número de personas en situación de pobreza se reduciría unos dos millones. A su vez, la tasa de pobreza extrema se mantendría en el mismo nivel que en 2017, con lo que la cantidad de personas en esta situación se elevaría un millón aproximadamente.

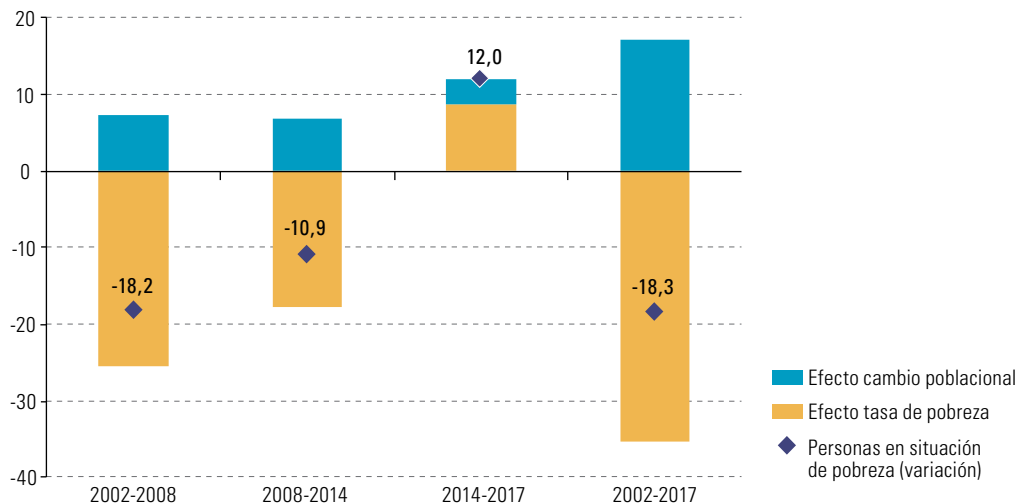
La variación del número de personas pobres es el resultado combinado de las variaciones de la tasa de pobreza y de la población. Entre 2002 y 2008 y, posteriormente, entre 2008 y 2014, la caída en la tasa de pobreza fue lo suficientemente grande como

<sup>3</sup> Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-america-latina-caribe-se-expandira-13-2018-18-2019>.

para compensar el crecimiento poblacional, lo que condujo a una reducción en el número absoluto de personas pobres en ambos períodos. Entre 2014 y 2017, el aumento en la tasa de pobreza y el crecimiento de la población se reforzaron mutuamente, lo que se tradujo en un incremento en el número absoluto de personas pobres, por encima del aumento de la tasa de pobreza (véase el gráfico II.2).

### Gráfico II.2

América Latina (18 países): aporte de la variación de la población y de las tasas de pobreza al cambio en el número de personas en situación de pobreza, 2002-2017<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> 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).

Como sucede con otras variables, los países de América Latina presentan una marcada heterogeneidad en los niveles de pobreza y de pobreza extrema. Solo dos (Chile y Uruguay) tienen una tasa de pobreza inferior al 15%. En siete países la tasa de pobreza se sitúa entre el 15% y el 25%, mientras que en los otros seis la pobreza afecta a más del 25% de la población. Existe, a su vez, una relación directa entre las tasas de pobreza y de pobreza extrema. Los países donde la pobreza es más baja son los de menor pobreza extrema: la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay tienen tasas de pobreza extrema por debajo del 5%; el Brasil, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana se sitúan entre el 5% y el 10%, mientras que el resto de los países tienen tasas de pobreza extrema por encima del 10% (véase el cuadro II.1).

### Cuadro II.1

América Latina (15 países): clasificación de los países según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2017<sup>a</sup>

		Pobreza			
		Inferior al 15%	Entre el 15% y el 25%	Entre el 25% y el 35%	Más del 35%
Pobreza extrema	Inferior al 5%	Chile Uruguay	Argentina Costa Rica		
	Entre el 5% y el 10%		Brasil Ecuador Panamá Paraguay Perú	República Dominicana	El Salvador
	Entre el 10% y el 15%			Colombia	México
	Superior al 15%				Bolivia (Estado Plurinacional de) 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> Las encuestas corresponden a 2017, excepto en los casos de Honduras (2016), México (2016) y la República Dominicana (2016).

Entre 2016 y 2017, la pobreza cayó más de un punto porcentual en 5 de los 12 países con información disponible. Este ha sido el caso de la Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador y el Paraguay. En Chile también se registró una disminución de la pobreza, en este caso entre 2015 y 2017. Las estimaciones oficiales disponibles para estos países corroboran las tendencias descritas, aunque las variaciones estimadas son mayores en la Argentina y El Salvador, menores en Costa Rica y similares en el resto de los países (véanse el cuadro II.2, el gráfico II.3 y el cuadro II. A1.2 del anexo).

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza			
	2015	2016	2017	Variación 2016-2017	2015	2016	2017	Variación 2016-2017
Argentina <sup>b</sup>	...	2,9	2,8	-0,1	...	21,5	18,7	-2,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,7	16,7	16,4	-0,3	35,0	35,3	35,2	-0,1
Brasil <sup>c</sup>	4,0	5,1	5,5	0,4	18,8	19,5	19,9	0,4
Chile	1,8	...	1,4	-0,4 <sup>d</sup>	13,7	...	10,7	-3,0 <sup>d</sup>
Colombia	11,3	12,0	10,9	-1,1	30,6	30,9	29,8	-1,1
Costa Rica	4,6	4,2	3,3	-0,9	17,4	16,5	15,1	-1,4
Ecuador	6,3	6,6	6,2	-0,4	22,9	23,3	22,8	-0,5
El Salvador	10,4	10,7	8,3	-2,4	42,6	40,5	37,8	-2,7
Honduras	19,0	18,8	...	...	55,2	53,2	...	...
México	...	11,7	...	...	...	43,7	...	...
Panamá	8,0	8,5	7,6	-0,9	17,9	17,0	16,7	-0,3
Paraguay	7,3	7,9	6,0	-1,9	23,4	24,0	21,6	-2,4
Perú	5,4	5,2	5,0	-0,2	19,0	19,1	18,9	-0,2
República Dominicana <sup>e</sup>	9,2	8,4	...	...	29,7	27,4	...	...
Uruguay	0,2	0,2	0,1	-0,1	4,2	3,5	2,7	-0,8
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza			
	2015	2016	2017	Variación 2016-2017	2015	2016	2017	Variación 2016-2017
Argentina <sup>b</sup>	...	6,1	4,8	-1,3	...	30,3	25,7	-4,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,8	18,3	17,1	-1,2	38,6	39,5	36,4	-3,1
Chile	3,5	...	2,3	-1,2 <sup>d</sup>	11,7	...	8,6	-3,1 <sup>d</sup>
Colombia	7,9	8,5	7,4	-1,1	27,8	28,0	26,9	-1,1
Costa Rica <sup>f</sup>	7,2	6,3	5,7	-0,6	21,7	20,5	20,0	-0,5
Ecuador	8,5	8,7	7,9	-0,8	23,3	22,9	21,5	-1,4
El Salvador <sup>f</sup>	8,1	7,9	6,2	-1,7	34,9	32,7	29,2	-3,5
Honduras <sup>f</sup>	44,7	42,5	...	...	68,7	65,7	...	...
México <sup>g</sup>	...	17,5	...	...	...	50,6	...	...
Nicaragua	...	6,9	...	...	...	24,9	...	...
Panamá	10,2	9,9	9,8	-0,1	23,0	22,1	20,7	-1,4
Paraguay	5,4	5,7	4,4	-1,3	26,6	28,9	26,4	-2,5
Perú	4,1	3,8	2,8	-1,0	21,8	20,7	21,7	1,0
República Dominicana <sup>e</sup>	6,3	4,5	3,8	-0,7	30,8	28,6	25,5	-3,1
Uruguay	0,3	0,2	0,1	-0,1	9,7	9,4	7,9	-1,5

### Cuadro II.2

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, 2016 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) 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 cifras a partir de 2015 corresponden a la encuesta nacional de hogares (PNAD-continua), que no son comparables con las de años previos.

<sup>d</sup> Corresponde a la variación entre 2015 y 2017.

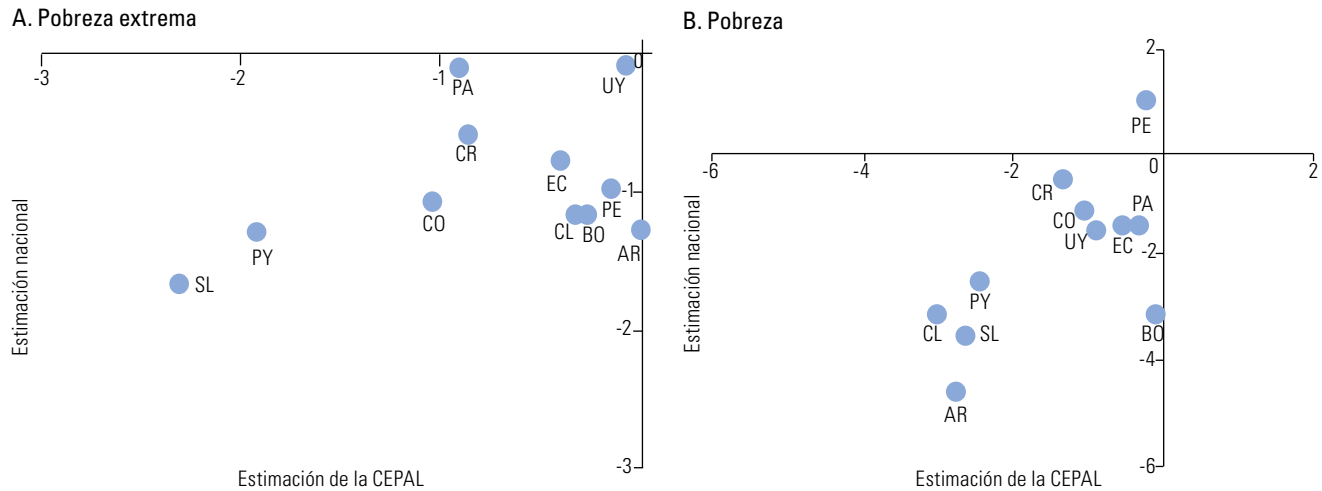
<sup>e</sup> Las cifras de la CEPAL para la República Dominicana se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, correspondiente al mes de septiembre de cada año. Las cifras oficiales a partir de 2016 se basan en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo y son anuales.

<sup>f</sup> Las estimaciones oficiales corresponden a hogares.

<sup>g</sup> La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Para efectos de una mejor comparabilidad, 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 "extrema pobreza", y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la "pobreza".

**Gráfico II.3**

América Latina (11 países): variación de la tasa de pobreza y la tasa de pobreza extrema según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2016-2017<sup>a</sup> (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) y cifras oficiales de pobreza y pobreza extrema.

En el resto de los países, la tasa de pobreza presentó disminuciones leves, inferiores a un punto porcentual, según las estimaciones de la CEPAL. Esta situación comprende a Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay. Entre los países con información disponible a 2017, solo en el Brasil se registró un incremento leve de la pobreza. Al igual que para el anterior grupo de países, las estimaciones oficiales de pobreza coinciden en el signo de la variación, aunque por lo general reportan reducciones de la pobreza de mayor magnitud en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Panamá y el Uruguay. Solo en el Perú ambas estimaciones difieren en signo, siendo que las cifras oficiales dan cuenta de un incremento de la pobreza<sup>4</sup>.

Las cifras de pobreza calculadas por la CEPAL y las oficiales de los países presentan distintos énfasis y, por tanto, en su cálculo se adoptan criterios diferentes. Las cifras de la CEPAL tienen por objeto reflejar de la manera más comparable posible la realidad regional, en tanto que las cifras nacionales buscan atender de la mejor manera las realidades propias del país. Ello lleva a que se produzcan normales diferencias metodológicas en los numerosos ámbitos de decisión en el proceso de construcción de líneas de pobreza (la forma de seleccionar los bienes de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria, los precios utilizados para valorar dichos bienes o los deflatores para actualizar las líneas en el tiempo, entre muchos otros), así como en la definición del ingreso de los hogares, el tratamiento de la falta de respuesta o la consideración del alquiler imputado por el uso del servicio de la vivienda propia. A pesar de estas diferencias, las variaciones en el corto y mediano plazo son consistentes entre ambas mediciones, lo que refuerza la validez de cada una como instrumento apropiado para los objetivos que se plantea.

Si bien es positivo que la pobreza y la pobreza extrema hayan disminuido en varios países de la región en 2017, el ritmo de las reducciones es inferior al observado en períodos previos en la mayoría de los países. Considérese para ello la evolución de la pobreza desde 2015 hasta el año más reciente disponible (que corresponde a 2016 en

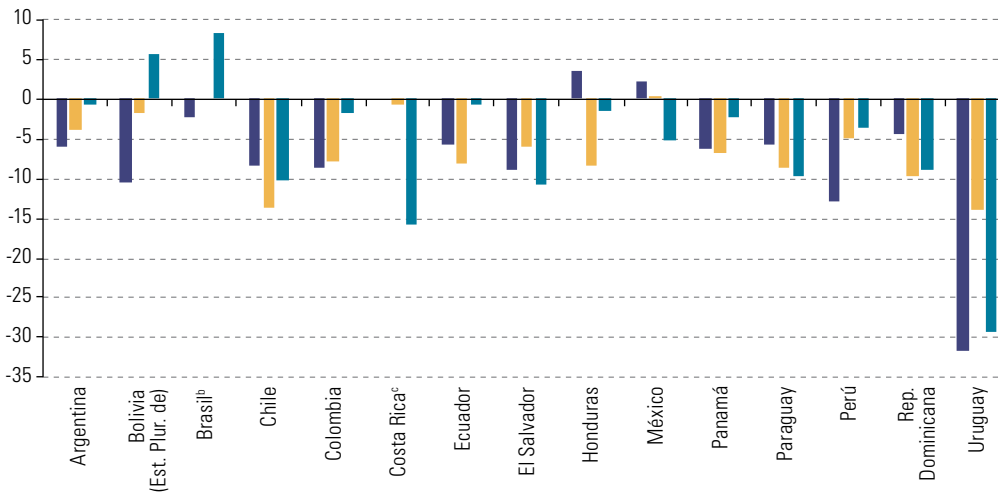
<sup>4</sup> Las estimaciones oficiales del Perú y las estimaciones de la CEPAL difieren, entre otros elementos, por la discrepancia en el indicador de recursos de los hogares, que corresponde al consumo en el primer caso y al ingreso en el segundo.

algunos países) comparada con la evolución entre 2008 y 2012 y entre 2012 y 2015<sup>5</sup>. Solo en Costa Rica, El Salvador y el Paraguay, la reducción de la pobreza extrema desde 2015 fue superior a las disminuciones registradas desde 2008. En México, también el ritmo de caída en el período reciente fue importante, mientras que en el período inmediato anterior se había mantenido sin variación. En otros nueve países, la caída de la pobreza extrema fue inferior a la registrada en alguno de los dos períodos anteriores, y en dos países el período 2015-2017 se caracterizó por un aumento de la pobreza extrema, no observado en los períodos anteriores (véase el gráfico II.4).

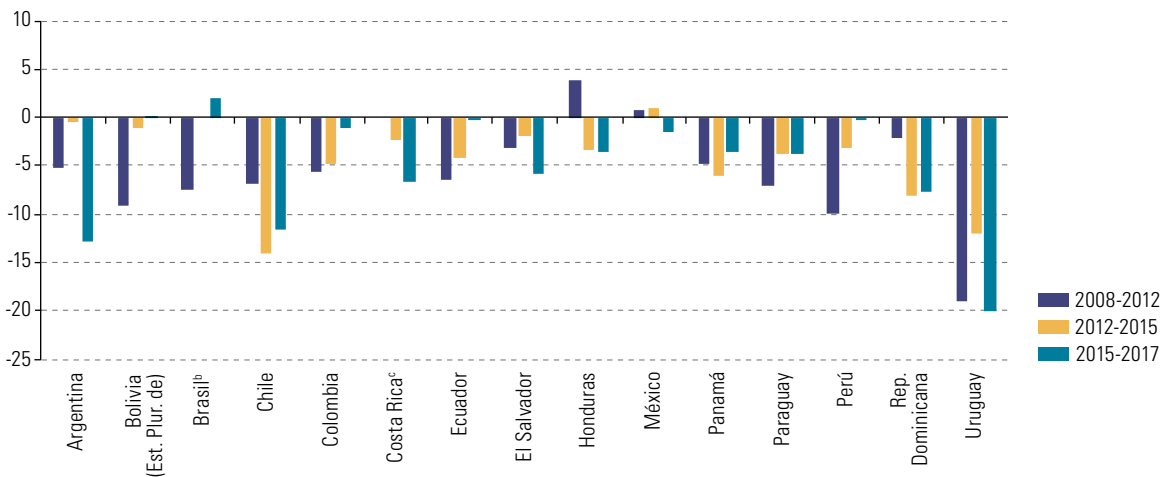
#### Gráfico II.4

América Latina (15 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza por país, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

##### A. Pobreza extrema



##### B. 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> Las encuestas corresponden a los años mencionados en cada subperíodo, excepto en los casos de la Argentina (2008, 2012, 2016 y 2017), el Brasil (2008, 2012, 2016 y 2017), Chile (2009, 2011, 2015 y 2017), El Salvador (2009, 2013, 2015 y 2017), Honduras (2009, 2013, 2015 y 2016), México (2008, 2012, 2014 y 2016), Panamá (2008, 2011, 2015 y 2017) y la República Dominicana (2008, 2012, 2015 y 2016).

<sup>b</sup> Las cifras de 2016 y 2017 en el Brasil no son comparables con las de años previos.

<sup>c</sup> Las cifras de 2008 en Costa Rica no son comparables con las de 2010 en adelante.

<sup>5</sup> En CEPAL (2018a) se presenta un análisis más detallado de la variación de la pobreza desde 2002.

En el caso de la pobreza, el escenario es un poco más positivo, ya que la evolución observada desde 2015 fue más favorable que la del período previo en seis países (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Uruguay). No obstante, en nueve países la reducción de la pobreza desde 2015 tuvo un ritmo inferior al de los períodos previos, incluidos tres países en los que se presentó un estancamiento en las cifras de pobreza y uno en que la tasa aumentó.

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

Entre los países que lograron una mayor reducción de la pobreza en el período 2012-2017, en Chile, El Salvador y la República Dominicana los ingresos laborales fueron la fuente que más se incrementó en los hogares de menores recursos, mientras que en Costa Rica, Panamá y el Uruguay las transferencias recibidas por los hogares pobres fueron tan o más importantes que el incremento en el ingreso laboral. Eso corrobora la importancia de dotar de más recursos a la población en situación de pobreza, combinando el fortalecimiento de los ingresos laborales con la provisión de transferencias y el fortalecimiento de los sistemas de protección social.

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

La evolución de la tasa de pobreza en un período se relaciona directamente con dos elementos: el cambio en el ingreso medio de los hogares y el cambio en la forma en que los ingresos se distribuyen entre los hogares. Si el ingreso medio aumenta (en términos reales) y la distribución se mantiene sin cambios, el nivel de pobreza disminuye. A su vez, si disminuye la desigualdad del ingreso y el ingreso medio de los hogares no cambia, el nivel de pobreza también debería disminuir.

En la práctica, los cambios en los niveles de pobreza pueden descomponerse en dos términos: 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). Es importante analizar la participación de ambos elementos en el período 2012-2017, que corresponde al de enlentecimiento en la reducción de la pobreza. Ello permitiría, además, complementar análisis similares realizados en la edición anterior del *Panorama Social*, en la que se abarcaron los períodos 2002-2008 y 2008-2016 (CEPAL, 2018a). Los cambios en la tasa de pobreza observados en períodos más cortos (por ejemplo, el año más reciente) suelen no ser de magnitud suficiente para que esta metodología de descomposición arroje resultados significativos.

Entre 2012 y 2017, la variación del ingreso medio fue el efecto dominante en los países en los que la pobreza cayó a ritmo más acelerado (un 5% anual o más), donde representó más de las dos terceras partes del descenso total de la tasa de pobreza. En este grupo se encuentran Chile, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay. A su vez, el efecto de la variación de la distribución fue preponderante en los países donde la tasa de pobreza descendió a un ritmo más moderado. Este fue el caso de Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Perú. La Argentina y Costa Rica fueron la excepción en este segundo grupo de países, pues mostraron una caída moderada de la pobreza basada casi exclusivamente en la mejora del ingreso medio de los hogares (véase el gráfico II.5).

Este resultado reafirma que, a medida que se ha enlentecido el proceso de reducción de la pobreza en la región, el elemento redistributivo ha ido cobrando mayor importancia.



Entre 2002 y 2008, período en que la pobreza se redujo de manera apreciable en la mayoría de los países, el incremento del ingreso medio de los hogares predominó en casi todos ellos (CEPAL, 2018a). Si bien el factor redistributivo no alcanza un impacto tan alto como el incremento del ingreso medio, su aporte ha sido esencial para fortalecer la reducción de la pobreza, así como para evitar retrocesos.

### 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  $H(y_t, d_t)$  es el indicador de pobreza para el período  $t$ , determinado por el ingreso medio ( $y_t$ ) y la forma de la distribución ( $d_t$ ), 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 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 base respectivamente (Kakwani, 1997), procedimiento con el que se efectuaron los cálculos que se presentan en el 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:

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

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

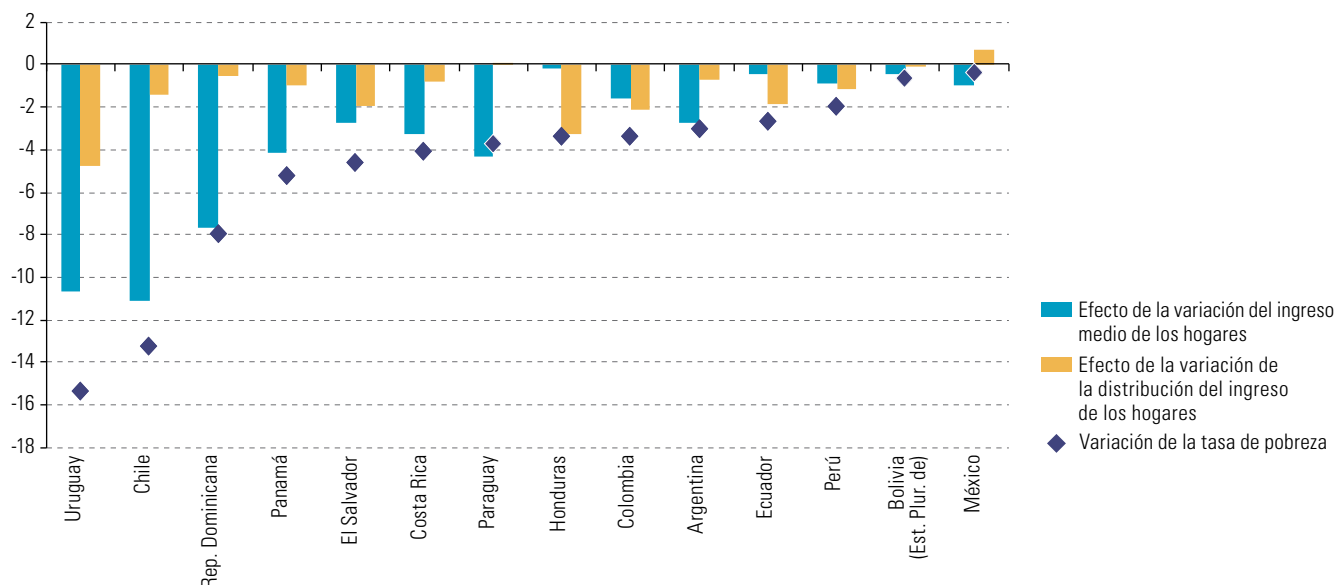
donde  $\theta$  se calcula de manera que  $\mu^* = (1 + \beta)\mu$ . ( $\mu$  representa la media de la distribución de ingresos).

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, Amsterdam, 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.

**Gráfico II.5**

América Latina (14 países): variación anual de la pobreza y contribución de los efectos "variación del ingreso medio" y "variación de la distribución", 2012-2017<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> Países ordenados de acuerdo con la variación anual de la tasa de pobreza. Los datos corresponden a 2012 y 2017, excepto en Chile, El Salvador y Honduras, donde el año inicial es 2011, y en Honduras, México y la República Dominicana, donde el año final es 2016.

## 2. Evolución de las fuentes de ingreso en los hogares pobres

La evolución de los niveles de pobreza está determinada por el aumento o la disminución de los ingresos de los hogares situados en la parte baja de la distribución. Para este análisis, y en ausencia de encuestas de tipo longitudinal que permitan calcular los cambios de las fuentes de ingreso sobre los mismos hogares, se estudian las variaciones registradas entre 2012 y 2017 sobre una misma proporción de hogares (aquellos que en el período inicial tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza). Así, si en 2012 la proporción de hogares pobres representaba un 20% del total, en 2017 se selecciona el 20% de hogares más pobres ordenados por ingreso per cápita, con independencia de que los hogares en este tramo sean pobres o no. Este análisis es aproximado y en este capítulo se aplica en la forma habitual en que se realizan estudios similares a nivel internacional cuando se investiga este tipo de fenómenos a partir de encuestas no longitudinales<sup>6</sup>.

Los ingresos provienen de tres fuentes: a) ingresos laborales, b) ingresos por pensiones y transferencias, y c) otros ingresos (entre los que se incluyen los ingresos por la propiedad de activos y el alquiler imputado por vivienda propia). Los ingresos laborales son la retribución obtenida por el trabajo como asalariado o como trabajador

<sup>6</sup> En este análisis no se incluye la información de países con variaciones de la tasa de pobreza inferiores al 1% anual (Bolivia (Estado Plurinacional de) y México), ya que no resultan en estimaciones estadísticamente confiables de los factores analizados.

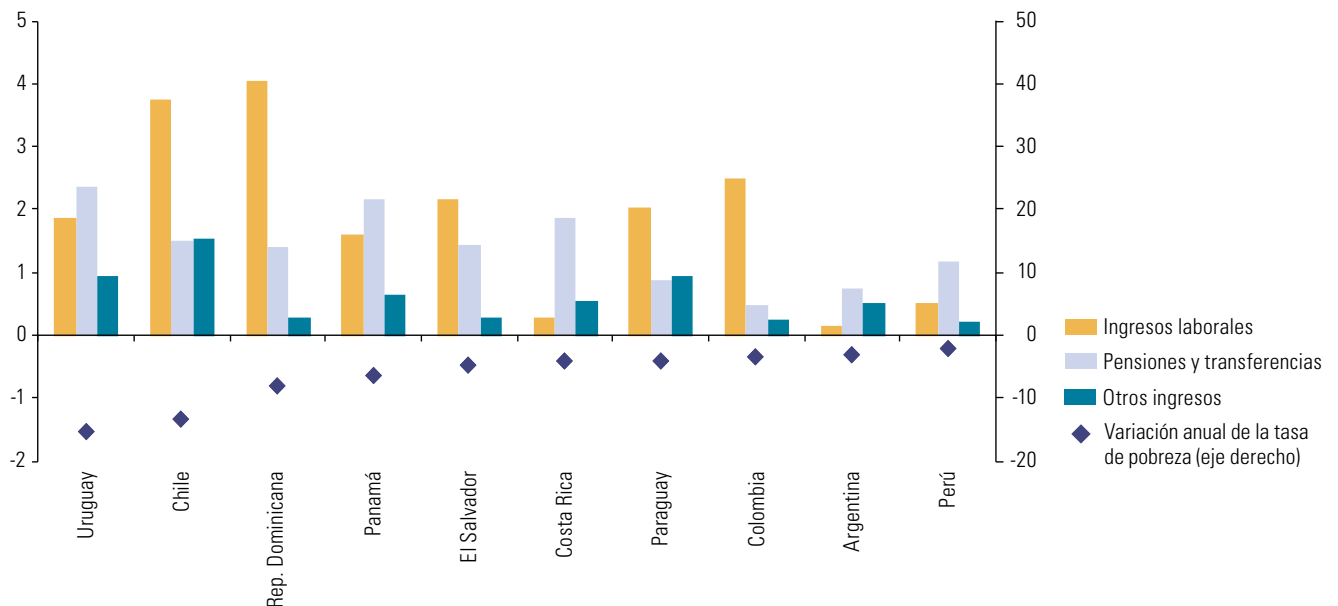
independiente. Las transferencias pueden provenir del Estado, de organizaciones de la sociedad civil o de otros hogares. A su vez, los recursos totales provenientes de cada fuente pueden aumentar o disminuir según los cambios en el número de perceptores de esa fuente en cada hogar y en el monto promedio recibido por cada perceptor.

Entre 2012 y 2017 es posible distinguir entre países con una caída fuerte de la pobreza (equivalente a una reducción anual del 5% o superior) y países con una caída moderada de la pobreza (menos del 5% anual). En los países del primer grupo (Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay), que se caracterizan por una predominancia del crecimiento del ingreso medio de los hogares, se distinguen dos situaciones. En Chile y la República Dominicana, el aumento del ingreso de los hogares pobres se dio fundamentalmente por el incremento de los ingresos laborales, en particular de los ingresos medios por perceptor. El número de perceptores de ingresos laborales también creció en ambos, pero su aporte representó solo un sexto de la variación total del ingreso por esta fuente en Chile y un cuarto del total en la República Dominicana.

Una situación distinta se observó en Panamá y el Uruguay, donde el incremento de los ingresos de los hogares más pobres provino como primera fuente del aumento de las pensiones y transferencias, y en segundo lugar de los ingresos laborales. En ambos, las transferencias crecieron como consecuencia del aumento del monto medio de las prestaciones, que contrarrestó una leve caída en el número de perceptores (véanse el gráfico II.6 y el cuadro II.3).

### Gráfico II.6

América Latina (10 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares pobres, por fuente de ingreso, y variación anual de la tasa de pobreza, 2012-2017<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> Países ordenados de acuerdo con la variación anual de la tasa de pobreza. Los datos corresponden a 2012 y 2017, excepto en los casos de Chile (2011, 2017), Panamá (2011, 2017) y la República Dominicana (2012, 2016).

**Cuadro II.3**

América Latina  
(12 países): variación  
anual del ingreso total,  
del ingreso por fuentes,  
del ingreso por perceptor  
y de los perceptores,  
entre los hogares  
pobres, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Ingreso total	Ingreso laboral	Ingreso laboral por perceptor	Perceptores de ingresos laborales	Transferencias	Transferencias por perceptor	Perceptores de transferencias
Argentina	1,4	0,2	-1,5	1,8	4,3	0,3	4,1
Chile	6,8	6,3	5,0	1,2	7,6	6,7	0,8
Colombia	3,2	3,3	3,0	0,3	3,8	1,4	2,4
Costa Rica	2,6	0,5	-0,2	0,6	7,4	0,8	6,5
Ecuador	1,9	2,0	1,1	0,9	3,0	-4,8	8,2
El Salvador	3,9	3,0	2,5	0,4	8,0	11,6	-3,2
Honduras	3,2	6,8	4,7	2,0	-5,8	0,8	-6,6
Panamá	4,1	3,6	2,6	1,0	5,3	5,6	-0,3
Paraguay	3,8	3,1	4,7	-1,5	4,8	5,8	0,0
Perú	1,9	0,7	0,7	0,0	5,6	-5,8	12,1
República Dominicana	5,7	5,8	4,1	1,6	7,5	5,4	1,8
Uruguay	5,1	4,1	2,8	1,2	6,0	7,2	-1,1

**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 2012 y 2017, excepto en los casos de Chile (2011, 2017), Honduras (2013, 2016), Panamá (2011, 2017) y la República Dominicana (2012, 2016).

Los países cuyas tasas de pobreza disminuyeron en forma moderada presentan una mayor heterogeneidad no solo respecto de la prevalencia de los efectos de ingreso medio y distribución, sino también en la forma en que variaron las distintas fuentes de ingreso. En Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Paraguay, el aumento en el ingreso de los hogares pobres provino principalmente del mercado laboral, en especial debido a un alza de los ingresos promedio percibidos por los ocupados. En varios de estos países, el empleo aumentó levemente entre los hogares pobres, y en el Paraguay se produjo incluso una disminución de los perceptores de ingresos laborales.

En la Argentina, Costa Rica y el Perú, las pensiones y transferencias fueron la principal fuente del incremento de los ingresos de los hogares pobres. En los tres países, el aumento se debió más al incremento de los perceptores que al alza del monto promedio de las percepciones, las que incluso cayeron en el Perú en el período analizado.

El componente “otros ingresos” tuvo un papel relevante en el incremento del ingreso de los hogares pobres en países como Chile, el Paraguay y el Uruguay. Esto se debió al aumento de los ingresos correspondientes al concepto de “alquiler imputado,” fuente que no refleja un ingreso efectivamente percibido, sino el beneficio en especie que tienen los hogares al ser propietarios de la vivienda en que residen. Este aumento en el valor que asignan los hogares a su vivienda pudo ser consecuencia de un fenómeno similar en el mercado de viviendas arrendadas, así como del incremento en el precio de compraventa de las viviendas nuevas y usadas. Este punto merece un análisis más profundo, que excede los objetivos de este capítulo.

En el cuadro II.4 se presenta, a modo de resumen, una clasificación de los países según el factor predominante en la reducción de la pobreza en el período 2012-2017. En los países en que la pobreza cayó en forma más pronunciada, esto se produjo por una mayor participación del crecimiento del ingreso medio de los hogares, relacionado con el aumento de los ingresos laborales entre los hogares pobres (tres países) y con el incremento del ingreso medio percibido por transferencias entre los hogares pobres (un país). Por el contrario, en varios de los países donde la pobreza cayó de manera más leve predominó el efecto distribución, y el incremento del ingreso de los hogares pobres provino principalmente del ingreso laboral en cinco países y de las transferencias en tres países.

Tasa de pobreza (variación anualizada)	Participación en la variación de tasa de pobreza	Fuente que predomina en la variación de ingresos de los hogares pobres			
		Ingreso laboral		Transferencias	
		Concepto que predomina en la variación		Concepto que predomina en la variación	
		Ingreso promedio	Perceptores	Ingreso promedio	Perceptores
Cae un 5% o más	Mayor participación del efecto ingreso medio	Chile, República Dominicana, Panamá		Uruguay	
	Mayor participación del efecto distribución				
Cae menos del 5%	Mayor participación del efecto ingreso medio	Paraguay		Argentina, Costa Rica	
	Mayor participación del efecto distribución	Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador		Perú	

**Cuadro II.4**

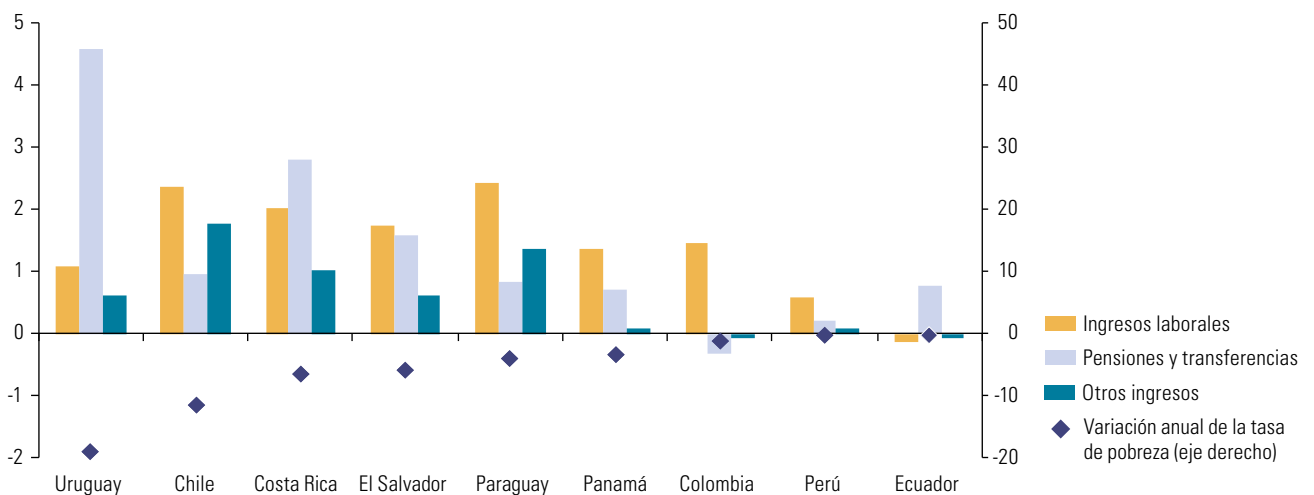
América Latina (12 países): clasificación de países según factores asociados con la reducción de la pobreza, 2012-2017<sup>a</sup>

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

El análisis de las variaciones de las fuentes de ingreso de los hogares pobres puede aplicarse al período más reciente. Entre 2015 y 2017, seis países presentaron una reducción anual de los índices de pobreza del 3% o más. En Chile, El Salvador, Panamá y el Paraguay, más de la mitad del incremento de los ingresos en los hogares pobres provino de los ingresos laborales, mientras que en Costa Rica y el Uruguay prevalecieron los incrementos de las transferencias contributivas y no contributivas. En algunos países, principalmente en Chile, Costa Rica y el Paraguay, el ítem “otros ingresos” aportó una parte importante al incremento del ingreso entre los hogares pobres, sobre todo mediante el alquiler imputado. En el caso del Ecuador, gracias a los ingresos por pensiones y transferencias la pobreza se mantuvo entre 2015 y 2017 (véase el gráfico II.7).

**Gráfico II.7**

América Latina (9 países): aporte de cada fuente de ingresos al crecimiento del ingreso total entre los hogares pobres y variación anual de la tasa de pobreza, 2015-2017<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> Países ordenados de acuerdo con la variación anual de la tasa de pobreza. Se incluyen países con variaciones significativas del ingreso e información comparable disponible en años recientes.

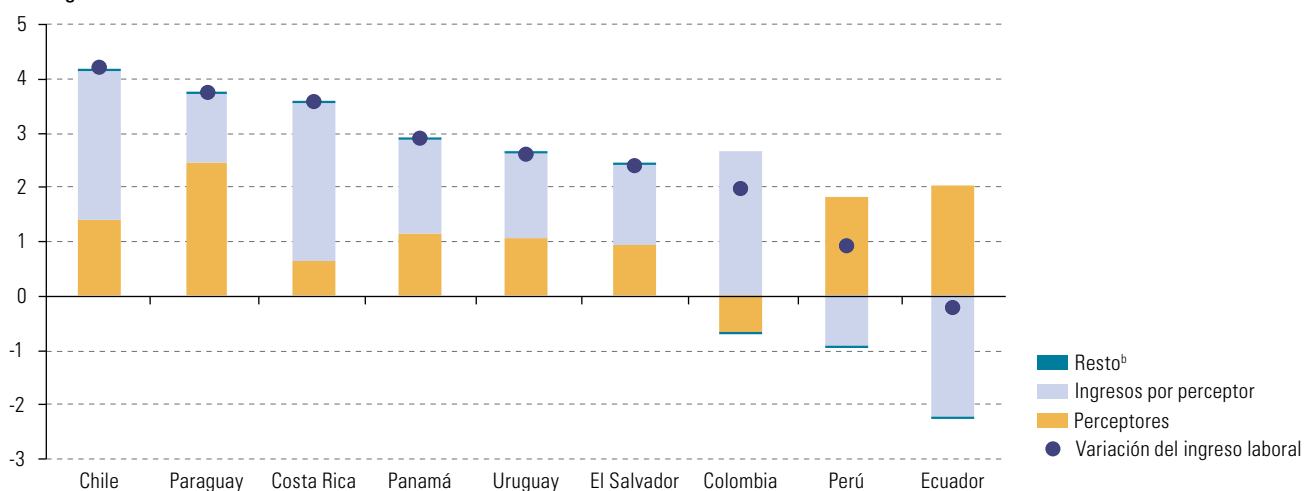
En ocho países aumentó el ingreso laboral en los hogares pobres, impulsado por una combinación entre el incremento de los ingresos por perceptor (salarios o ingreso de los independientes) y de la proporción de población ocupada. El ingreso por transferencias en los hogares pobres creció en casi todos los países. En países como Costa Rica, El Salvador, el Paraguay y el Uruguay, varios de los cuales tuvieron los mayores incrementos en esta fuente, se registraron aumentos tanto del ingreso medio por perceptor como de la expansión de la cobertura. En los demás países, el resultado se produjo como una contraposición entre el aumento de un factor y la disminución del otro (véase el gráfico II.8).

### Gráfico II.8

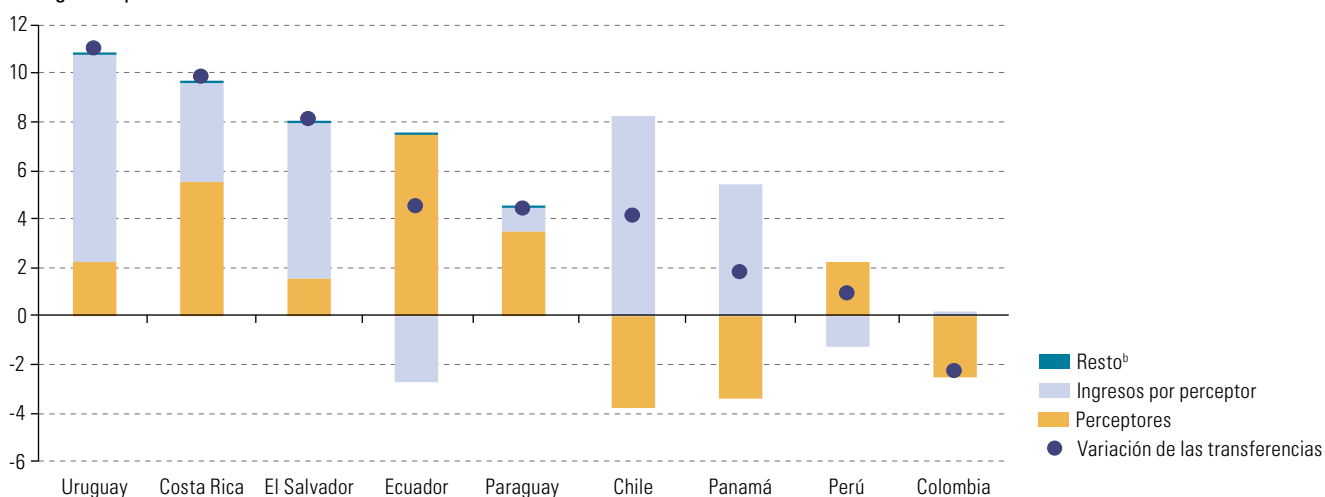
América Latina (9 países): variación anual del ingreso por fuente, del ingreso por perceptor y del porcentaje de los perceptores, entre los hogares pobres, 2015-2017<sup>a</sup>

(En porcentajes)

#### A. Ingresos laborales



#### B. Ingresos por transferencias



**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 de acuerdo con la variación anual del ingreso por fuente: A. ingresos laborales; B. ingresos por transferencias. Se incluyen países con variaciones significativas del ingreso e información comparable disponible en años recientes.

<sup>b</sup> El componente identificado como "Resto" corresponde a la parte de la variación del ingreso que no es explicado por las variaciones de los perceptores o los ingresos medios.

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

La relación directa que existe entre las variaciones de la pobreza, el crecimiento de los ingresos medios y los cambios distributivos permite inferir qué sucedería con la pobreza a futuro ante distintos escenarios de cambio en estas dos últimas variables. En este marco, es posible explorar distintas combinaciones de reducción de la desigualdad y de crecimiento del ingreso medio que produzcan una tasa de pobreza determinada, y posteriormente evaluar si esas condiciones coinciden con la evolución observada en los años recientes.

El contexto de los ODS es particularmente relevante para analizar las perspectivas de reducción de la pobreza. El Objetivo 1 propone poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y se plantea metas para ese fin. La meta 1.1 es erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo para 2030. El umbral de pobreza extrema planteado en la meta, un ingreso por persona inferior a la línea de pobreza internacional, resulta excesivamente bajo para los países de la región, por lo que se considera más pertinente usar la línea de pobreza extrema basada en el costo de adquirir una canasta básica de alimentos<sup>7</sup>. La meta 1.2 plantea reducir al menos a la mitad, para 2030, la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones. Aun cuando esta meta considera una definición multidimensional de la pobreza, que va más allá de la insuficiencia de ingresos, define claramente un resultado cuantitativo y un horizonte temporal que pueden usarse para evaluar las perspectivas de reducción de la pobreza monetaria total (y no solo la pobreza extrema). Dado que la meta no especifica a partir de qué punto debe reducirse la pobreza a la mitad, en el análisis se toma como base 2015, correspondiente al año de adopción de los Objetivos a nivel mundial.

La meta de erradicación de la pobreza extrema plantea una complejidad particular para su simulación, debido a la sensibilidad de los resultados a las características particulares de las encuestas de hogares en la captación de ingresos bajos. Generalmente, las encuestas contienen observaciones de hogares con ingresos cercanos a cero entre los que, además de hogares que efectivamente cuentan con escasos recursos, se encuentran casos de no respuesta a las preguntas de ingreso y de declaración errónea de valores extremadamente bajos. Dado que la simulación consiste en incrementar de manera proporcional los ingresos declarados en la encuesta, la presencia de observaciones con ingresos iguales o muy cercanos a cero puede afectar de manera apreciable los resultados. Por ello, en términos prácticos, se simula un escenario de pobreza extrema del 3%<sup>8</sup>.

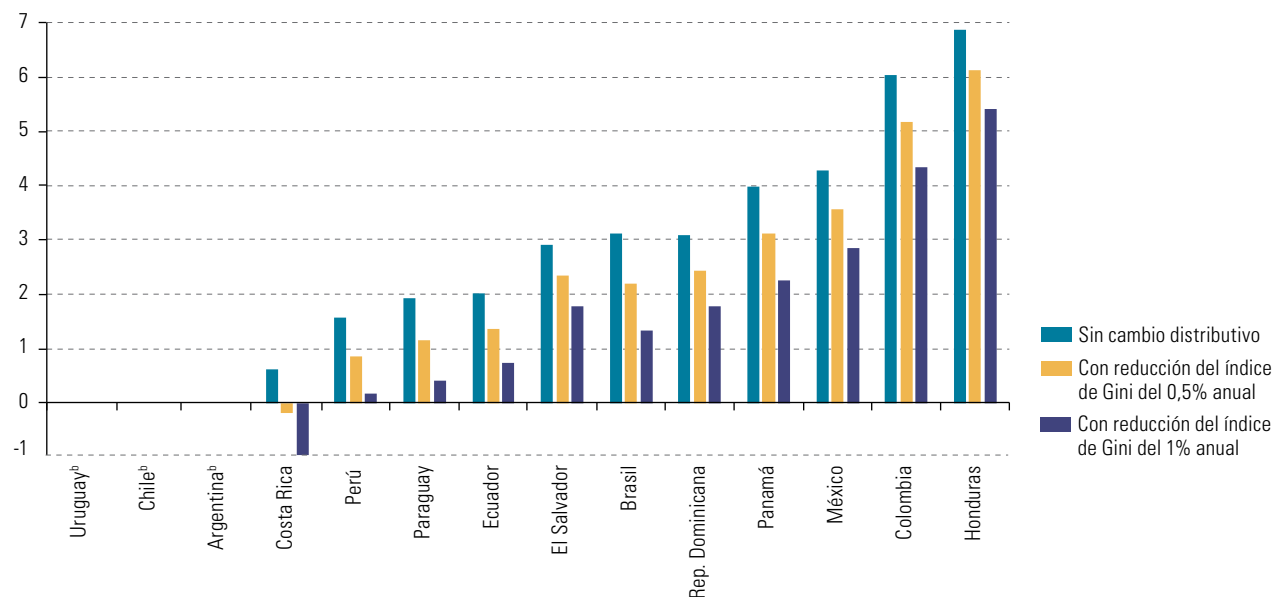
Reducir la pobreza extrema hasta el 3% representa un desafío heterogéneo según los distintos países. Al ser una meta fijada de manera independiente de los niveles de pobreza extrema de cada país, la exigencia de crecimiento y reducción de la desigualdad depende del punto de partida. Por una parte, tres países de la región (Argentina, Chile y Uruguay) ya tienen niveles de pobreza extrema inferiores al 3%, y en Costa Rica y el Perú el crecimiento requerido sería inferior al 1,5% anual, sin cambio distributivo. En el otro extremo, países con niveles elevados de pobreza extrema, como Colombia y Honduras, requerirían crecer al 6% anual o más, si no se produjera algún cambio distributivo de relevancia (véase el gráfico II.9).

<sup>7</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 (según cifras del Banco Mundial, véase "Pobreza" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>).

<sup>8</sup> Esto no significa que una pobreza extrema del 3% sea sinónimo de erradicación, sino que, dadas las características de la metodología utilizada, no es conveniente simular una incidencia más baja.

**Gráfico II.9**

América Latina (14 países): tasa de crecimiento anual del ingreso necesaria para reducir la pobreza extrema al 3% en 2030, en distintos escenarios de cambio distributivo<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> Países ordenados de acuerdo con la tasa de crecimiento anual del ingreso para reducir la pobreza sin cambio distributivo. Países con información disponible a 2016 o 2017.

<sup>b</sup> Una tasa de crecimiento igual a cero indica que la meta ya se alcanzó o que se puede alcanzar completamente sobre la base de la reducción de la desigualdad.

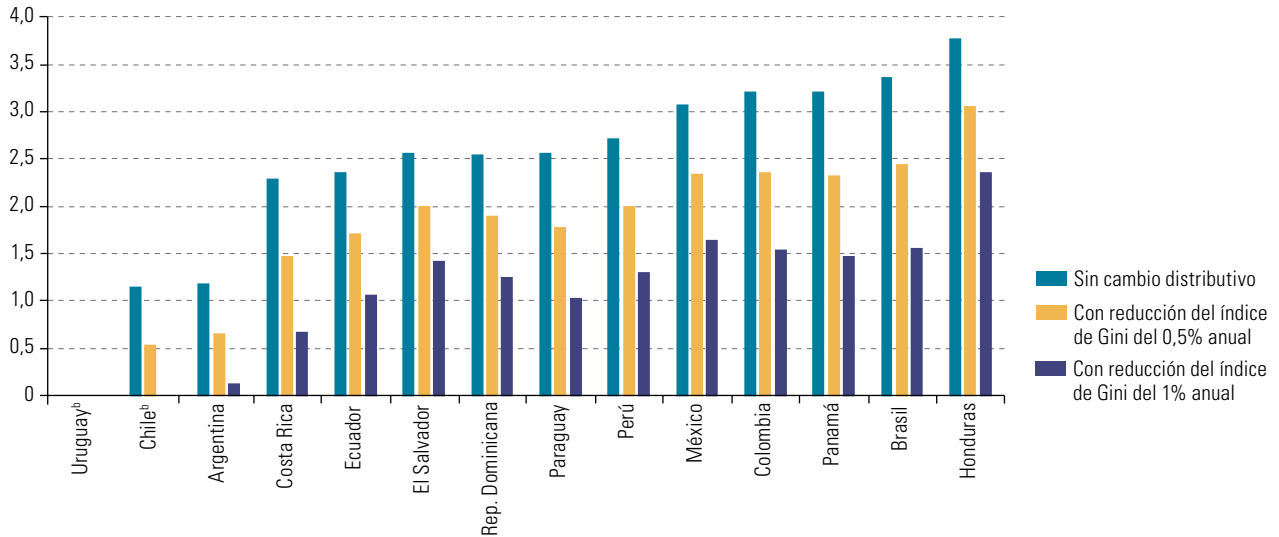
La importancia de la reducción de la desigualdad para reducir la pobreza extrema es evidente en este tipo de simulaciones y el caso de Costa Rica provee un ejemplo: la tasa de pobreza extrema a 2017 está solo 1,2 puntos porcentuales por encima de la meta del 3%; no obstante, alcanzarla requeriría un crecimiento anual del ingreso medio del orden del 0,6% anual durante 13 años. El incremento proporcional del ingreso en los hogares de bajos recursos representa aumentos muy modestos en su poder adquisitivo, lo que hace que lleve un tiempo largo obtener los recursos para ubicarse por encima de la línea de pobreza extrema. Las mejoras distributivas contribuyen a que el incremento del ingreso promedio beneficie más a los hogares de menores recursos, reduciendo el tiempo requerido para lograr la meta, o bien disminuyendo la presión sobre el crecimiento del ingreso promedio.

La tasa de crecimiento anual del ingreso medio requerida para reducir la pobreza total a la mitad hasta 2030 varía —exceptuando la situación del Uruguay— entre el 1,2% y el 3,7% en los países de la región, asumiendo que la distribución del ingreso no presente cambios en ese período. Las tasas de crecimiento requeridas más altas están asociadas a países con mayores niveles iniciales de pobreza y que, por tanto, deben recorrer un trecho más largo para lograr la meta, así como a países en que la distribución del ingreso es particularmente inequitativa. A su vez, en un escenario de reducción de la desigualdad equivalente a una caída del índice de Gini del 1% al año, Chile lograría la meta sin necesidad de un incremento del ingreso medio, y el resto requeriría alrededor de 1 punto porcentual menos de crecimiento que en el escenario sin cambio distributivo (véase el gráfico II.10).



**Gráfico II.10**

América Latina (14 países): tasa de crecimiento anual del ingreso necesaria para reducir la pobreza a la mitad en 2030, en distintos escenarios de cambio distributivo<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

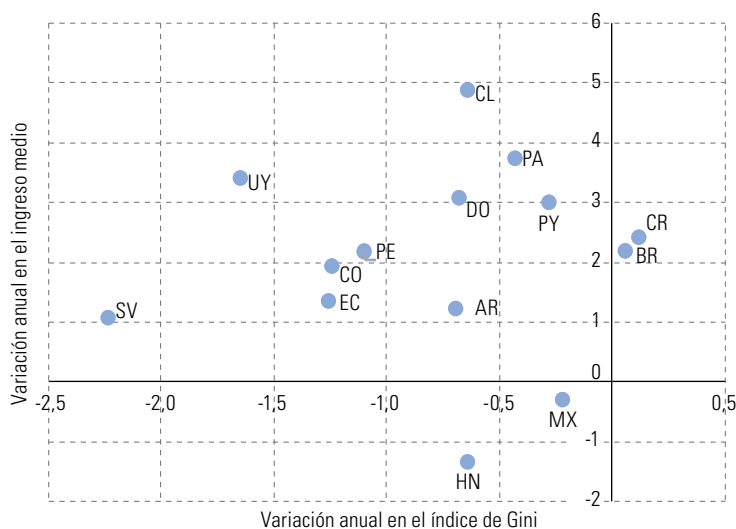


**Fuente:** Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Países ordenados de acuerdo con la tasa de crecimiento anual del ingreso para reducir la pobreza sin cambio distributivo. Países con información disponible a 2016 o 2017.

<sup>b</sup> Una tasa de crecimiento igual a cero indica que la meta ya se alcanzó o que se puede alcanzar completamente sobre la base de la reducción de la desigualdad.

Si se considera el desempeño de la región en el lapso aproximado de un decenio (de 2008 a 2017 en la mayoría de los países), 10 de 14 países presentaron incrementos del ingreso medio de los hogares y reducciones de la desigualdad, dos factores que contribuyeron a la disminución de la pobreza. En los cuatro restantes, se registraron caídas del ingreso medio con disminución de la desigualdad o aumentos del ingreso medio con deterioro distributivo (véase el gráfico II.11).

**Gráfico II.11**

América Latina (14 países): variación anual del ingreso medio y del índice de Gini, 2008-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

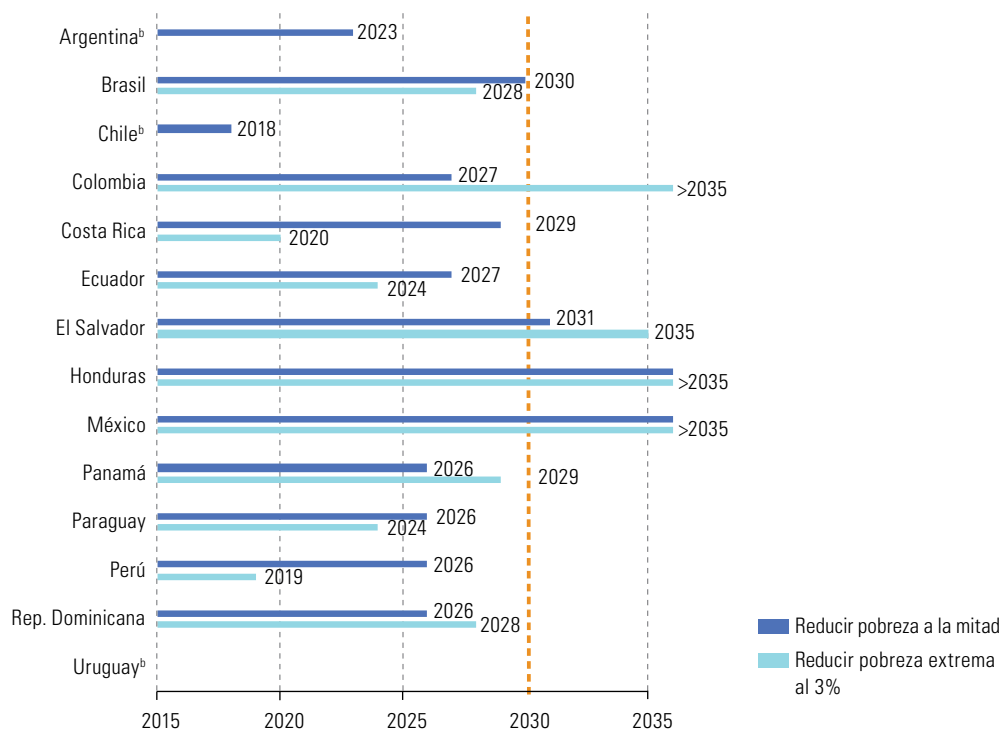
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Corresponde a la variación entre 2008 y 2017, excepto en Chile, El Salvador y Honduras, donde el año inicial es 2009, y en Honduras, México y la República Dominicana, donde el año final es 2016. En el Brasil la variación corresponde al período 2008-2015 y en Costa Rica corresponde a 2010-2017, debido a la falta de comparabilidad de la encuesta de hogares para años previos o posteriores a ese período.

De mantenerse trayectorias de crecimiento del ingreso y disminución de la desigualdad similares a las descritas, 10 países podrían reducir la pobreza extrema hasta el 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para 2030<sup>9</sup>. No obstante, el logro de estas metas no es inmediato y hasta 2025 solo tres países habrían cumplido ambas. En la mayoría de los casos, el desempeño histórico permitiría alcanzar las metas uno o dos años antes de 2030 (véase el gráfico II.12).

### Gráfico II.12

América Latina (14 países): año en el que se alcanzarían las metas de reducción de la pobreza, de mantenerse un desempeño similar al histórico en materia de crecimiento y reducción de la desigualdad<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> Países con información disponible a 2016 o 2017.

<sup>b</sup> La ausencia de barras indica que la meta correspondiente fue cumplida.

Estos resultados plantean dos perspectivas distintas. Por una parte, es alentador que los cambios en el nivel y la distribución del ingreso requeridos para cumplir con las metas de reducción de la pobreza coincidan con la trayectoria regional del último decenio, si se asume el desempeño pasado como un indicador de factibilidad. No obstante, también constituye un llamado de alerta para reforzar los sistemas de protección social, tanto porque algunos países de la región no alcanzarían las metas planteadas, como porque en varios países el desempeño del último decenio fue mejor que el de los últimos tres años.

<sup>9</sup> Cabe enfatizar que estos resultados serían distintos si se utilizara el umbral internacional de pobreza extrema. De los cuatro países que no cumplirían la meta de pobreza extrema según la línea basada en el costo de una canasta básica de alimentos, en 2016 ya El Salvador y México contaban con menos del 3% de la población bajo el umbral internacional, y Colombia lo superaba por menos de 4 puntos porcentuales (según cifras del Banco Mundial, véase "Pobreza" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>).

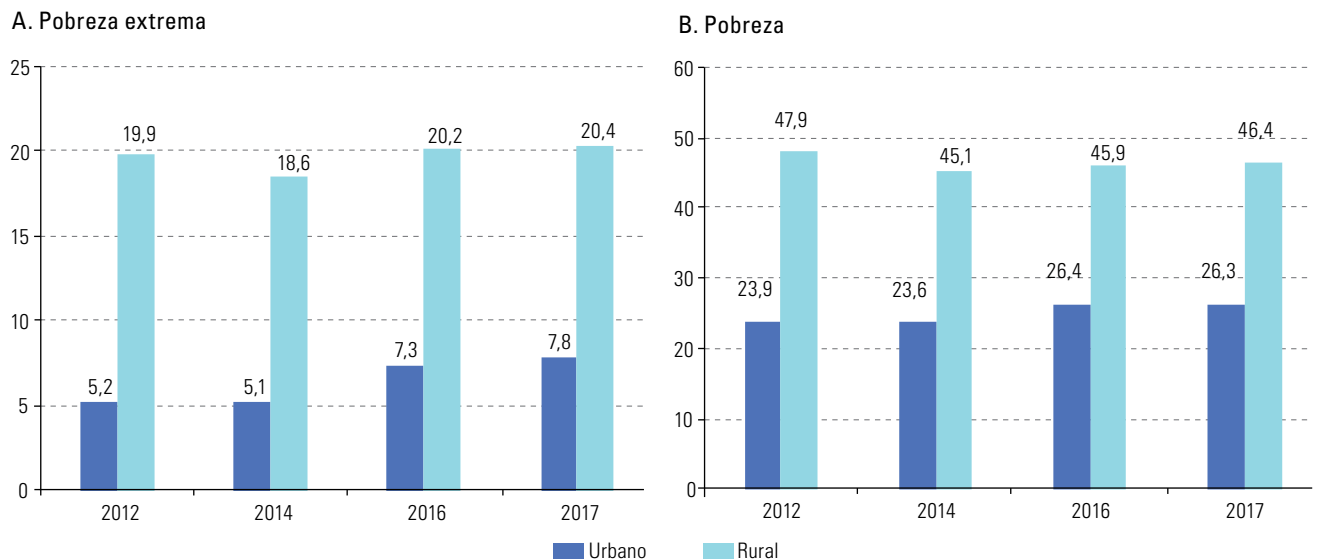
## C. Otras características socioeconómicas asociadas a la pobreza y la pobreza extrema

La pobreza y la pobreza extrema no afectan por igual a los distintos grupos demográficos y sociales. La incidencia de la pobreza es mayor entre los habitantes de las áreas rurales, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, los indígenas, las mujeres en edad productiva, las personas con menores niveles de educación y los que tienen necesidades básicas insatisfechas. Si bien algunas de esas brechas se han acortado desde 2012, otras han aumentado.

La pobreza y la pobreza extrema afectan de distintas formas a la población en América Latina según su lugar de residencia. Las tasas de pobreza y pobreza extrema entre las personas que residen en las áreas rurales se mantienen muy por encima de las correspondientes a las áreas urbanas. En 2017, el 46,4% de los habitantes de las áreas rurales se encontraba en situación de pobreza, mientras el 20,4% vivía en condiciones de pobreza extrema. En ese mismo año, en las áreas urbanas la pobreza se situó en el 26,3% y la pobreza extrema llegó al 7,8%. Entre 2012 y 2014 se registraron leves descensos de la pobreza y la pobreza extrema en el área rural, en tanto que no se observaron cambios en el área urbana. Entre 2014 y 2016, la pobreza en el área rural se estancó y en el área urbana creció casi dos puntos porcentuales, al tiempo que la pobreza extrema aumentó en ambas regiones (véase el gráfico II.13).

### Gráfico II.13

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por área geográfica de residencia, 2012-2017<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).

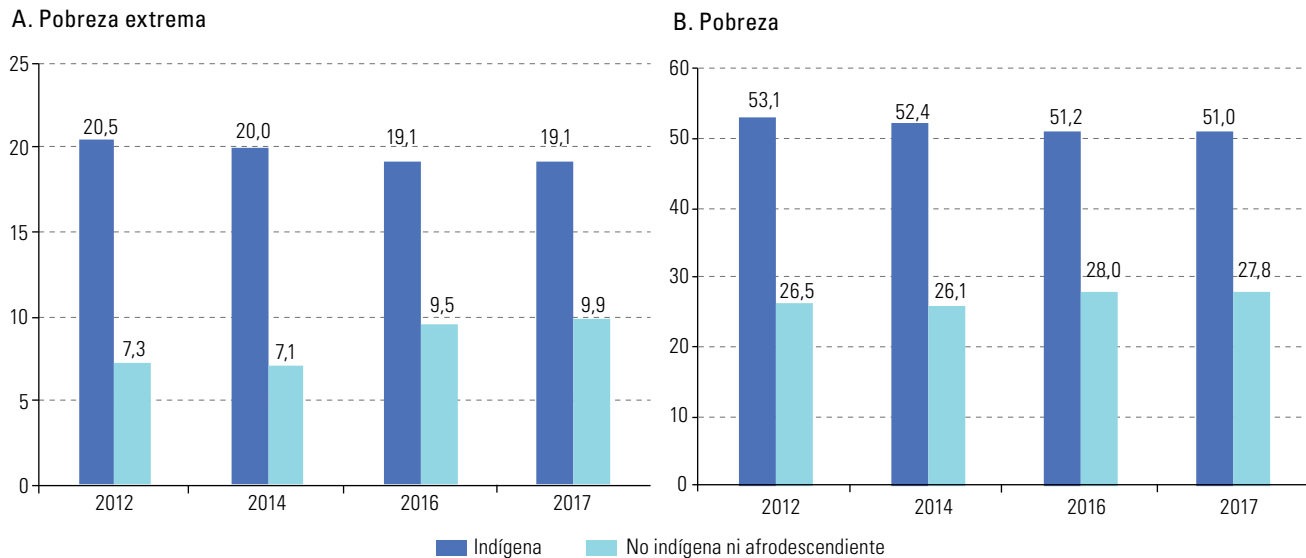
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al igual que sucede con los indicadores del bienestar, en los países de la región se registran diferencias en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema asociadas a la condición étnico-racial de las personas. En 2017, en el promedio de los nueve países cuyas encuestas de hogares permiten identificar la población indígena, la incidencia de la pobreza en el grupo de personas autoidentificadas como indígenas fue 23 puntos

porcentuales más alta que la de la población no indígena ni afrodescendiente<sup>10</sup>. Entre 2012 y 2017 la brecha entre ambos grupos tendió a disminuir, debido a una reducción de la pobreza en la población indígena del 53,1% al 51,0%, junto con un aumento de la pobreza entre personas no indígenas ni afrodescendientes del 26,5% al 27,8% (véase el gráfico II.14).

#### Gráfico II.14

América Latina (9 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por condición étnico-racial, 2012-2017<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> Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.

Aun cuando la medición de la pobreza se realiza a nivel de los hogares, las diferencias por sexo constituyen un factor relevante de desigualdad en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema<sup>11</sup>. Tanto la pobreza como la pobreza extrema tienen una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres. En 2017, la tasa de pobreza entre las mujeres alcanzó el 30,7%, mientras que la de los hombres fue del 29,7%. El cociente entre las tasas de pobreza femenina y masculina entre las edades de 20 y 59 años, conocido como índice de feminidad de la pobreza, llegó a 1,13, valor similar al observado en la pobreza extrema (1,16).

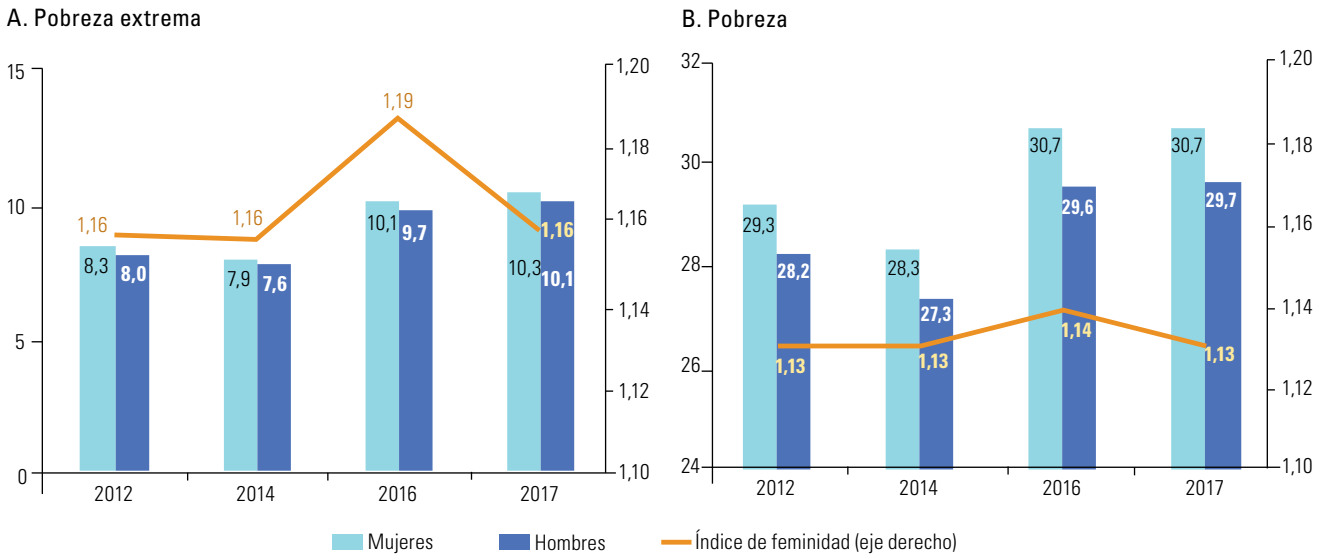
<sup>10</sup> En el análisis de la pobreza según la condición étnico-racial es necesario distinguir entre la situación de la población indígena y la de la población afrodescendiente, ya que esta tiene características y dinámicas diferentes. En esta sección no se presentan cifras específicas para la población afrodescendiente debido a que el cálculo de los promedios ponderados se ve particularmente afectado por dos factores: la ausencia de información sobre este grupo de población en la mayoría de las encuestas de hogares de la región y el elevado porcentaje de este grupo en el Brasil, el país con mayor población de la región.

<sup>11</sup> La identificación de la pobreza se realiza sobre la base de la suma de ingresos de todos los miembros del hogar y no del ingreso recibido individualmente por cada persona o del porcentaje de ingreso utilizado por cada miembro del hogar. Por lo tanto, el vínculo entre la condición de pobreza y las características individuales no es directo, sino que depende de las características de los hogares de los que las personas son miembros. No obstante, incluso con esta limitación metodológica es posible constatar que la pobreza afecta desproporcionadamente a personas con características particulares (como ser el sexo, la edad o la condición de actividad, entre otras características exploradas en esta sección).

El índice de feminidad de la pobreza se ha mantenido relativamente constante entre 2012 y 2017, con valores entre 1,13 y 1,14<sup>12</sup>. En el caso de la pobreza extrema, el índice ha mostrado una estabilidad similar, con un leve aumento entre 2014 y 2016, en paralelo con el incremento de la pobreza extrema registrado en esos años, para descender en 2017 y retornar a un nivel similar al de 2012 (véase el gráfico II.15).

### Gráfico II.15

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por sexo e índice de feminidad de la pobreza y pobreza extrema, 2012-2017<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> 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).

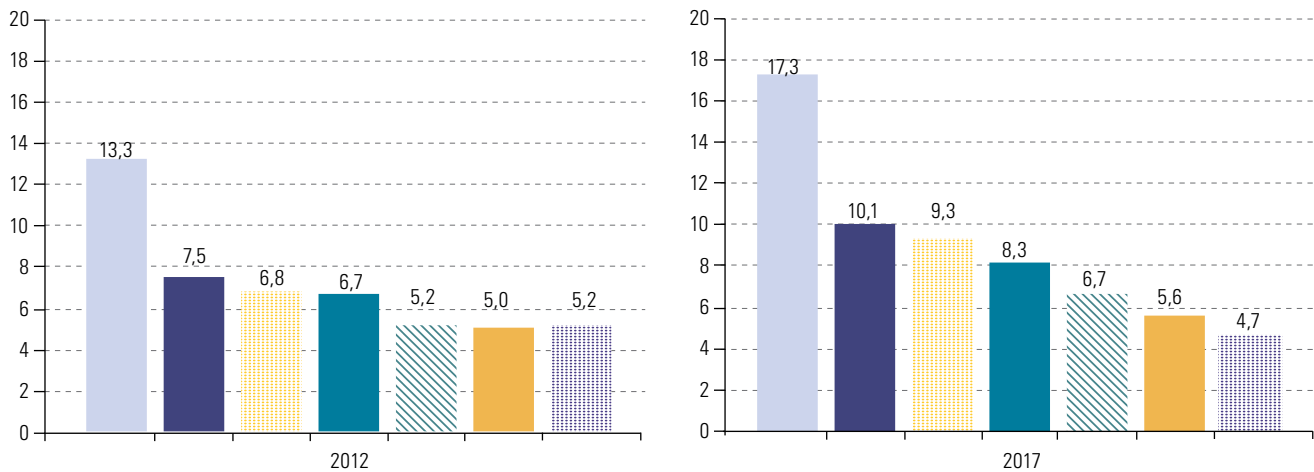
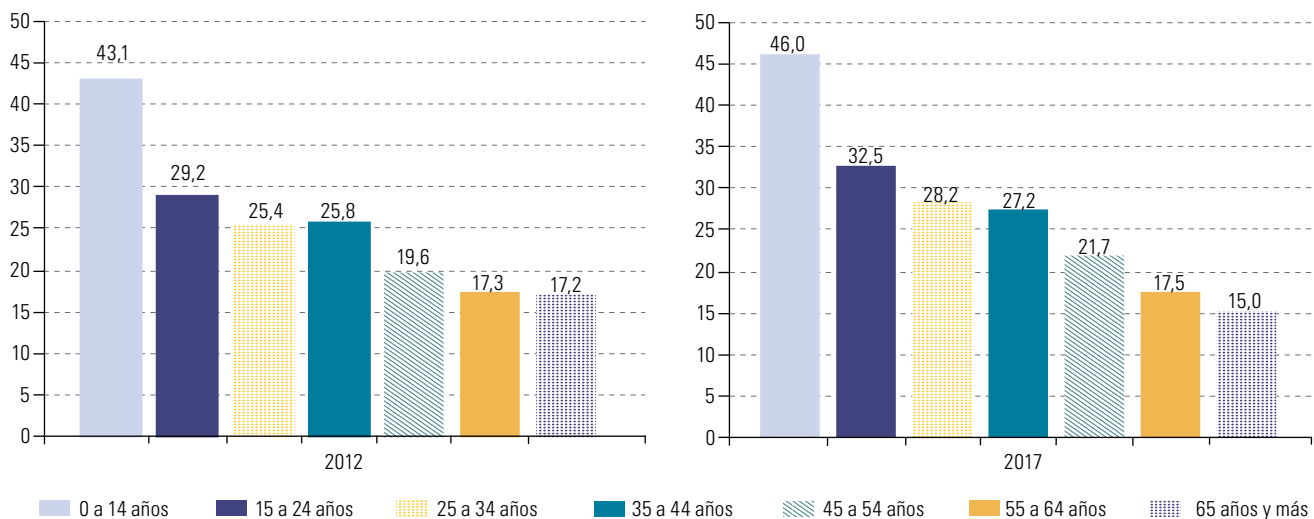
Otro rasgo generalizado es que la incidencia de la pobreza es mayor cuanto menor es la edad de las personas. En 2017, la tasa de pobreza era del 46% en el grupo de niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años y del 32,5% en el grupo de 15 a 24 años, mientras que para las personas de 55 años y más no excedía el 18%. Una situación similar se registraba en torno a la pobreza extrema, con una incidencia del 17,3% entre los menores de hasta 14 años e inferior al 6% entre las personas de 55 años y más (véase el gráfico II.16).

La evolución de la pobreza entre 2012 y 2017 se caracterizó por una profundización de las brechas entre grupos de edad. Entre los niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años la tasa de pobreza aumentó casi tres puntos porcentuales, mientras que entre los mayores de 65 años cayó dos puntos porcentuales, entre otras cosas debido a la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas en la región (CEPAL, 2018a). De esta manera, el cociente entre la pobreza de los niños y jóvenes y de los adultos mayores pasó de 2,5 a 3,0, y en el caso de la pobreza extrema la relación creció de 2,6 a 3,7.

<sup>12</sup> El índice de feminidad de la pobreza se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la tasa de pobreza de los hombres en edad activa (20 a 59 años). Su utilidad radica en que permite determinar la sobrerrepresentación o subrepresentación de las mujeres en el conjunto de las personas pobres.

**Gráfico II.16**

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por grupos de edad, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

**A. Pobreza extrema****B. 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> 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).

En concordancia con la alta incidencia de la pobreza entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la estructura de los hogares se traduce también en diferencias significativas en la pobreza y la pobreza extrema. Los hogares unipersonales y los hogares biparentales sin hijos tienen una incidencia de la pobreza tres veces inferior a la observada en hogares biparentales con hijos, hogares monoparentales y hogares extensos. Entre 2012 y 2017, la incidencia no varió apreciablemente entre un grupo y otro, por lo que las brechas se mantuvieron constantes.

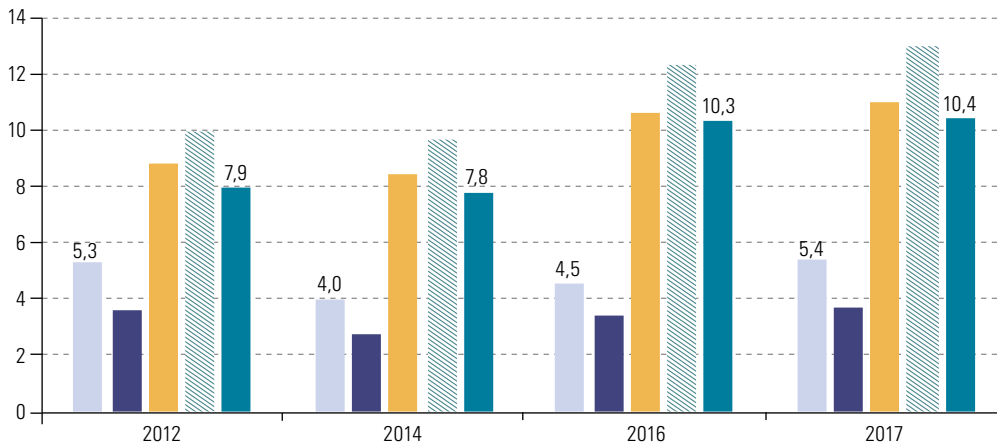
En la pobreza extrema se observan mayores diferencias en la incidencia entre las distintas estructuras de los hogares. En 2017, los hogares biparentales sin hijos tenían una incidencia en torno al 3,7%, mientras que en los hogares unipersonales esta

alcanzaba el 5,4%. La mayor incidencia de la pobreza extrema se da en los hogares monoparentales (12%). El incremento de la pobreza extrema observado en 2016 y 2017 afectó con mayor intensidad a los hogares monoparentales, a los hogares biparentales con hijos y a los hogares extensos (véase el gráfico II.17).

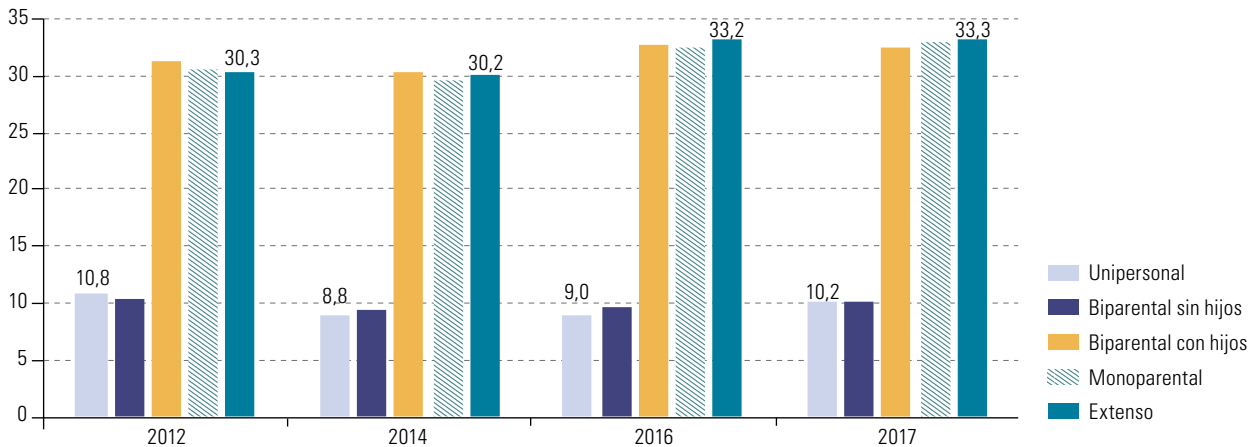
### Gráfico II.17

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por tipo de hogar, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

#### A. Pobreza extrema



#### B. Pobreza



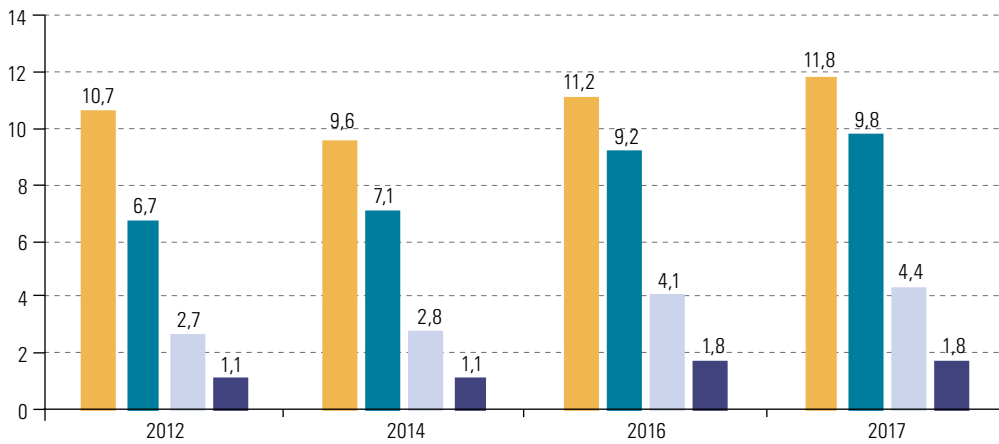
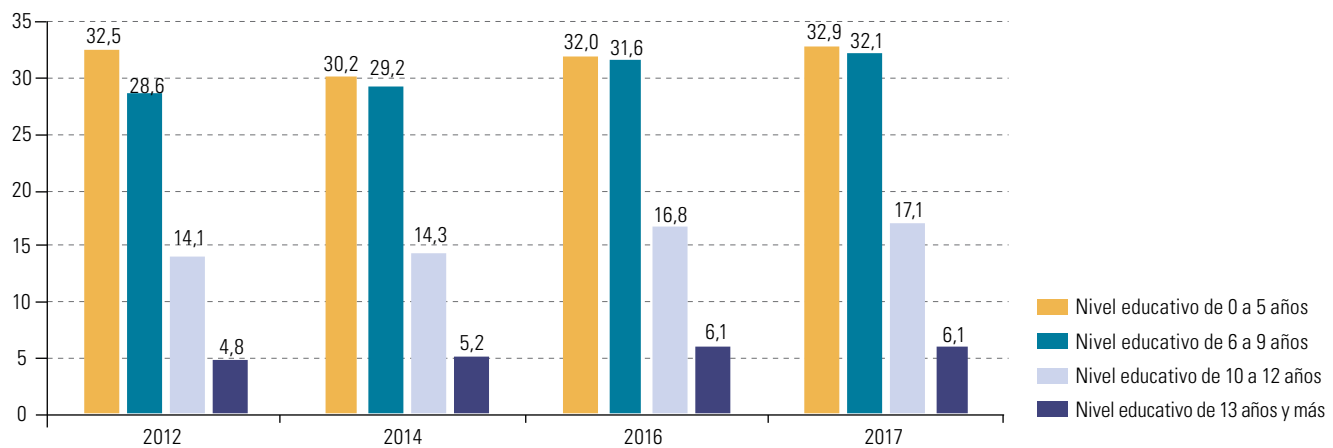
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> 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).

El nivel educativo alcanzado por las personas es otro factor relacionado con el nivel de pobreza, ya que cuanto mayor es el avance en el sistema educativo, menor es la tasa de pobreza. En 2017, la incidencia de la pobreza entre quienes no completaron la educación básica (0 a 5 años de estudio) fue más de cinco veces mayor que entre las personas con educación equivalente al nivel terciario (13 años y más). La brecha se incrementa en la pobreza extrema, ya que la tasa entre las personas menos educadas es casi siete veces mayor que entre los más educados. Entre 2002 y 2017, junto con el aumento de la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza, las brechas entre las personas más y menos educadas tendieron a cerrarse (véase el gráfico II.18).

**Gráfico II.18**

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por años de educación, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

**A. Pobreza extrema****B. 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> 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).

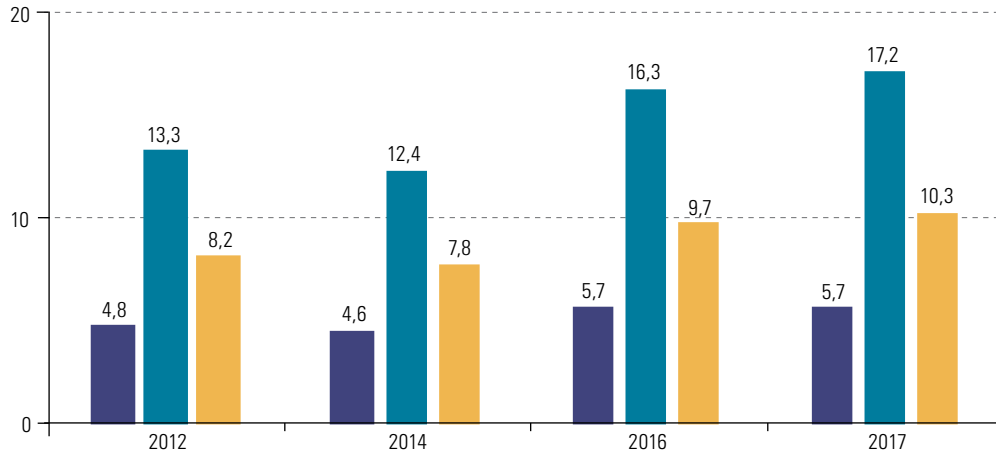
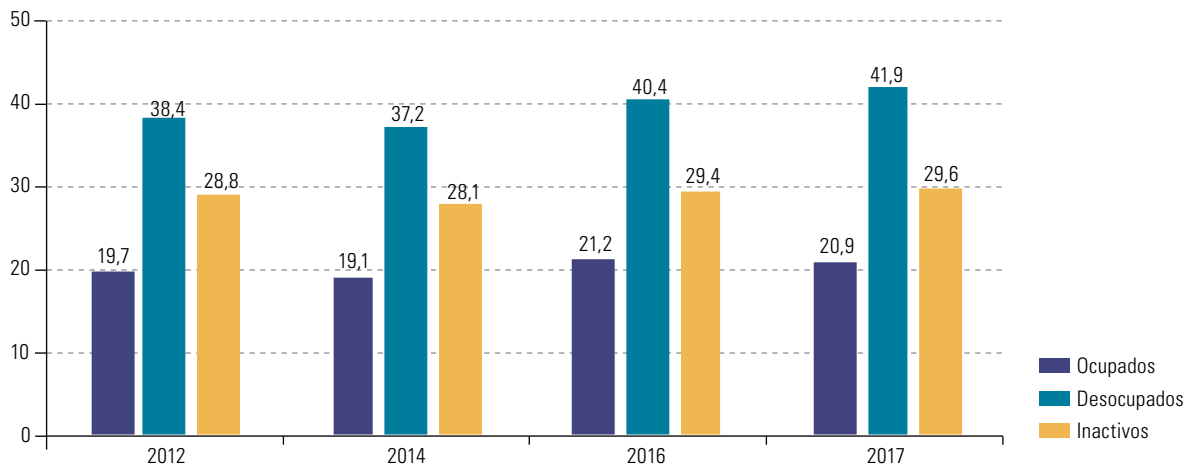
La tasa de pobreza entre las personas desocupadas supera significativamente a la observada entre las personas ocupadas y las personas inactivas. En 2017, la incidencia de la pobreza entre los desocupados duplicó a la registrada entre las personas ocupadas (un 41,9% frente a un 20,9%). La diferencia relativa según condición de actividad es incluso mayor en la pobreza extrema, donde la tasa entre las personas desocupadas en 2017 triplicó con creces la de las personas ocupadas. Entre 2012 y 2017, la brecha entre ambos grupos tendió al aumento, ya que la pobreza y la pobreza extrema entre los desocupados crecieron a un ritmo mayor. La pobreza registrada entre las personas inactivas se mantuvo relativamente estable en el período, en torno al 29%, mientras que la pobreza extrema mostró una clara tendencia al alza (véase el gráfico II.19)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Las personas de 15 años y más clasificadas como no activas económicamente se encuentran en situaciones que implican diversos grados de vulnerabilidad a la pobreza (son mujeres dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, jóvenes estudiantes o adultos jubilados). La amplia heterogeneidad de estas situaciones resulta en una incidencia promedio de la pobreza que es superior a la de los ocupados, pero inferior a la de los desocupados.



**Gráfico II.19**

América Latina (18 países): personas de 15 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema por condición de actividad, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

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

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

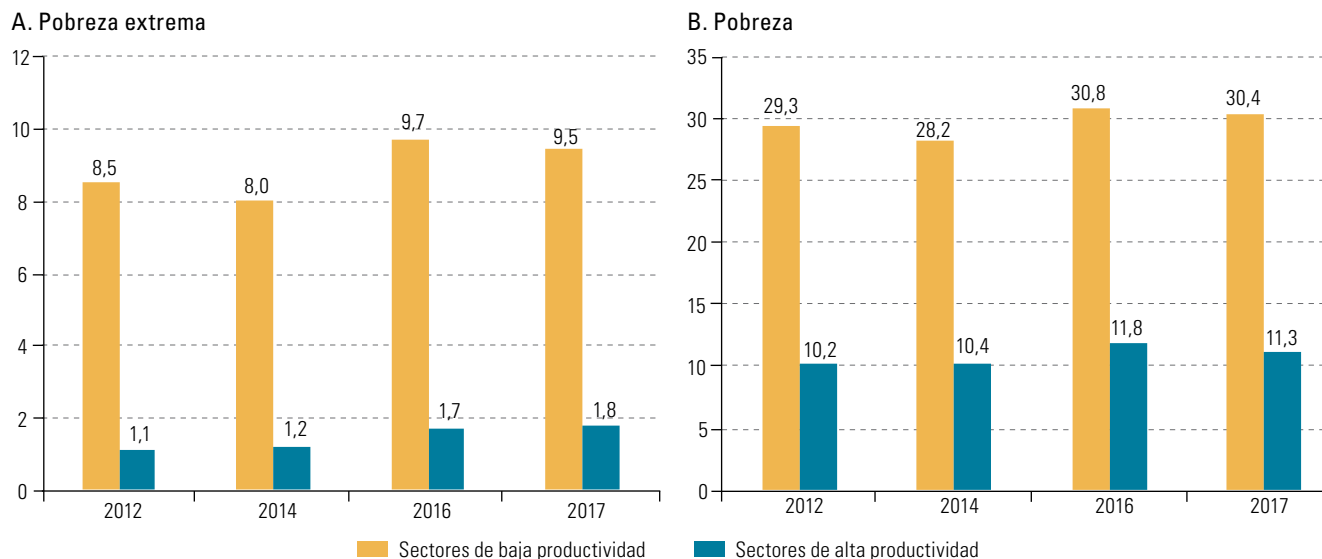
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El vínculo entre empleo y pobreza se presenta no solamente respecto de la participación laboral, sino también en relación con el tipo de inserción laboral de las personas ocupadas. En 2017, la tasa de pobreza entre las personas ocupadas en empleos de baja productividad triplicó a la de los empleados de alta productividad. La diferencia se mantuvo estable entre 2012 y 2017. Respecto de la tasa de pobreza extrema, entre los primeros se observó una incidencia que osciló entre un 8,5% en 2012 y un 9,5% en 2017, más de siete veces superior a la tasa de pobreza extrema de los ocupados de alta productividad (un 1,1% en 2012 y un 1,8% en 2017) (véase el gráfico II.20).

Como es de esperar, la insatisfacción de necesidades básicas relacionadas con el acceso a servicios básicos tiene una relación directa con la condición de pobreza: la incidencia de ambas es mayor entre las personas que viven en hogares con necesidades insatisfechas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, en 2012 la incidencia de la pobreza fue casi el doble entre las personas con necesidades básicas insatisfechas en abastecimiento de agua y 1,5 veces más alta en situaciones de acceso inadecuado a servicios de saneamiento en la vivienda, frente a quienes tenían esas necesidades satisfechas.

**Gráfico II.20**

América Latina (18 países): personas de 15 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema por tipo de inserción laboral de los ocupados, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



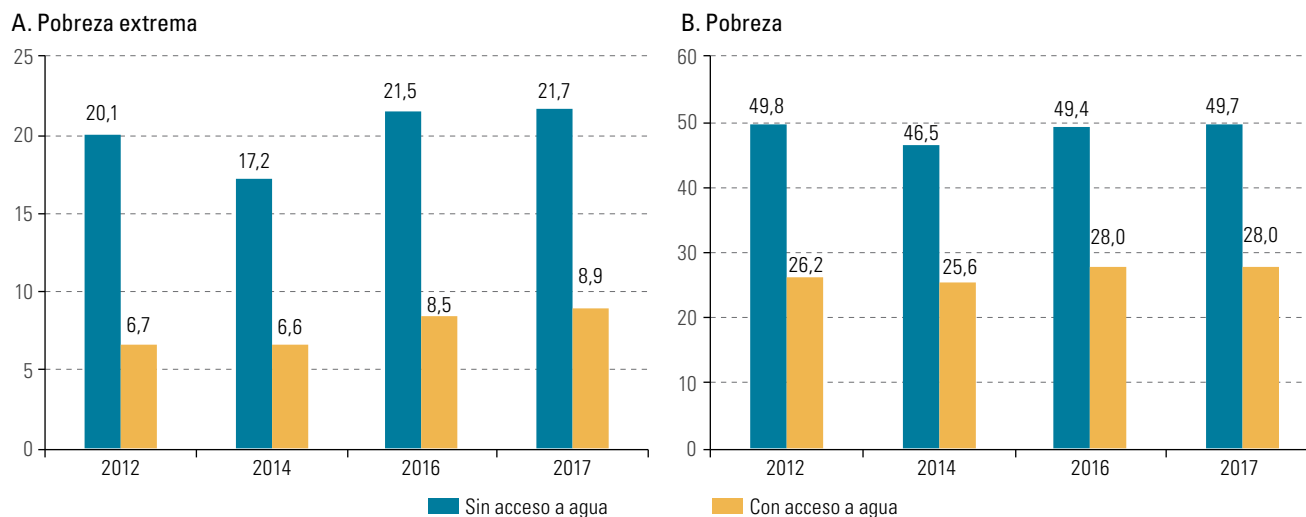
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> 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).

Las diferencias entre ambos grupos son más amplias en la pobreza extrema, particularmente en el caso del acceso inadecuado al agua potable, que implica una tasa de pobreza extrema 2,4 veces superior a la de quienes tienen esa necesidad satisfecha. En ambos casos, la brecha entre los grupos tendió a cerrarse entre 2012 y 2017 (véanse los gráficos II.21 y II.22).

**Gráfico II.21**

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por satisfacción de necesidades básicas en suministro de agua, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

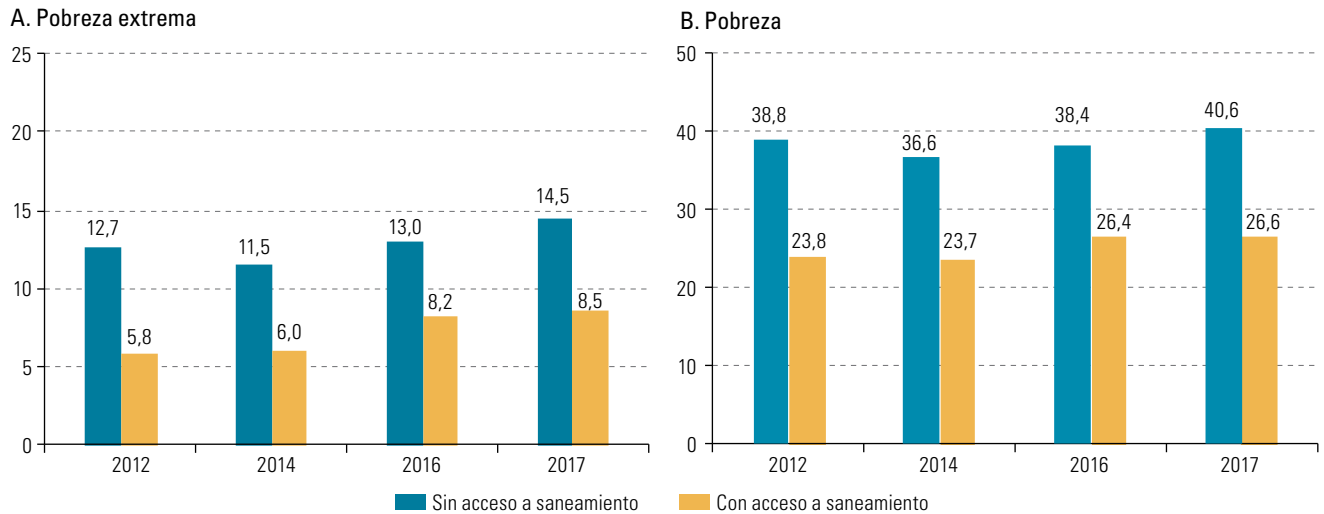


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> 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).

**Gráfico II.22**

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema por satisfacción de necesidades básicas en saneamiento, 2012-2017<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> 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).

## D. Conclusiones

La reducción de la pobreza y de la pobreza extrema continúa siendo un desafío considerable para los países de América Latina, en un contexto de cambios sociales, políticos y económicos. La región se encuentra atravesando un ciclo de bajo crecimiento económico: en 2017 se registró una variación del PIB del 1,3% y para 2018 se estima un crecimiento del PIB del 1,2%. Además, y en un contexto en que crecen los riesgos de una desaceleración mundial, la proyección de crecimiento para América Latina y el Caribe es del 1,7% para 2019 (CEPAL, 2018d).

Aun cuando la región logró grandes avances entre la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en la pobreza extrema. El magro desempeño logrado en los últimos años, sumado al débil ciclo económico, constituye un llamado a poner en marcha y renovar las políticas públicas de protección social, abarcando fundamentalmente medidas de inclusividad en el ámbito laboral y políticas redistributivas en materia de ingresos. Es necesario redoblar esfuerzos para avanzar en la promoción de empleos de calidad y en la construcción y expansión de sistemas de protección social integrales y efectivos, que fortalezcan la capacidad de contar con los recursos necesarios para que los hogares menos favorecidos tengan una vida digna.

Alcanzar las metas de reducción de la pobreza planteadas en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible todavía es factible para la gran mayoría de los países de la región. Para ello se requiere acompañar el crecimiento de las economías con políticas públicas que contribuyan a reducir la desigualdad de los ingresos, tanto a través de mercados de trabajo que garanticen remuneraciones dignas y condiciones laborales decentes, como de sistemas de pensiones (contributivas y no contributivas) y de transferencias que garanticen una base de ingresos para las personas en situaciones

de mayor vulnerabilidad. Además, se deben crear o fortalecer los sistemas de cuidado, impulsando la debida provisión de bienes y servicios públicos en estas materias. Para el diseño e implementación de estas políticas debe prestarse especial atención a los contextos y las causas que llevan a que la pobreza afecte de manera desproporcionada a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a los indígenas y afrodescendientes, y a las mujeres en edad productiva.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, diciembre.
- (2018c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago, octubre.
- (2018d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018. Documento informativo*, Santiago, diciembre.
- (2010), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- (1990), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Estudios e Investigaciones*, Santiago, abril [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33451>.
- FAO/OMS/UNU (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas) (2001), *Human Vitamin and Mineral Requirements*, Bangkok.
- (1985), *Necesidades de energía y de proteínas. Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos* [en línea] [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO\\_TRS\\_724\\_%28part1%29\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO_TRS_724_%28part1%29_spa.pdf).

## Anexo II.A1

### Cuadro II.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, alrededor de 2001-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

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	2003	39,7	50,0	20,5	12,4	8,7	11,2	5,4	3,9
	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
	2016	15,2	21,5	6,4	3,1	2,7	2,9	1,3	0,9
	2017	13,3	18,7	5,5	2,7	2,4	2,8	1,2	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	60,0	66,8	37,6	26,4	28,9	34,2	18,7	13,3
	2008	41,5	48,7	22,3	13,7	17,6	22,0	10,0	6,4
	2012	31,5	36,3	16,1	10,0	14,1	16,7	7,8	5,1
	2014	28,8	33,8	14,0	8,2	12,5	14,9	6,5	4,0
	2016	30,4	35,3	15,5	9,6	14,2	16,7	8,1	5,4
	2017	30,6	35,1	15,0	9,1	13,9	16,4	7,5	4,8
Brasil	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
	2016	15,1	19,5	7,2	4,1	4,6	5,1	2,3	1,6
	2017	15,7	19,9	7,5	4,4	5,1	5,5	2,6	1,8
Chile	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
	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
Colombia	2002	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
	2014	25,4	31,1	12,4	6,9	9,9	12,0	4,7	2,7
	2016	25,1	30,9	12,0	6,6	9,9	12,0	4,6	2,7
	2017	24,2	29,8	11,3	6,1	9,0	10,9	4,1	2,4
Costa Rica	2002	25,2	28,0	10,3	5,9	4,9	5,4	2,8	2,2
	2008	17,7	20,1	6,6	3,4	3,5	3,6	1,7	1,2
	2012	15,1	18,6	6,7	3,7	3,9	4,7	2,0	1,3
	2014	14,4	17,5	6,4	3,5	3,7	4,1	1,9	1,2
	2016	13,6	16,5	6,0	3,4	3,7	4,2	1,8	1,2
	2017	12,5	15,1	5,3	2,9	3,0	3,3	1,5	1,0
Ecuador	2001	48,0	53,5	21,8	11,9	18,0	20,2	6,7	3,6
	2008	28,6	33,9	11,5	5,6	8,3	10,2	3,1	1,5
	2012	22,6	26,1	8,4	3,9	7,1	8,0	2,3	1,1
	2014	18,6	22,9	6,5	2,8	4,1	5,4	1,4	0,6
	2016	19,2	23,3	7,3	3,4	5,2	6,6	2,0	1,0
	2017	18,2	22,8	6,7	3,0	4,7	6,2	1,6	0,7
El Salvador	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
	2014	38,0	44,5	16,4	8,1	9,1	11,7	3,3	1,3
	2016	34,1	40,4	14,5	7,1	8,0	10,7	2,8	1,1
	2017	32,1	37,8	12,9	6,0	6,5	8,3	2,2	0,9

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)	
Guatemala	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	
Honduras	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	
	2013	53,1	59,1	25,5	14,2	19,5	22,7	7,0	3,4	
	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		
	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		36,4	43,7	16,2	8,2	9,1	11,7	3,5	1,6	
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	2001	29,9	36,8	18,5	12,2	14,5	19,2	9,7	6,4	
	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	
	2016	11,9	17,0	6,8	3,7	5,4	8,5	2,9	1,4	
	2017	12,3	16,7	6,5	3,5	5,1	7,6	2,7	1,4	
Paraguay	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	5,2	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	
	2016	20,5	24,0	8,3	4,0	6,6	7,9	2,3	0,9	
	2017	18,4	21,6	6,9	3,1	5,0	6,0	1,5	0,6	
Perú	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	
	2016	16,5	19,1	6,2	2,9	4,2	5,2	1,4	0,6	
	2017	16,3	18,9	6,1	2,8	4,0	5,0	1,4	0,6	
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	
	2016	21,8	27,4	9,4	4,5	6,3	8,4	2,5	1,2	
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	0,6	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	
	2016	2,1	3,5	0,7	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	
	2017	1,5	2,7	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.

## Cuadro II.A1.2

América Latina (18 países): tasas oficiales de pobreza y de pobreza extrema, según área geográfica, dos últimos años disponibles

(En porcentajes sobre el total de la población)

País	Año	Pobreza			Pobreza extrema		
		Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Argentina	2016	...	30,3	...	...	6,1	...
	2017	...	25,7	...	...	4,8	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2016	39,5	31,6	56,9	18,3	10,0	36,6
	2017	36,4	28,2	55,1	17,1	9,3	34,6
Brasil <sup>a</sup>	2013	15,1	...	...	5,5	...	...
	2014	13,3	...	...	4,2	...	...
Chile	2015	11,7	10,2	22,1	3,5	3,0	7,0
	2017	8,6	7,4	16,5	2,3	2,0	4,4
Colombia	2016	28,0	24,9	38,6	8,5	5,6	18,1
	2017	26,9	24,2	36,0	7,4	5,0	15,4
Costa Rica <sup>b</sup>	2016	20,5	18,6	25,7	6,3	5,1	9,8
	2017	20,0	18,5	24,1	5,7	4,8	7,9
Ecuador	2016	22,9	15,7	38,2	8,7	4,5	17,6
	2017	21,5	13,2	39,3	7,9	3,3	17,9
El Salvador <sup>b</sup>	2016	32,7	29,9	37,5	7,9	6,4	10,4
	2017	29,2	27,4	32,1	6,2	5,3	7,7
Guatemala	2011	53,7	35,0	71,4	13,3	5,1	21,1
	2014	59,3	...	...	23,4	...	...
Honduras <sup>b</sup>	2015	63,8	63,0	64,8	40,0	29,5	53,6
	2016	60,9	59,4	62,9	38,4	27,7	52,4
México <sup>c</sup>	2014	53,2	...	...	20,6	...	...
	2016	50,6	...	...	17,5	...	...
Nicaragua	2014	29,6	14,8	50,1	8,3	2,4	16,3
	2015	...	...	...	...	...	...
	2016	24,9	...	...	6,9	...	...
Panamá	2016	22,1	11,1	45,2	9,9	2,8	24,8
	2017	20,7	11,0	41,4	9,8	2,8	24,6
Paraguay	2016	28,9	21,9	39,7	5,7	1,6	12,2
	2017	26,4	20,3	36,2	4,4	1,6	9,0
Perú	2016	20,7	13,9	43,8	3,8	0,9	13,2
	2017	21,7	15,1	44,4	3,8	1,2	12,8
República Dominicana <sup>d</sup>	2016	28,6	27,7	32,0	4,5	3,9	6,9
	2017	25,5	24,5	29,6	3,8	3,3	5,5
Uruguay	2016	9,4	9,8	2,7	0,2	0,2	...
	2017	7,9	8,4	1,9	0,1	0,2	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	32,6	...	...	9,5	...	...
	2015	33,1	...	...	9,3	...	...

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

<sup>a</sup> En el Brasil no existe una medición oficial de la pobreza. Los datos reportados corresponden a estimaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

<sup>b</sup> Porcentajes sobre el total de hogares.

<sup>c</sup> La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Para efectos de una mejor comparabilidad, 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 "extrema pobreza", y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la "pobreza".

<sup>d</sup> Cifras oficiales en base a Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo.





# El gasto social: tendencias recientes y políticas públicas en el ámbito del mercado de trabajo

---

## Introducción

A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2017

B. Gasto público en políticas del mercado de trabajo

C. Conclusiones

Bibliografía

Anexo III.A1

Anexo III.A2





## Introducción

Como indicó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018a, pág. 75)<sup>1</sup>, “el crecimiento de las economías de la región se desaceleró después de la recuperación de 2010 y 2011 que tuvo lugar a continuación de la crisis financiera internacional. El crecimiento promedio del 2,3% entre 2012 y 2017 fue inferior al del período de 2000 a 2008 (3,8%). Este resultado estuvo muy por debajo del de regiones como Asia sudoriental (5,3%), África septentrional (3,1%) y las mayores economías emergentes de Europa (2,8%) en el mismo período”. Asimismo, la CEPAL destacó que “aunque esta pérdida de dinamismo económico sea en gran medida consecuencia de factores externos, la intensidad con que estos inciden en la dinámica de la región es también el producto de condicionantes internos, que profundizan en diferente medida el impacto de los primeros. Los condicionantes internos dependen de las características estructurales y el marco institucional de cada país, y se relacionan, entre otros, con el perfil de especialización productiva, la estructura fiscal, la regulación ambiental y la gobernanza de los recursos naturales, el tipo de institucionalidad laboral, las políticas de salud y educación, las características del sistema de cuidados y el grado de apertura, la desregulación del sistema financiero y la orientación de la política económica” (CEPAL, 2018a, pág. 75). Esto pone de relieve la articulación que tienen las distintas dimensiones del desarrollo sostenible y el círculo virtuoso que existe entre el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico.

Para 2018, se proyecta que el crecimiento económico global se mantenga en una tasa de alrededor del 3,2% y que se incrementen los precios de los productos básicos. En América Latina y el Caribe, el crecimiento del PIB se estima que llegará al 1,2% (CEPAL, 2018b). En el mercado laboral, la tasa de desocupación urbana se mantuvo estable en un 9,3% después de haber presentado un crecimiento de 2,4 puntos porcentuales entre 2014 y 2017. Sin embargo, la cantidad de desocupados aumenta en números absolutos, llegando a 22,9 millones en las zonas urbanas (240.000 más que en 2017 y 7,1 millones más que en 2014), y la composición del empleo por categoría de ocupación se deteriora nuevamente: mientras que el empleo asalariado aumenta un 1,3%, el trabajo por cuenta propia, en general de peor calidad que el empleo asalariado, aumenta un 3,0% (CEPAL, 2018b).

Así como se requiere de un contexto externo e interno que contribuya a hacer frente a las necesidades y de políticas adecuadas a los requerimientos del desarrollo sostenible, también se necesitan recursos financieros suficientes para implementar dichas políticas y alcanzar los resultados esperados. En este capítulo se analiza la situación del financiamiento de las políticas sociales en la región. En la primera parte se revisa la evolución que ha tenido el gasto público del gobierno central destinado a las distintas políticas sociales tanto en el conjunto de la región como por subregiones. Se utiliza para ello la clasificación de las funciones del gobierno (CFG), en que se establecen las siguientes categorías: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) actividades recreativas, cultura y religión, v) educación y vi) protección social. En la segunda parte se analizan los recursos disponibles para el desarrollo de políticas del mercado de trabajo en seis países de la región, incluida una descripción del tipo de programas existentes y su comparación con los de países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>1</sup> Documento de posición presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en La Habana en mayo de 2018.

## A. Evolución del gasto público y social en el período 2000-2017

El gasto social ha tenido importantes avances en la región. Pero la tendencia de crecimiento se ha frenado en los últimos años, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas públicas y los niveles de gasto siguen siendo muy inferiores a los existentes en países desarrollados. La heterogeneidad entre los países es muy marcada: mientras que las erogaciones en políticas sociales de los países de mayor riqueza relativa alcanzan un promedio superior a 2.000 dólares de 2010 por persona al año, en los países que tienen niveles de pobreza más elevados y, por consiguiente, enfrentan mayores desafíos financieros para alcanzar las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dichas erogaciones son, en promedio, inferiores a 220 dólares por persona al año.

Como se detalló en el *Panorama Social de América Latina, 2016*, 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. La cobertura de gobierno central es vasta y compleja y, 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), está constituida por un grupo central de ministerios y secretarías, además de unidades administrativas que realizan sus actividades bajo la autoridad del gobierno central, si bien pueden tener autoridad jurídica propia y autónoma. La cobertura de sector público<sup>2</sup> es aún más compleja, por cuanto corresponde a una combinación de diferentes coberturas institucionales y las cifras de los distintos países no son comparables: algunos países solo tienen información con el clasificador funcional para el gobierno central, otros para el gobierno general, otros para el sector público no financiero o para el sector público. Este punto cobra mayor importancia en el caso de los países federales, donde gran parte del gasto social es de responsabilidad de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 2017b, pág. 102).

Para fines de comparabilidad, en esta sección se presentan datos del gasto social relativos a la cobertura de gobierno central correspondientes a los años comprendidos entre 2000 y 2016, así como proyecciones para 2017. En casos particulares en los que se dispone de la información, el análisis se amplía hasta 2017 y se complementa con coberturas institucionales mayores (véase el recuadro III.1).

Junto a la información de países latinoamericanos, en esta edición del *Panorama Social de América Latina* se incluye una sección especial con datos de cinco países del Caribe de habla inglesa: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

### Recuadro III.1

La información sobre gasto público social

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se presenta la información sobre gasto social con una serie para los años comprendidos entre 2000 y 2017. Se trata de una base de datos del gasto público actualizada para 20 países de América Latina y 6 países del Caribe. Esta base de datos se ha construido según la metodología expuesta en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (FMI, 2014) del Fondo Monetario Internacional, 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.

Los principales cambios con respecto a las cifras presentadas en las ediciones anteriores del *Panorama Social* que surgen de la adopción de esa última iteración de la metodología aceptada internacionalmente son:

<sup>2</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, 2017a, pág. 102).

## Recuadro III.1 (conclusión)

- Ajustes de orden contable para lograr reducir las discrepancias entre la clasificación económica y la clasificación funcional.
- Una revisión de la consolidación del gasto público de los gobiernos subnacionales, especialmente en países descentralizados.

Otro factor que explica las diferencias que pueden observarse entre las cifras presentadas en esta edición del *Panorama Social* y en las ediciones anteriores surge de la actualización de la serie del PIB para los países de la región.

En esta edición de 2018, el análisis se realiza solo a nivel de los gobiernos centrales de cada país sobre la base de los indicadores que se pusieron de relieve en la edición de 2016 (CEPAL, 2017b). Resulta importante destacar que el esfuerzo total de los Gobiernos de la región en materia de gasto social no es necesariamente capturado 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 (IESS) en el Ecuador y el Banco de Previsión Social en el Uruguay, entre otros— no se incluyen dentro del ámbito del gobierno central. Sin embargo, para mantener la coherencia con los promedios publicados a través del tiempo en otros documentos de la CEPAL resulta oportuno mostrar las tendencias regionales a nivel de los gobiernos centrales.

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 (26 países): disponibilidad de información sobre gasto público 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	1993-2017		Sí	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2016 <sup>a</sup>	Sí		
Brasil	1997-2017	Sí		
Chile	1990-2017			
Colombia	1990-2017	Sí		
Costa Rica	1993-2017			Sí
Cuba	2002-2016			
Ecuador	1990-2017			
El Salvador	2000-2017		Sí	
Guatemala	1995-2017			
Haití	2012-2015			
Honduras	2000-2016			
México	1999-2017		Sí	
Nicaragua	2000-2017			
Panamá	2000-2017			
Paraguay	2003-2017			
Perú		1999-2017		
República Dominicana	1990-2017			
Uruguay	1990-2017			
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014			
<b>El Caribe</b>				
Bahamas	2000-2017			
Barbados	1991-2015			
Guyana	2008-2016			
Jamaica	2003-2017			
Saint Kitts y Nevis	2009-2016			
Trinidad y Tabago	2001-2017			

**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.

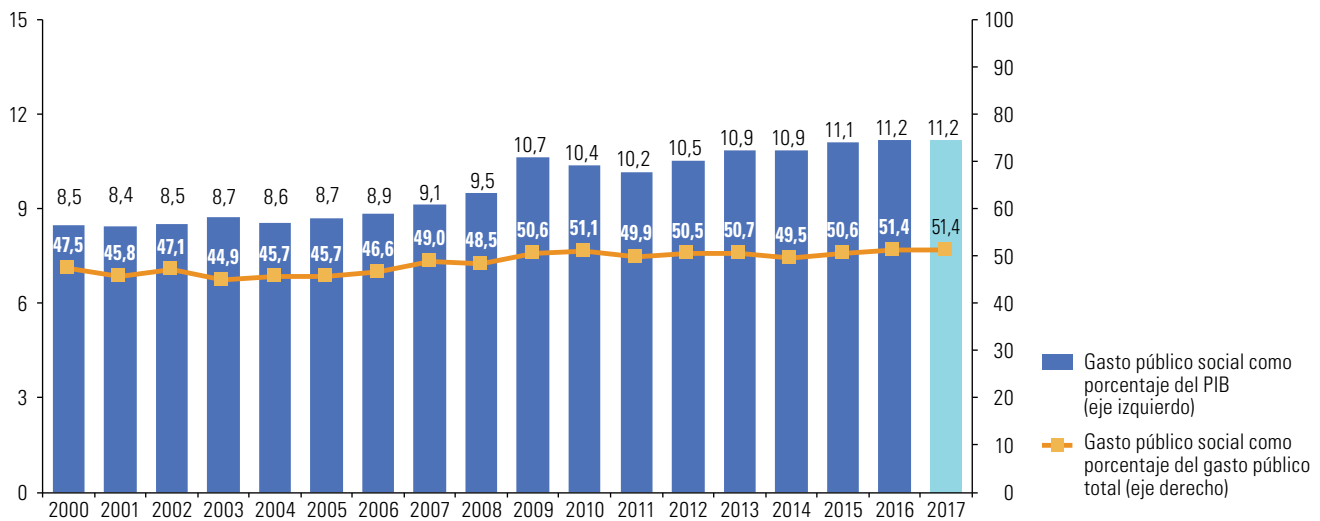
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Portal de inversión social en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América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

## 1. Evolución del gasto social en la región

En 2016, el gasto público social a nivel de gobierno central de 17 países latinoamericanos<sup>3</sup> alcanzó como promedio simple un 11,2% del PIB (véase el gráfico III.1), mostrando una leve alza respecto al año anterior y llegando a su nivel más alto desde 2000. Los datos disponibles permiten estimar que en 2017 la situación no presentaría cambios a nivel del promedio. Al comparar los resultados con el gasto público total del gobierno central, se observa que el gasto social realizado en 2016 representa un 51,4%, siempre como promedio simple de 17 países, porcentaje que muestra una situación de estabilidad en relación con el año anterior y se ubica entre los valores más altos de prioridad fiscal alcanzados por las políticas sociales desde 2000.

### Gráfico III.1

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2016 y proyección para 2017<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. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú corresponden a gobierno general.

Como se muestra en el gráfico, las proyecciones sobre la evolución del gasto público social del gobierno central en América Latina para 2017 indican que este crecería en promedio a tasas similares a las del PIB regional y del gasto público del gobierno central. Si bien esto no revela suficiencia de recursos para implementar las políticas, muestra que la prioridad asignada a lo social se mantiene.

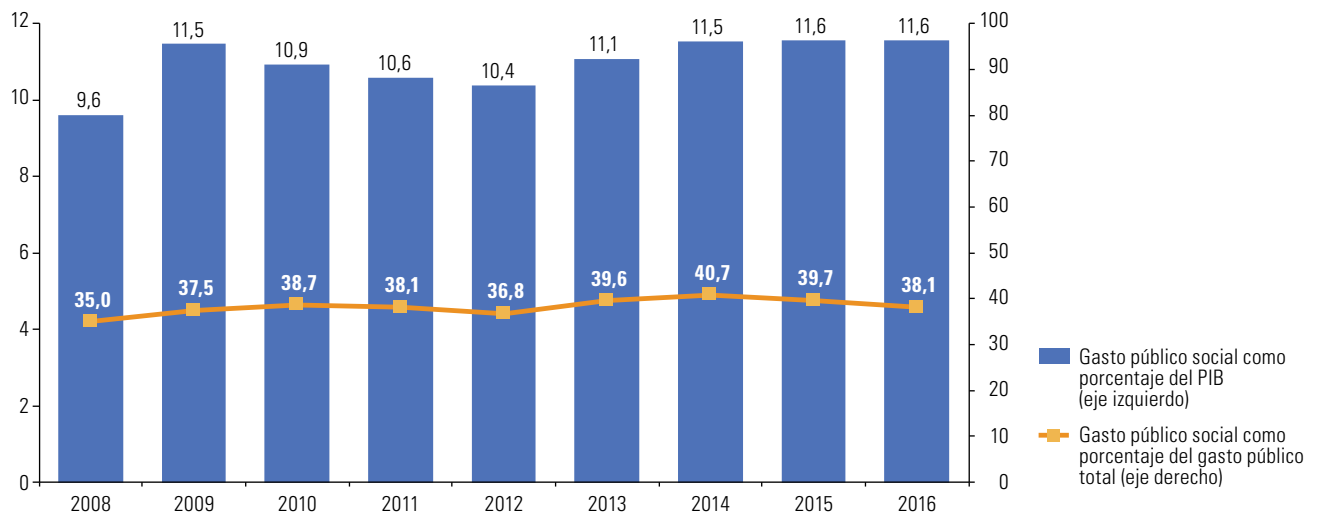
En el caso del Caribe de habla inglesa (véase el gráfico III.2), en 2016 el promedio del gasto social del gobierno central de cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago), de un 11,6% del PIB, se ubica por encima de la media de los países latinoamericanos. Los datos promedio de los últimos tres años muestran que el gasto social del gobierno central ha tenido una variación acorde con el crecimiento económico de estos países. El promedio del gasto público total de estos países ha presentado un crecimiento positivo a partir de 2012; sin embargo, en 2016 el promedio del gasto público social representaba solo el 38% del gasto público total y mostraba

<sup>3</sup> Por falta de datos actualizados para toda la serie considerada, no se incluye información de Cuba, Haití ni Venezuela (República Bolivariana de).

una tendencia decreciente. Esto significa que estos países caribeños han asignado una menor proporción de recursos públicos del gobierno central a lo social en comparación con los países latinoamericanos y que el crecimiento del gasto público destinado a otras prioridades fue más alto que el crecimiento del gasto social.

### Gráfico III.2

El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2016<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.

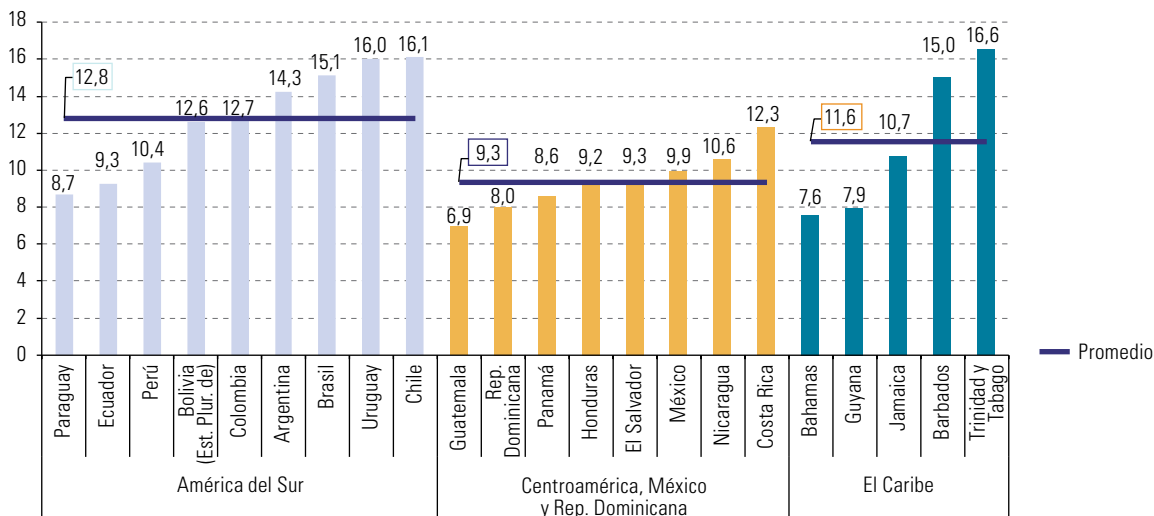
Al analizar el peso relativo del gasto social del gobierno central de 2016 en los distintos países y subregiones de América Latina (véase el gráfico III.3), se observa que, mientras que en promedio los nueve países sudamericanos considerados destinan un 12,8% del PIB al financiamiento de políticas sociales, el promedio del grupo conformado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana llega a un 9,3% del PIB. En el primer grupo solo dos países destinan menos del 10% del PIB (Ecuador y Paraguay), en tanto que los cuatro países del cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) destinan entre el 14,3% y el 16,1% del PIB. A su vez, en el segundo grupo de países Costa Rica destina casi el equivalente al promedio sudamericano (12,3% del PIB), seguido por Nicaragua (10,6% del PIB), y ninguno de los demás países llega al 10% del PIB. Estas diferencias parecen aún más apremiantes al considerar la asociación entre una menor proporción de recursos destinados a lo social y la existencia en esos países de un menor nivel de riqueza y mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, así como mayores carencias en diversas áreas del desarrollo social<sup>4</sup>.

En el caso de los cinco países del Caribe, el promedio es de un 11,6% y los valores fluctúan entre un 7,6% del PIB (Bahamas) y un 16,6% del PIB (Trinidad y Tabago).

<sup>4</sup> Véase el capítulo IV.

**Gráfico III.3**

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Los datos de Barbados corresponden a 2015. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú corresponden a gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen los del Banco de Previsión Social.

## 2. Gasto social por persona

El gasto social per cápita promedio del gobierno central en los países de América Latina prácticamente se duplicó entre 2002 y 2016, en dólares constantes de 2010 (véase el gráfico III.4). Un primer elemento que se destaca es el aumento constante de dicho gasto en el presente siglo, a partir de 2002, año en que alcanzó el nivel más bajo de todo el período. En 2016 se registró un promedio de 894 dólares por persona, pero con una alta heterogeneidad entre subregiones y países. Mientras que la media de América del Sur llegó a 1.175 dólares per cápita, la del grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana fue de solo 579 dólares. Es interesante ver que, si bien en América del Sur hubo una caída a inicios del siglo (generada por disminuciones en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay), la tendencia media de la región ha sido de aumento a lo largo de los años (véase el gráfico III.4).

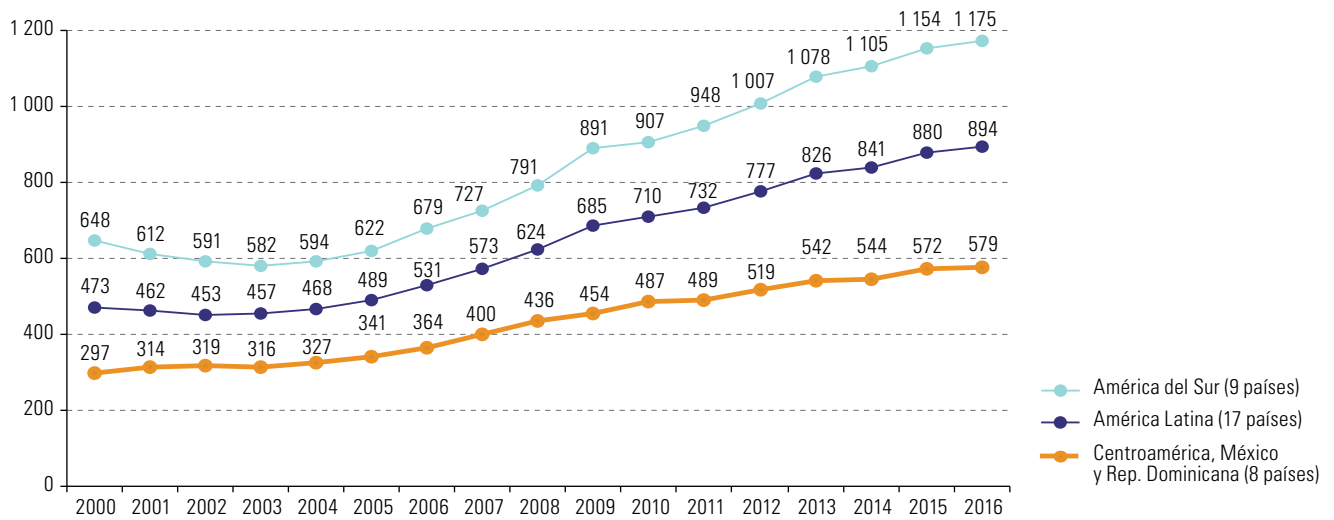
Al analizar la situación específica de los países en 2016, Chile y el Uruguay destacan como los que destinan más recursos para políticas sociales en términos per cápita (2.387 y 2.251 dólares, respectivamente), seguidos del Brasil, la Argentina y Costa Rica (que destinan 1.631, 1.469 y 1.176 dólares, respectivamente); Colombia, Cuba, Panamá y México conforman un tercer grupo de países, con montos entre 945 y 990 dólares, seguidos por el Perú y la República Dominicana (con 646 y 552 dólares, respectivamente); con menos de 500 dólares por persona se ubican luego el Ecuador y el Paraguay (472 y 450 dólares, respectivamente), seguidos de El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia, con alrededor de 310 dólares, y finalmente Guatemala, Nicaragua y Honduras, con menos de 220 dólares cada uno<sup>5</sup>. Cabe indicar que Haití disponía en 2015 solo de 39 dólares per cápita para sus políticas sociales (véase el anexo III.A1).

<sup>5</sup> En los casos de Cuba y Haití solo se analizan datos del final del período. No se incluyen en la serie completa por falta de datos para algunos años.



**Gráfico III.4**

América Latina (17 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2016<sup>a</sup>  
(En dólares de 2010)



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

<sup>a</sup> Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los países. Los 17 países que se incluyen 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.

Como se ha indicado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* (2015 y 2016), la región aún está a una distancia considerable de la situación de los países de la 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, tanto en valores absolutos como en proporción de su PIB.

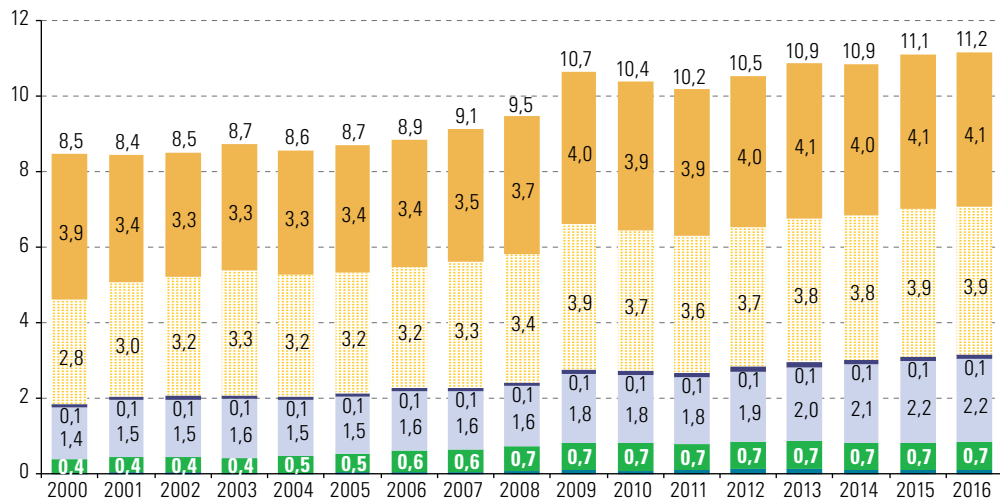
### 3. Gasto social en la región por funciones

A nivel de gobierno central, el análisis de la evolución del gasto por funciones sociales muestra que protección social, educación y salud se mantienen como las funciones con mayor importancia en términos de cantidad de recursos asignados. Como promedio de los países latinoamericanos, estas funciones representaron en 2016 el 4,1%, el 3,9% y el 2,2% del PIB, respectivamente (véase el gráfico III.5). Los recursos destinados a estas funciones son también los que más crecieron entre los primeros años del siglo y 2016 en términos de puntos porcentuales del PIB: los porcentajes destinados a protección social y salud aumentaron 0,7 puntos porcentuales del PIB y el dirigido a educación 1,1 puntos porcentuales del PIB. Cabe destacar que, aunque los valores son más bajos, el peso respecto del PIB de la función vivienda y servicios comunitarios casi se duplicó a lo largo del período que se analiza.

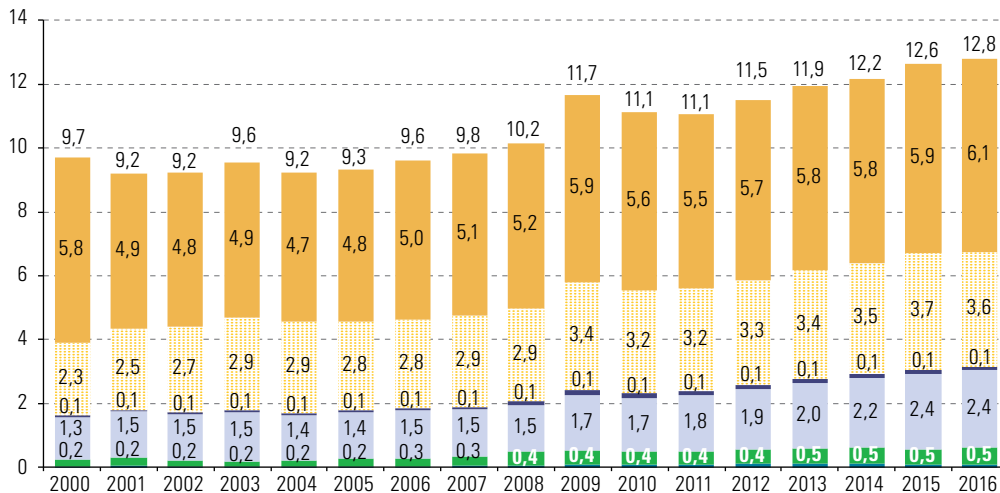
**Gráfico III.5**

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

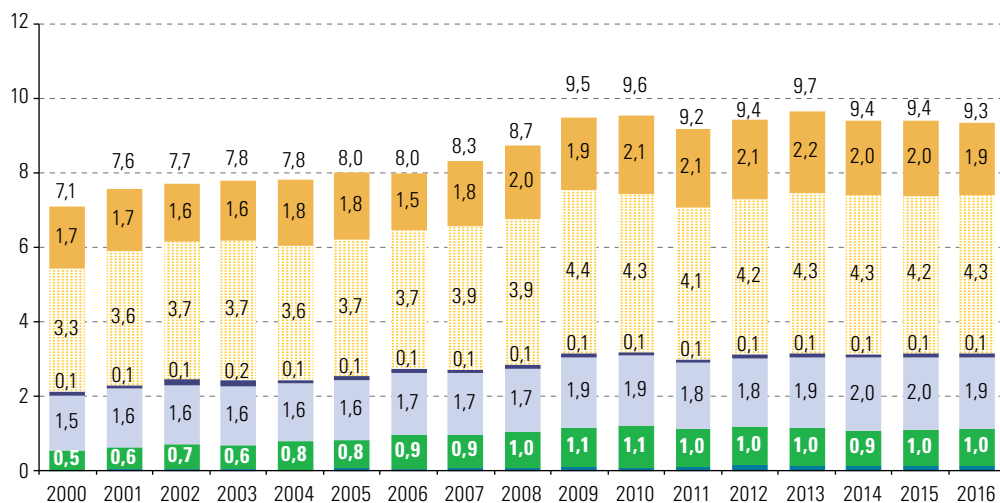
**A. América Latina (17 países)**



**B. América del Sur (9 países)**



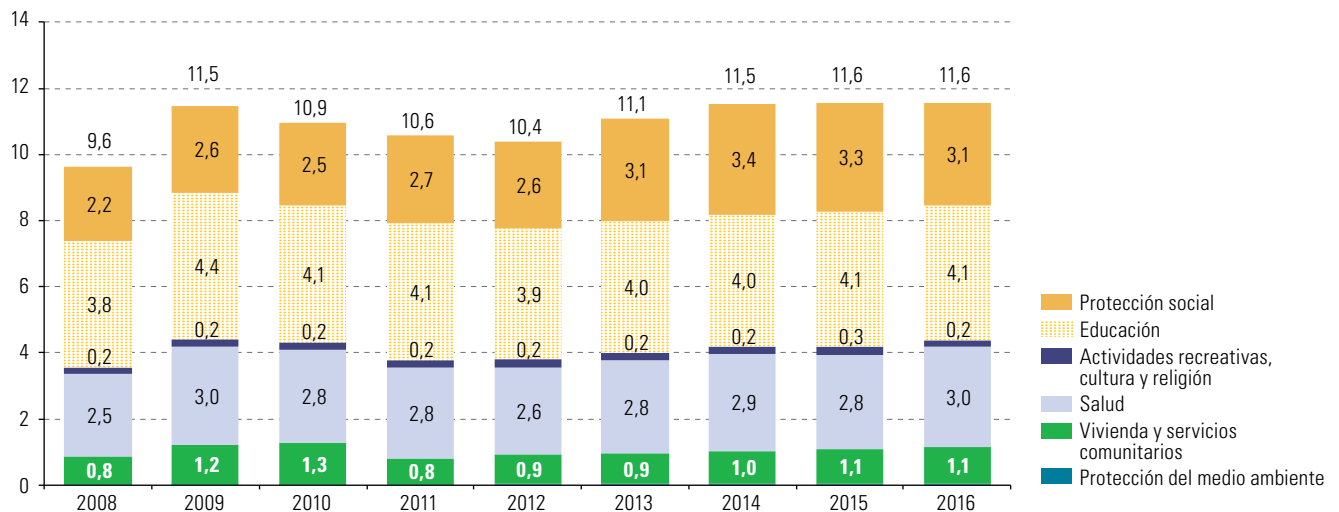
**C. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)**



- Protección social
- Educación
- Actividades recreativas, cultura y religión
- Salud
- Vivienda y servicios comunitarios
- Protección del medio ambiente

Gráfico III.5 (conclusión)

## 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): nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay); y ocho 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).

La distribución por funciones descrita está fuertemente marcada por lo que ocurre en los nueve países de América del Sur analizados, donde, en promedio, en 2016 los gastos relativos a protección social y a educación fueron equivalentes al 6,1% del PIB y el 3,6% del PIB, respectivamente. Por otra parte, en el grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana, la protección social representó, en promedio, alrededor del 2% del PIB, en tanto que el monto destinado a educación fue más alto y llegó al 4,3% del PIB. A la función de salud, estas subregiones destinan recursos equivalentes al 2,4% y el 1,9% del PIB, respectivamente.

Destaca el hecho de que a la función de vivienda y servicios comunitarios el grupo formado por Centroamérica, México y la República Dominicana destina en promedio el doble de recursos, como porcentaje de su PIB, que los países de América del Sur, situación que muestra una relativa estabilidad a lo largo de los años.

En el caso de los cinco países del Caribe de habla inglesa analizados, los datos sobre gasto social muestran que la función de educación es la que más recursos concentra (entre un 3,8% del PIB en 2008 y un 4,1% del PIB en 2016), seguida de protección social, que alcanza valores de entre el 2,2% y el 3,4% del PIB en el último decenio, y salud, que presenta una tendencia alcista hasta llegar al 3,0% del PIB. La función de vivienda y servicios comunitarios, por su parte, representa entre un 0,8% y un 1,3% del PIB como promedio de este grupo de países.

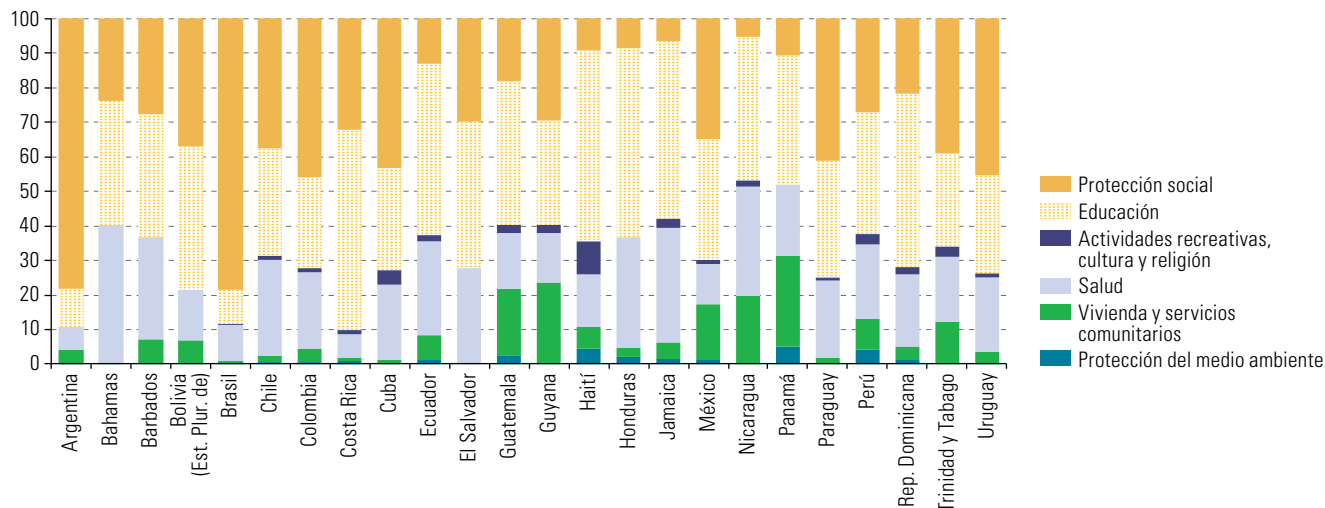
#### 4. Distribución del gasto social funcional en los países

El análisis de la distribución entre funciones del gasto social del gobierno central en cada uno de los países de la región permite tener una idea de las prioridades y compromisos que se expresan en cada uno de ellos en la asignación de los recursos públicos. Los datos de los últimos años analizados muestran que, si bien en todos los

países se destinan mayores recursos a protección social, educación y salud (véanse el gráfico III.6 y el anexo III.A1), también destaca la existencia de variaciones importantes, como el mayor peso que se observa en la función de vivienda y servicios comunitarios en algunos casos y en las actividades recreativas, cultura y religión en Haití.

### Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (24 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2016  
(En porcentajes)



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

Es importante señalar que los datos aquí presentados se refieren solamente a la cobertura de gobierno central y que los montos pueden cambiar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de gobierno general o sector público no financiero. Esto es 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.

A continuación, se presenta una breve descripción de la situación que presenta cada función en los distintos países.

#### a) Protección social

Entre los recursos destinados a las políticas de protección social se incluyen los desembolsos correspondientes a servicios y transferencias a personas y familias relacionados con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites<sup>6</sup>, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social, tanto del sector de la protección social contributiva como no contributiva. En esta función se consideran políticas y programas orientados a cubrir riesgos que pueden afectar a toda la población (relacionados con desastres naturales, 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 24 países de América Latina y el Caribe de los que se cuenta con información correspondiente a 2016 a nivel de gobierno central destinaron a la función

<sup>6</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).

de protección social recursos equivalentes al 3,7% del PIB. La Argentina y el Brasil son los países que más recursos asignaron a esta función (más del 11,2% y el 11,9% del PIB, respectivamente). El Uruguay figura en tercer lugar, con algo menos del 8% del PIB, pero al consolidar los datos del gobierno central con aquellos referidos a pensiones contributivas administradas por el Banco de Previsión Social (BPS), se revela un nivel de gasto en protección social significativamente mayor (13,3% del PIB). En contrapartida, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Panamá son los que destinaron menos recursos (menos del 1% del PIB)

A su vez, al analizar los recursos dirigidos a la protección social en relación con el total de recursos del gobierno central destinados al gasto social, se observa que la Argentina y el Brasil son los países que mayor proporción destinan a dicha función, fuertemente marcada por el gasto asociado a la edad avanzada, que representa más de la mitad del gasto en protección social. 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 destacan por el peso de esta función en el total de su gasto social son Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Cuba, México, el Paraguay y Trinidad y Tabago, con proporciones que llegan a alrededor del 40%. En tanto, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Panamá se ubican entre los que menor proporción de su gasto social destinan a esta función (10% o menos).

## b) Educación

En la función de educación se incluyen todos los desembolsos destinados a financiar políticas para los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación.

Como se indicó antes, en la región esta es la segunda función social más importante en términos de recursos del gobierno central si se considera el promedio de los 17 países latinoamericanos de los que se tiene la serie completa de datos, pero es la primera si se considera el promedio de los 24 países analizados en 2016 (3,9% del PIB). A nivel de gobierno central, Costa Rica destaca como el país que destina más recursos de su PIB a la educación (sobre el 7% del PIB), seguido de Jamaica, Barbados, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Honduras, el Ecuador y el Uruguay (todos con alrededor del 5% del PIB).

Aun cuando en términos de volumen los recursos no necesariamente cubren las necesidades de cada país, estos datos muestran que 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).

Al revisar la distribución por funciones del gasto social de cada país, se observa que en 13 de los 24 países analizados esta es la función a la que se destinan mayores recursos, y que en otros dos comparte prioridad con salud o protección social. Esta distribución, si bien no necesariamente refleja la calidad de los resultados en materia de educación, muestra la preponderancia de recursos que tienen las políticas educativas dentro de las funciones sociales.

El país que destina una mayor proporción del gasto social a esta función es Costa Rica (58%), seguido de Haití y Honduras (55% en cada caso), Jamaica (51%), la República Dominicana (50%) y el Ecuador (49%). En la situación opuesta, y de manera coincidente con el peso que tiene la función de protección social a nivel de gobierno central, el Brasil y la Argentina son los países que menor proporción destinan a esta función<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Esta situación se ve matizada al considerar coberturas institucionales mayores, como la de gobierno general (que incluye los gobiernos subnacionales, los cuales, en el caso de esos 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 relativa significativa en ambos casos

### c) Salud

El gasto en salud incluye los desembolsos efectuados para servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención, tanto en programas de tipo preventivo como curativo.

En los 24 países analizados, el promedio de los recursos del gobierno central destinados a la salud equivale al 2,4% del PIB. Si se tiene en cuenta que en la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030*<sup>8</sup> se plantea como meta para la región “lograr un gasto público destinado a la salud de por lo menos el 6% del PIB” (OPS/OMS, 2017, pág. 35, meta 4.1), financiamiento necesario para avanzar hacia la salud universal<sup>9</sup>, se puede constatar la magnitud del esfuerzo adicional que se requiere para alcanzar esta meta de aquí a 2030. Al considerar los gastos realizados por el gobierno central de cada país, se observa que ninguno alcanzaría la meta propuesta. Entre aquellos que presentan un mayor nivel de erogación de recursos en relación con el PIB destacan Chile y Barbados (4% del PIB), seguidos de Jamaica, el Uruguay, Trinidad y Tabago, Nicaragua, Cuba y las Bahamas (todos con más de 3% del PIB).

Las Bahamas destaca por la proporción de recursos del gasto social del gobierno central que destina a salud, en comparación con las demás funciones sociales; proporcionalmente, es el país que asigna mayores recursos (40%). Otros países que destinan más del 30% a esta función son Jamaica (33%), Honduras y Nicaragua (32% en cada caso). Más atrás se ubican Barbados (29%), Chile y El Salvador (28%) y el Ecuador (27%).

En el lado opuesto, los países de la región que menos recursos del gasto social del gobierno central asignan a las políticas de salud son la Argentina, Costa Rica y el Brasil, todos con un 10% o menos, seguidos de México y Guyana, con menos del 15%.

No obstante lo indicado, el peso que tiene la protección social en algunos de estos países, así como los recursos que se suman al considerar coberturas institucionales más amplias, tal como ocurre en el caso de los gastos relacionados con la educación, introducen nuevos elementos en el análisis de estos datos. En primer lugar, hay que tener presente que en muchos casos las instituciones ligadas a la protección social contributiva coparticipan en la provisión y aseguramiento de algunos servicios de salud, lo que requiere un análisis de mayor profundidad. Segundo, es necesario considerar también los aportes complementarios de otras instancias y niveles de gobierno en esta área, particularmente en los casos de países que tienen gobiernos estatales y subnacionales autónomos, como son la Argentina, el Brasil, México y Colombia.

### 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 para el público en general o personas con necesidades especiales, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

En promedio, los países latinoamericanos y caribeños destinaron un 0,8% del PIB a esta función. Destacan los montos de recursos que destinan Panamá, Nicaragua, Trinidad y Tabago y Guyana (un 2,3%, un 2,1%, un 2,0% y un 1,9% del PIB, respectivamente). En concordancia con lo anterior, al analizar los recursos destinados a vivienda en relación con el conjunto de las funciones sociales, se observa que Panamá es el país que más proporción del gasto del gobierno central destina a esta función (26%). En segundo lugar, se ubica Guyana (24%), seguido por Guatemala y Nicaragua (20% en cada caso). Cabe destacar que 18 de los 24 países analizados destinan a esta función una proporción inferior al 10% del total del gasto social del gobierno central, incluidos 13 que asignan menos del 5% a esta función.

<sup>8</sup> Elaborada tras una decisión adoptada con ocasión del 55° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 2016.

<sup>9</sup> Véase el objetivo 4 de la *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030* (OPS/OMS, 2017, pág. 35).

### e) Actividades recreativas, cultura y religión

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

En 2016, esta función concentró a nivel regional un 0,15% del PIB, equivalente a dos tercios 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 Cuba, Haití y Trinidad y Tabago como los países que más recursos destinan (un 0,62%, un 0,51% y un 0,48% del PIB, respectivamente). En tanto, en siete 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, en la protección del medio ambiente se incluyen 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 en esta función aparece como el más bajo del conjunto de las funciones sociales (0,1% del PIB en 2016). En este ámbito, destacan Panamá y el Perú, que destinan recursos equivalentes a cuatro veces dicho promedio (0,43% del PIB), seguidos de Haití (0,24%), Honduras (0,19%), Guatemala (0,16%) y Jamaica (0,15%).

No obstante, estos valores pueden variar 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 de los países<sup>10</sup>.

## B. Gasto público en políticas del mercado de trabajo

El gasto público promedio destinado a políticas del mercado de trabajo en seis países de la región alcanzó en 2016 un 0,45% del PIB. Existe una marcada heterogeneidad entre las políticas de los países latinoamericanos que se analizan, en lo referente tanto a su nivel como a su estructura: mientras que el Uruguay centra sus esfuerzos en proteger el ingreso de los trabajadores en situación de desempleo, los demás países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México) priorizan programas de capacitación, creación de empleo directo, incentivos laborales o incentivos para el emprendimiento. Dadas las altas tasas de informalidad y rotación laboral que caracterizan los mercados de trabajo de América Latina, además de los desafíos impuestos por el cambio tecnológico en términos de creación y destrucción de empleos y reconfiguración de sectores y puestos de trabajo, es necesario avanzar en el fortalecimiento de las políticas del mercado de trabajo, en especial aquellas dirigidas a proteger los ingresos de los trabajadores en situación de desempleo.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2014 y 2018d) y CEPAL/MMA (2015).

A la luz de los desafíos estructurales de inclusión laboral que enfrenta América Latina y el Caribe (véase el capítulo IV), así como de los debates recientes sobre el futuro del trabajo (CEPAL, 2017a; Novick, 2018) y el impacto que podría tener la cuarta revolución industrial sobre la sociedad en general y sobre el mercado de trabajo en particular, aumenta la relevancia de analizar las características de las políticas públicas que están aplicando los países de la región en el ámbito laboral. Un aspecto central de ese análisis se refiere al financiamiento público de esas políticas, es decir, a cuánto invierten los Gobiernos en ellas, y tiene por finalidad evaluar su alcance y efectividad, y contribuir a la toma de decisiones en el sentido de ampliar su extensión o introducir cambios en su diseño y mecanismos de implementación, de ser necesario.

Las desigualdades estructurales que caracterizan los mercados laborales y los significativos déficits de trabajo decente existentes en la región hacen necesario adoptar una serie de políticas activas y pasivas para “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo, como está planteado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>11</sup>. A esto se suma que las estimaciones disponibles sobre el impacto de la nueva ola de cambios tecnológicos en la región arrojan una pérdida neta de empleos que va desde 3,38 millones de puestos de trabajo de aquí a 2030, lo que representa entre el 1% y el 2% del empleo total (OCDE/CAF/CEPAL, 2016), hasta 14 millones de puestos de trabajo en 2055 (Manyika y otros, 2017). Según Weller (2017), el efecto de las transformaciones tecnológicas consistiría, más que en la destrucción completa de empleos, en cambios en la manera de trabajar, en la configuración de los puestos de trabajo y en la ejecución de las tareas. La presente revolución tecnológica ocurre además en un contexto demográfico caracterizado por el rápido envejecimiento de la población latinoamericana. Al respecto Acemoglu y Restrepo (2018) avanzan la hipótesis de que es la escasez de trabajadores de entre 26 y 55 años de edad la que se traduce en que las empresas inviertan más en robots. Por ende, las diferencias entre las estructuras demográficas de tres países industrializados (Estados Unidos, Alemania y Japón) explicarían las diferencias entre sus niveles de automatización (inversión en robots).

Esta sección se divide en cuatro partes. En la primera se describen las diferentes categorizaciones que existen de los programas y políticas en el ámbito laboral, paso necesario para proceder a su cuantificación; en la segunda se describen los programas y políticas de seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay); en la tercera parte se presenta la cuantificación de los gastos realizados en los seis países en estudio, y finalmente en la última parte se aborda la necesaria evaluación de los programas de esos países<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta sección puede ser un insumo para el seguimiento y examen de las metas relacionadas con el trabajo decente, que no se limitan a cinco metas del Objetivo 8 (8.3, 8.5, 8.6, 8.7 y 8.8), sino que incluyen también otras nueve metas, del Objetivo 1 (1.3 y 1.4), el Objetivo 4 (4.3 y 4.4), el Objetivo 5 (5.4) y el Objetivo 10 (10.1, 10.2, 10.3 y 10.4). Estas incluyen metas relacionadas con la protección social de los trabajadores.

<sup>12</sup> Los seis países se seleccionaron sobre la base de la disponibilidad de información de ejecución presupuestaria referente a los programas.



## 1. Cuantificación del gasto público en políticas del mercado de trabajo: tipología para su análisis

Los Gobiernos disponen de tres tipos de herramientas para incidir en el mercado laboral: i) las políticas de empleo, con las que se busca incidir en el crecimiento económico, que a su vez ejercen un impacto sobre el nivel y la composición del empleo; ii) las políticas laborales, entendidas como las reglas que determinan las relaciones entre empleadores y empleados, es decir, las condiciones de trabajo, y iii) las políticas del mercado de trabajo, que intervienen directamente en él para evitar el desempleo y sustituir pérdidas de ingresos en caso de desempleo (Weller, 2004), así como mejorar las condiciones de inserción laboral de los grupos más desaventajados. En esta sección se hará referencia a ese último tipo de herramientas.

Para analizar las intervenciones públicas en el mercado laboral, existen distintas clasificaciones. En una publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se presenta una propuesta de tipología de políticas y programas públicos de empleo e ingresos en América Latina (OIT/BID, 1998). La tipología propuesta consta de seis categorías: i) incentivos legales para el fomento del empleo, ii) servicios públicos de colocación, iii) formación profesional, iv) programas públicos de empleo, v) mejoramiento de ingresos y vi) seguro de desempleo.

A su vez, la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) utiliza una clasificación para cuantificar el gasto público en políticas del mercado de trabajo que fue creada en 2001 y revisada en 2013, en la que se reúnen las diferentes intervenciones del Gobierno dirigidas a las personas con dificultades en el mercado laboral (Eurostat, 2013). Esta clasificación consta actualmente de ocho categorías de intervenciones públicas: i) servicios del mercado de trabajo, ii) capacitación, iii) incentivos laborales, iv) empleo protegido y apoyado, v) creación directa de trabajo, vi) incentivos para emprendimiento, vii) apoyo al ingreso en situación de desempleo y viii) jubilación temprana. De acuerdo con esa clasificación, las intervenciones públicas pueden ser servicios provistos a las personas que buscan empleo, medidas de capacitación o apoyos a las personas desempleadas. Esta clasificación es utilizada también por la OCDE.

Tomando como punto de partida la clásica división de las políticas del mercado de trabajo pasivas y activas, la OIT (2016) presenta la siguiente clasificación de las políticas activas para los países de América Latina: i) capacitación, ii) programas de empleo público, iii) subvenciones al empleo, iv) apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento y v) servicios del mercado de trabajo<sup>13</sup>. En el cuadro III.1 se propone un resumen de las clasificaciones descritas.

A su vez, la CEPAL (2016a) propone una tipología de programas de inclusión laboral y productiva organizada en dos grandes ejes: apoyo a la oferta y apoyo a la demanda de trabajo. La vinculación entre oferta y demanda puede verse facilitada por los servicios de intermediación laboral<sup>14</sup>. El apoyo a la oferta laboral incluye aquellos tipos de intervenciones que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Por su parte, los programas destinados a ampliar el apoyo a la demanda de trabajo están compuestos por las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente, ii) generación directa de empleo y iii) generación indirecta de empleo.

<sup>13</sup> Para los países de la OCDE la clasificación incluye: i) capacitación, ii) creación directa de empleos, iii) incentivos para el empleo, iv) incentivos para la creación de nuevas empresas, v) servicios públicos de empleo y administración y vi) protección y apoyo al empleo y rehabilitación (OIT, 2016, pág. 59).

<sup>14</sup> Véase en particular el diagrama III.1 en CEPAL (2016a).

**Cuadro III.1**  
Clasificaciones  
existentes de las  
políticas del mercado  
de trabajo

	<b>Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998)</b>	<b>Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) (2013) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)</b>	<b>Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016)</b>
Políticas activas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios públicos de colocación</li> <li>- Formación profesional</li> <li>- Incentivos legales para el fomento del empleo</li> <li>- Mejoramiento de ingresos</li> <li>- Programas públicos de empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios del mercado laboral</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Incentivos laborales</li> <li>- Empleo protegido y apoyado</li> <li>- Creación directa de trabajo</li> <li>- Incentivos para emprendimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios públicos de empleo y administración</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Incentivos para el empleo</li> <li>- Protección y apoyo al empleo y rehabilitación</li> <li>- Programas de empleo público</li> <li>- Incentivos para la creación de nuevas empresas</li> </ul>
Políticas pasivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguro de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo</li> <li>- Jubilación temprana</li> </ul>	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo/ Banco Interamericano de Desarrollo (OIT/BID), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima, 1998; Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), *Labour Market Policy Statistics: Methodology 2013*, Luxemburgo, 2013; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, 2016.

Por otro lado, tanto Cecchini y Martínez (2011) como el Banco Mundial (2012) enfatizan la relación existente entre las políticas laborales y del mercado de trabajo y la protección social. Los primeros definen la regulación laboral (que incluye la legislación y la fiscalización laboral, la negociación colectiva y los salarios mínimos, entre otras herramientas) como uno de los tres pilares de la protección social, junto con la protección social no contributiva (programas de transferencias monetarias, con o sin condicionalidades, asistencia social, empleos de emergencia, promoción y acceso a servicios sociales) y la protección social contributiva (pensiones contributivas, seguros de salud, seguros de desempleo y licencias) (Cecchini y Martínez, 2011).

La tipología propuesta por el Banco Mundial (2012) sobre protección social y programas laborales también tiene tres grandes componentes, de los cuales el tercero agrupa los programas del mercado laboral, desglosados a su vez en programas activos y pasivos. Los tres componentes son los siguientes: i) red de seguridad social (no contributivo); ii) seguro social (contributivo), y iii) programas del mercado laboral: programas activos (capacitación, servicios de intermediación laboral y subsidios a los salarios) y programas pasivos (seguro de desempleo e incentivos a la jubilación temprana).

La propuesta de cuantificación del gasto en políticas públicas en el ámbito laboral que se presenta en esta sección recoge lo avanzado en las tipificaciones antes descritas. Buscando hacerla lo más completa posible, se optó por emplear la clasificación de Eurostat (2013). Sin embargo, es importante destacar que no se desestiman las demás funciones e instrumentos de los Ministerios de Trabajo de la región no recogidos en esta clasificación, a saber, la fiscalización y la regulación laboral, la prevención y erradicación del trabajo infantil y la promoción de la salud y seguridad en el trabajo, entre otros.

## 2. Políticas públicas del mercado de trabajo en seis países de la región

Una vez definidos los límites del análisis y la clasificación que se usaría para proceder a la cuantificación de los gastos en políticas públicas del mercado de trabajo, el procedimiento utilizado fue realizar un mapeo de los programas existentes en seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), utilizando la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL y, en particular, el módulo referido a los programas de inclusión laboral y productiva (véase el recuadro III.2). Con el mapeo de los programas se procedió a hacer uso de la información de ejecución presupuestaria por programa, sobre la base

de información oficial de cada país. La clasificación de las funciones del gobierno<sup>15</sup>, que es la clasificación habitualmente utilizada para la recopilación del gasto social, no es útil para analizar las políticas laborales y del mercado de trabajo, porque estas se encuentran presentes en tres funciones diferentes de dicha clasificación (asuntos económicos, educación y protección social) y de manera muy agrupada, lo que impide realizar un análisis sobre la forma como se están llevando a cabo las políticas<sup>16</sup>.

La base de datos de programas de inclusión laboral y productiva constituye uno de tres módulos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, que se creó con los datos oficiales proporcionados por los países en respuesta al mandato otorgado a la CEPAL en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en noviembre de 2015. Los otros dos módulos se refieren a los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales.

La base de datos provee información sobre los programas sociales existentes en la región orientados a personas que viven en condición de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad. En particular, la base de datos de programas de inclusión laboral y productiva permite conocer tanto las características de estos programas (por ejemplo, la población destinataria, los métodos de focalización, el marco legal, los organismos responsables y ejecutores, y las fuentes de financiamiento), como datos cuantitativos sobre gasto, presupuesto y cobertura. Asimismo, se brindan referencias bibliográficas, con el fin de facilitar la profundización del conocimiento sobre los resultados de los programas.

Los programas de inclusión laboral y productiva se clasifican bajo distintos ámbitos de acción, dependiendo de si su principal función es de apoyo a la oferta de trabajo (intervenciones que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria), de apoyo a la demanda de trabajo (apoyo al trabajo independiente, generación directa de empleo y generación indirecta de empleo) o de intermediación laboral.

Si bien la base de datos constituye un importante avance en términos de difusión de conocimiento acerca de los programas de inclusión laboral y productiva, y es sistemáticamente actualizada, es necesario avanzar en su fortalecimiento, especialmente en relación con la disponibilidad de datos oficiales de gasto y presupuesto.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

### Recuadro III.2

Base de datos de programas de inclusión laboral y productiva

En el cuadro III.2 se muestran las ocho categorías de intervenciones públicas que se analizaron para elaborar esta sección, acompañadas de una descripción de cada una y su relación con la clasificación de las funciones del gobierno<sup>17</sup>. Es importante destacar que algunos programas podrían clasificarse en más de una intervención, porque muchas veces se intenta abarcar con ellos varios objetivos a la vez. Sobre este punto la OIT (2016, pág. 40) afirma que “cabe resaltar que en América Latina y el Caribe las políticas activas del mercado de trabajo rara vez pueden ser encasilladas en una categoría bien definida (por ejemplo, existen sistemas de capacitación incluidos en los programas de empleo público). Esto quiere decir que los datos sobre gasto público por tipo de intervención no pueden ser interpretados como estricta y mutuamente exclusivos”.

<sup>15</sup> Véase Naciones Unidas (2001).

<sup>16</sup> Lo mismo ocurre con las estimaciones de gasto público por grupo poblacional (gasto público en infancia, por ejemplo), en las que no se puede usar la clasificación de las funciones del gobierno y debe optarse por un análisis por programa presupuestario (véase Tromben y Podestá, 2018).

<sup>17</sup> Es importante indicar que este análisis responde a una solicitud hecha a la CEPAL por los participantes en el Seminario taller internacional “Avances y desafíos en la medición del gasto social en América Latina”, que se realizó en Quito en julio de 2016, en relación con el gasto en asuntos laborales y cómo integrarlo al gasto social. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/ eventos/seminario-taller-internacional-avances-desafios-la-medicion-gasto-social-america-latina>.

**Cuadro III.2**

Categorías y definiciones para cuantificar el gasto público en políticas del mercado de trabajo

Categoría	Nombre de la intervención	Descripción	Relación con la clasificación de las funciones del gobierno (CFG)
1	Servicios de intermediación laboral	Servicios provistos por agencias públicas que se relacionan con la búsqueda de empleo y asesoramiento	70412 - Asuntos laborales generales (Asuntos económicos)
2	Capacitación	Medidas cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad a través de la capacitación	70950 - Enseñanza no atribuible a ningún nivel
3	Incentivos laborales	Medidas que facilitan la contratación de personas desempleadas (u otro tipo de personas) o que ayudan a la continuidad en el empleo de personas en riesgo de perder su empleo	70412 - Asuntos laborales generales (Asuntos económicos)
4	Empleo protegido y apoyado	Medidas con que se busca promover la integración de personas con discapacidad en el mercado laboral a través de empleo protegido	70412 - Asuntos laborales generales (Asuntos económicos)
5	Creación directa de trabajo	Medidas que crean empleos adicionales, en general para el beneficio de la comunidad	Los programas estarán clasificados según la función (objetivo) que desempeñan
6	Incentivos para emprendimiento	Medidas que promueven el emprendimiento incentivando al desempleado a crear su propio negocio o a ser autoempleado	Los programas estarán clasificados según la función (objetivo) que desempeñan
7	Apoyo al ingreso en situación de desempleo	Apoyo monetario con que se busca compensar a las personas por la pérdida de su salario	7105 - Desempleo (Protección social)
8	Jubilación temprana	Apoyo monetario que facilita la jubilación temprana a personas cercanas a la edad de jubilación y que tienen pocas probabilidades de encontrar un trabajo	7105 - Desempleo (Protección social)

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

A continuación se describe sucintamente cada una de las ocho categorías de programas a través de los cuales se aplican las políticas del mercado de trabajo en los seis países bajo estudio.

Los programas o servicios de intermediación laboral se organizan en general en dos grandes áreas: por un lado, los servicios de intermediación presenciales que dependen de los gobiernos locales y, por otro, algún sistema en línea desarrollado o financiado por los Ministerios de Trabajo de los países. Es el caso de Costa Rica, que implementó en 2009 el Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) con el objetivo de mejorar la interacción entre el servicio público de empleo, el sistema de capacitación y formación profesional y los programas en favor del emprendimiento. Costa Rica cuenta actualmente con más de 40 oficinas de empleo administradas por municipios<sup>18</sup> y, por otro lado, desde 2009 dispone del portal en línea Busco Empleo. Es también el caso de Chile, donde existen las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)<sup>19</sup> en gran parte de los municipios y donde funciona, además, desde 2009, la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), herramienta en línea y gratuita que permite a los trabajadores buscar nuevas oportunidades laborales (públicas y privadas); estar inscrito en la BNE constituye una condición para tener derecho al seguro de cesantía y a los programas de capacitación. La Argentina opera bajo esa misma lógica: el hecho de estar inscrito en alguna oficina de empleo<sup>20</sup> perteneciente a la Red de Servicios de Empleo permite acceder a apoyo, orientación y asesoramiento en los procesos de búsqueda de empleo, así como a orientación con respecto a los programas de empleo (Bertranou, 2013; Helbig, Mazzola y García, 2016). Finalmente, en México el Servicio Nacional de Empleo (SNE) opera de manera descentralizada a través de una red de 167 oficinas de empleo y 36 módulos de servicios distribuidos por todo el territorio, aunque su coordinación y financiamiento dependen del nivel central, en particular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El subprograma Servicios de Vinculación Laboral del Programa de Apoyo al Empleo se organiza en tres grandes componentes: i) los servicios de vinculación laboral que posibilitan la colocación; ii) los servicios de vinculación laboral que posibilitan la colocación en el extranjero, y iii) los mecanismos de atención complementaria.

<sup>18</sup> La organización territorial de Costa Rica comprende 7 provincias y 82 cantones.

<sup>19</sup> Las OMIL son administradas por las autoridades municipales, pero dependen técnica y financieramente del gobierno central a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que a su vez forma parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

<sup>20</sup> Según los datos oficiales del Ministerio de Producción y Trabajo, existen 630 oficinas municipales de empleo.

Son indiscutibles los esfuerzos que se han realizado en los últimos años en todos los países mencionados por modernizar los servicios de intermediación laboral (en particular, mediante la creación de herramientas en línea). Estos esfuerzos se han traducido en la posibilidad de atender a más personas, pero las personas más vulnerables siempre necesitarán un apoyo más personalizado, por lo que no se pueden desatender las estructuras de atención existentes en los gobiernos locales, en el propósito de no dejar a nadie atrás<sup>21</sup>.

En los seis países bajo estudio se cuenta con más de 40 programas de capacitación y se estima que en promedio el gasto en esos programas alcanzó un 0,15% del PIB en 2016. Su objetivo principal es mejorar la empleabilidad de las personas. Algunos son programas focalizados (en mujeres, personas desempleadas, personas con discapacidad, personas indígenas o jóvenes sin ninguna experiencia, entre otros), mientras que otros están dirigidos a la población en general. Los programas están a veces acompañados de apoyo al ingreso, como es el caso del programa Seguro de Capacitación y Empleo en la Argentina. Una característica predominante de los programas de capacitación es que se focalizan en una oferta de cursos de corta duración y dirigidos a la adquisición de competencias más bien básicas (OIT, 2016). Si bien los programas de capacitación existen desde hace muchas décadas, en la década de 1990 los sistemas de capacitación fueron objeto de cambios organizacionales importantes, con la aparición de nuevos oferentes, lo que propició un nuevo papel del Estado como ordenador, regulador y fiscalizador de la oferta de capacitación, además de proveedor en algunos casos. Como se señala en Llisterra y otros (2014), actualmente conviven tres sistemas de capacitación en los países de la región: i) el modelo institucional tradicional, en que el Estado mantiene su posición prácticamente monopólica en la provisión de capacitación (Colombia y Costa Rica)<sup>22</sup>; ii) el modelo de Estado regulador y promotor, en que la función de regulación se separa de la provisión del servicio de capacitación (Argentina, Chile y Uruguay), y iii) el modelo mixto, que reúne características de los dos modelos anteriores (México). Weller y Gontero (2016) analizan las debilidades persistentes de los sistemas de capacitación en América Latina y resaltan los aspectos relacionados con la oferta de capacitación que impiden que esta tenga una cobertura suficientemente amplia y la calidad requerida.

Los programas de incentivos laborales, por definición, tienen por objetivo facilitar la contratación de personas desempleadas. Lo que se observa en los seis países bajo estudio es que estas medidas van dirigidas a grupos poblacionales que enfrentan mayores barreras a la inserción laboral, como los jóvenes y las mujeres. Las modalidades de incentivo más comúnmente utilizadas son el pago parcial del salario de los empleados durante un tiempo estipulado y los descuentos tributarios.

Los programas de empleo protegido y apoyado se refieren a las medidas con que se busca promover la integración al mercado laboral de personas con discapacidad. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigor en 2008 y ha sido ratificada por todos los países de América Latina, se afirma que “los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en

<sup>21</sup> Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Notas sobre Servicios Públicos de Empleo” [en línea] <https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/servicios-publicos-empleo/lang-es/index.htm>.

<sup>22</sup> En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es una entidad pública autónoma que se financia en un 90% a través de contribuciones a la nómina. Entre los programas considerados en el presente estudio se incluyen ocho programas del SENA. En Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es una entidad pública autónoma que se financia en un 96% a través de contribuciones a la nómina. Para el presente estudio no se consideró ningún programa del INA, porque no fue posible aislar programas que estuvieran enfocados en personas en situación de desempleo; sin embargo, en caso de considerarse las operaciones de capacitación del INA, el gasto de esa entidad en 2016 llega a un 2,9% del PIB, con una atención total de 302.400 matrículas.

un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad” (Naciones Unidas, 2007, pág. 17, art. 27). La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS, 2012) señala que todos los países de América Latina cuentan con leyes específicas de protección de las personas con discapacidad que contienen disposiciones dirigidas a promover su inclusión social y laboral. Inclusive, muchos países han modificado recientemente sus leyes para adaptarlas a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En los países bajo estudio se contabilizan 11 programas orientados en ese sentido, pero también se encuentran programas de intermediación laboral (por ejemplo, en la Argentina, Chile y el Uruguay) o de capacitación (Argentina) enfocados en las personas con discapacidad. Los programas que los países han desarrollado en los últimos años recogen el espíritu del artículo 1 de la Convención, en que se expresa el propósito de promover el respeto de la dignidad inherente de todas las personas con discapacidad, y en ese sentido buscan incorporarlas al mercado laboral.

Otro aspecto que es importante señalar —aun cuando no entra en la medición del gasto en medidas de empleo protegido— son las leyes de cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, ya sea en la administración pública o en el sector privado. En los países bajo estudio estas cuotas existen en los casos de la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. En la Argentina, la Ley núm. 25698 (promulgada en 2003) establece una cuota del 4% para el sector público y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. En Chile, la Ley núm. 21015 (promulgada recientemente, en 2017) establece una reserva de empleos del 1% para personas con discapacidad en organismos del Estado y empresas privadas que tengan 100 o más trabajadores. En Costa Rica, la Ley núm. 8862 (promulgada en 2010) establece una reserva del 5% en los organismos públicos. Del mismo modo, en el Uruguay la Ley núm. 18844 (promulgada en 2010) establece una reserva del 4% en los organismos públicos. Si bien la promulgación de estas leyes es un avance indiscutible hacia la inclusión plena de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, la fiscalización del cumplimiento de esas medidas es otro paso necesario hacia la anhelada inclusión.

Los programas de creación directa de empleo están presentes en todos los países bajo estudio. En general, estos programas están diseñados para atender a las personas más vulnerables y en el caso de Colombia a las personas desplazadas<sup>23</sup>. En la Argentina, el programa Ingreso Social con Trabajo, vigente desde 2009, tiene como propósito promover el desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de nuevos puestos laborales, sobre la base del trabajo organizado y comunitario. En 2016 el programa brindó trabajo a 140.000 personas, con un costo del 0,13% del PIB. En el caso de Chile, se contabilizan dos programas (el Programa de Emergencia de Empleo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Programa de Inversión en la Comunidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), que se activan cuando se produce una contracción de la demanda laboral<sup>24</sup>. En 2016, esos programas sumaron en promedio 25.923 puestos de trabajo mensualmente, y el más importante fue el Programa de Inversión en la Comunidad, con un costo del 0,08% del PIB. En Colombia, existen actualmente dos programas de creación directa de trabajo: Empleo Temporal, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y el Programa Nacional de Asistencia Técnica Territorial del Ministerio del Trabajo. En el caso de Costa Rica, en 2016 las dos modalidades del Programa Nacional de Empleo (indígena y de obra

<sup>23</sup> Mediante la Ley núm. 1448 de 2011 se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el que se busca la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno de Colombia.

<sup>24</sup> En virtud de la Ley núm. 20128 sobre Responsabilidad Fiscal de 2008 se creó el Programa de Contingencia contra el Desempleo, que se activa en dos eventualidades: i) cuando la tasa nacional de desempleo trimestral exceda el promedio de dicha tasa de los cinco años anteriores, o bien cuando sea igual o superior al 10%, y ii) cuando en una o más regiones o en determinadas provincias se registre una tasa de desocupación igual o superior al 10%.

comunal) aportaron apoyo económico a 8.100 personas en promedio, con un costo anual del 0,13% del PIB. En México, el Programa de Empleo Temporal (PET) brindó apoyo durante 2016 al 13,3% de las personas subocupadas y desocupadas situadas bajo la línea de bienestar mínimo oficial. Los 281.144 empleos temporales generados beneficiaron al mismo número de personas de 16 años de edad o más que habían visto disminuidos sus ingresos o su patrimonio como consecuencia de situaciones económicas y sociales adversas. Finalmente, en el Uruguay los programas Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales y Primera Experiencia Laboral generan empleo para alrededor de 10.000 personas cada año. En el caso de Uruguay Trabaja, existen cupos para categorías de personas, según sean afrodescendientes (8% de los cupos), personas con discapacidad (4% de los cupos) o personas transexuales (2% de los cupos).

Los programas de incentivos para el emprendimiento dirigidos a personas desempleadas o vulnerables o los programas productivos de carácter social se encuentran presentes en todos los países bajo estudio. En general tienen como objetivo incentivar el autoemprendimiento a pequeña escala. Tal como sucede con los programas de capacitación, estos programas son numerosos (en promedio existen siete por país). Como se analizó en CEPAL (2016a), los programas de incentivos para el emprendimiento tienden a ser efectivos solo para una minoría de trabajadores y se traducen en mejores resultados cuando estos tienen un alto nivel educativo (Farné, 2009). Algunos programas brindan capital semilla (en Chile, el programa Yo Emprendo Semilla) y otros incluyen servicios de acompañamiento para la elaboración del plan de negocios (en la Argentina, De la Idea al Proyecto; en Chile, Yo Trabajo: Apoyo a tu Plan Laboral, y en Colombia, Mi Negocio). Se detectaron además varios programas con enfoque de género: en Costa Rica el Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres (FOMUJERES) y en México el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM).

Los programas de apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo existen en cinco de los seis países considerados en este análisis (la excepción es Costa Rica). Como afirma Velásquez (2016a y 2016b), sin mecanismos de protección adecuados, el desempleo puede dejar a la familia de un trabajador cesante en una situación de alta vulnerabilidad. Sin embargo, aunque existen diversos mecanismos en varios países de la región, solamente en seis de ellos existen seguros de desempleo<sup>25</sup>. Además, aun en esos casos, un porcentaje significativo de los trabajadores no se benefician del sistema porque trabajan en condiciones de informalidad<sup>26</sup>. Este es el componente más importante del gasto público en políticas del mercado de trabajo en el caso del Uruguay, donde representó el 0,52% del PIB en 2016, mientras que en Colombia alcanza solo un 0,06% del PIB y en Chile un 0,01% del PIB. Es importante destacar que en el presente análisis solo se consideran los sistemas de seguro de desempleo públicos, dejando fuera los sistemas de seguro privados, aunque sean obligatorios. En Chile, existe desde 2002 un seguro de cesantía privado que opera como un sistema de capitalización individual con un pequeño componente de solidaridad financiado por el Estado. La cotización a este seguro de cesantía por parte de los trabajadores y empleadores es obligatoria por ley. En el presente ejercicio de cuantificación solo se

<sup>25</sup> Según el estudio publicado por Velásquez (2016c), existen cuatro tipos de instrumentos de protección del ingreso ante el desempleo: i) las indemnizaciones por despido, ii) las cuentas de ahorro por desempleo, iii) los seguros de desempleo y iv) los subsidios de desempleo. Mientras que las indemnizaciones por despido existen en casi todos los países, las cuentas de ahorro individuales por desempleo existen en nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), los sistemas de seguros de desempleo existen en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y, finalmente, los subsidios de desempleo solo existen en dos países (Chile y México).

<sup>26</sup> Esto se evidencia por la baja cobertura de beneficiarios de los seguros de desempleo: según un estudio de la OIT (2014), en 2011 tenían un beneficio de seguro de desempleo un 23,6% del total de desocupados en Chile, un 21,3% en el Uruguay y un 14,3% en la Argentina.

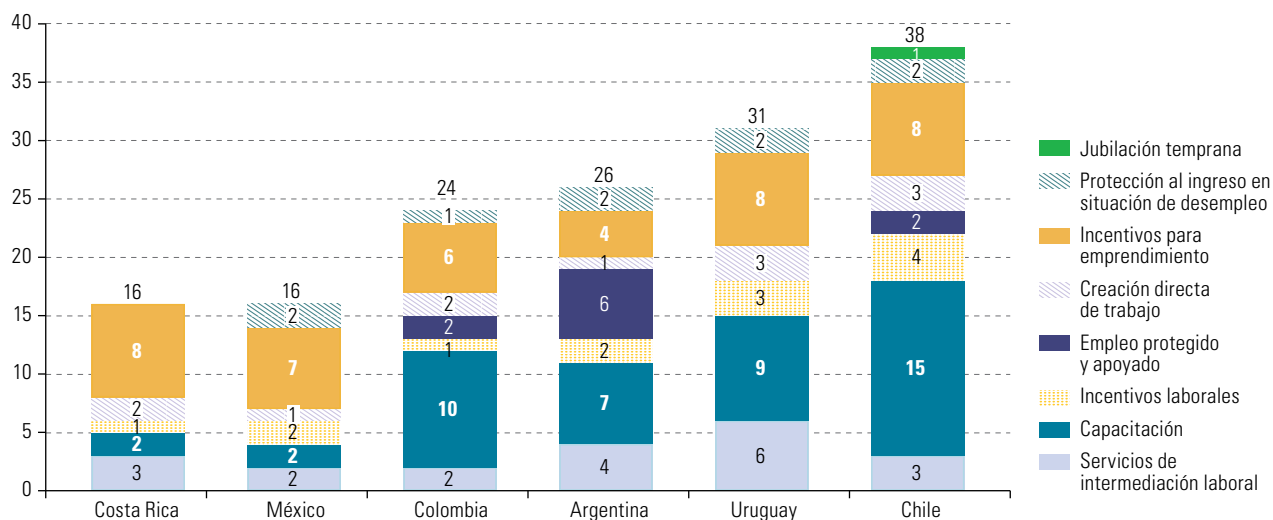
consideró el componente público, es decir, el aporte del Estado chileno al Fondo de Cesantía Solidario y el subsidio de desempleo que aún existe para los empleados que fueron contratados antes del inicio del seguro de cesantía. Si se considerara el gasto privado en el caso de Chile, esta categoría ascendería al 0,4% del PIB. Finalmente, cabe destacar que la eficacia de la protección ante el desempleo se ve potenciada si ella se combina con políticas activas, como las de capacitación e intermediación laboral.

### 3. Gasto público en políticas del mercado de trabajo en seis países de América Latina

En el gráfico III.7 se muestra el número de programas mediante los cuales se aplican las políticas del mercado de trabajo existentes por país, de acuerdo con la clasificación propuesta. En total se analizaron 151 programas en los seis países considerados. La cobertura institucional de los programas corresponde al gobierno central; esto es particularmente relevante a la hora de analizar casos como los de la Argentina y México, que son países con estructura federativa, lo que significa que pueden existir otros programas financiados y ejecutados por los gobiernos subnacionales que no están considerados en este estudio.

**Gráfico III.7**

América Latina (6 países): programas de políticas del mercado de trabajo, por tipo de intervención, 2016  
(En número)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; datos oficiales de los países.

Chile figura como el país con la mayor cantidad de programas, lo que se explica principalmente por la cantidad de programas de capacitación (15) y de programas de incentivos para el emprendimiento (9).

En el anexo III.A2 puede consultarse el mapeo de los programas y las políticas públicas del mercado de trabajo de cada país bajo estudio. La cantidad de programas existentes en un país no se relaciona necesariamente con su cobertura ni tampoco con los recursos asignados. De hecho, muchas veces se trata de programas relativamente pequeños (en cuanto a los recursos asignados) y que están focalizados en una población específica (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población indígena, población desplazada o personas mayores). La existencia de una gran cantidad de programas puede implicar aspectos negativos en cuanto a la eficiencia de las políticas: que un servicio tenga que gestionar diversos programas o que diferentes servicios (ministerios)

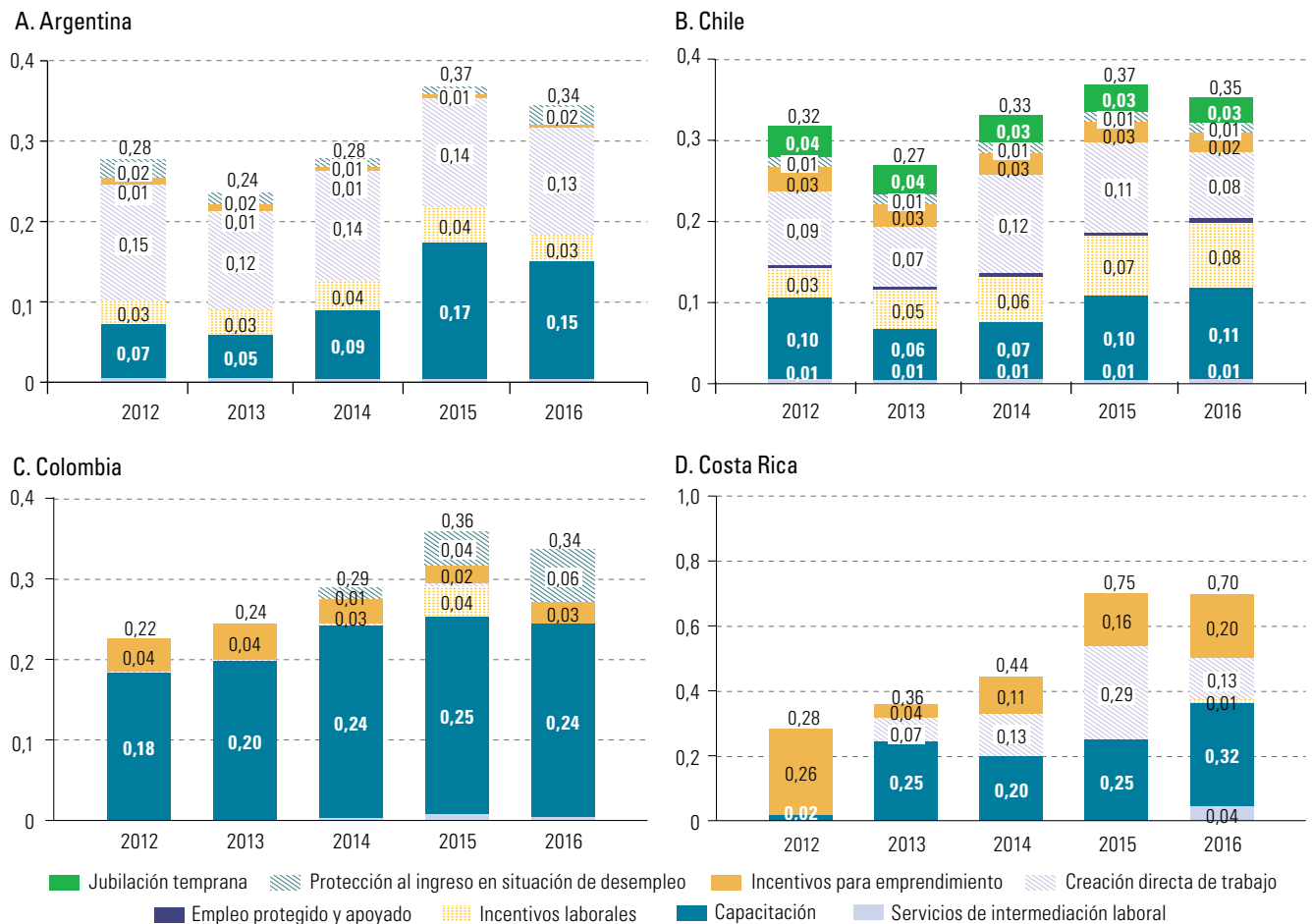


ofrezcan programas similares puede ser ineficiente. Es importante, en consecuencia, que los países cuenten con análisis en que se haga un mapeo y se cuantifique una política sectorial, independientemente del ministerio a cargo, para la toma de decisiones sobre eventuales cambios en los diseños de los programas y en los mecanismos de gestión e implementación.

La información sobre el gasto público destinado a estos programas por país (véase el gráfico III.8) permite observar diversas situaciones tanto en términos del nivel, como de la estructura y las tendencias del gasto. Mientras que en cinco países el gasto en políticas del mercado de trabajo presenta una tendencia creciente entre 2012 y 2016, México constituye la excepción, debido a que desde 2015 el Gobierno ha aplicado medidas de ajuste fiscal y los gastos en programas presupuestarios que no eran considerados prioritarios se vieron recortados<sup>27</sup>. En consecuencia, el gasto público en políticas del mercado de trabajo en México bajó del 0,91% del PIB en 2012 al 0,35% del PIB en 2016.

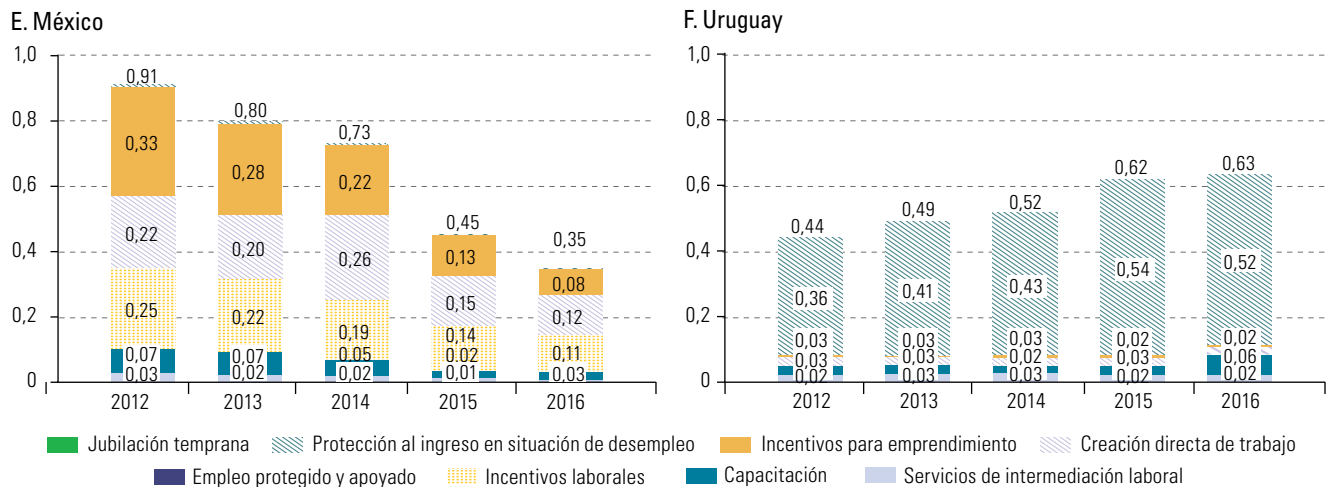
### Gráfico III.8

América Latina (6 países): gasto público en políticas del mercado de trabajo, por categoría de intervención, 2012-2016  
(En porcentajes del PIB)



<sup>27</sup> Desde 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica el documento *Consideraciones para el Proceso Presupuestario*, en el que pone a disposición, con el propósito de avanzar en la presupuestación basado en los resultados, la valoración del desempeño de los programas y acciones sociales (programas fuertemente, medianamente y ligeramente prioritarios). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez, recoge esas valoraciones y las incorpora en los *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos* de cada ejercicio fiscal para determinar qué programa presupuestario se verá afectado por la austeridad fiscal.

Gráfico III.8 (conclusión)



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

En cuanto a la estructura del gasto público en programas del mercado de trabajo en cada uno de los países, estas estimaciones muestran que la Argentina centra su esfuerzo fiscal en la capacitación y la creación directa de trabajo, Colombia en la capacitación y el Uruguay en la protección del ingreso en situación de desempleo, mientras Chile y México son los dos países que presentan una estructura más diversificada. En Chile, las tres principales medidas son la capacitación, la creación directa de trabajo y los incentivos laborales, mientras que en México son los incentivos para el emprendimiento, la creación directa de trabajo y los incentivos laborales.

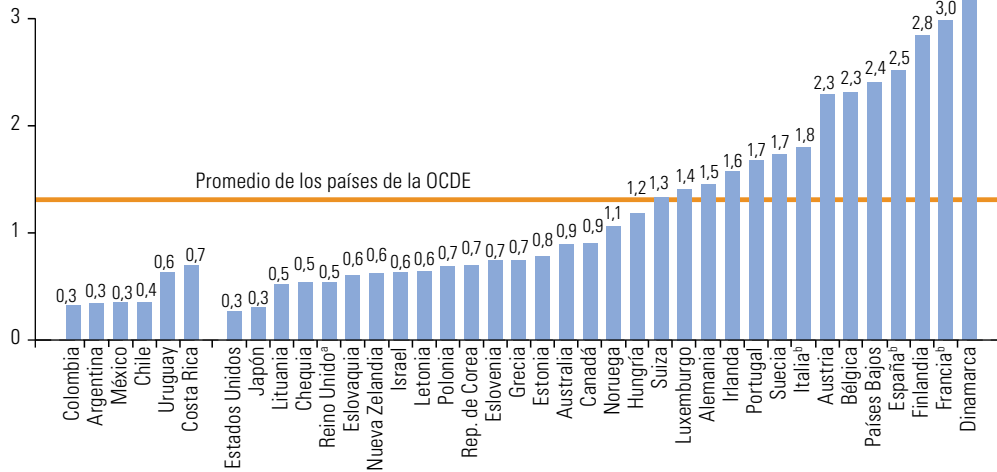
La heterogeneidad también se observa en el nivel de gasto. Destaca el hecho de que, como porcentajes del PIB, Costa Rica y el Uruguay destinan el doble de recursos que los otros cuatro países estudiados. Esta heterogeneidad no solo se presenta en los seis países de América Latina considerados en este análisis, sino también en los países de la OCDE (véase el gráfico III.9A). Mientras que el Japón y los Estados Unidos conforman el grupo de países que menos invierten en políticas del mercado de trabajo (menos del 0,3% del PIB), Francia y Dinamarca superan el 3% del PIB.

Por otro lado, si se observa la composición del gasto destinado a las políticas de mercado de trabajo de los países de la OCDE (véase el gráfico III.9B) también se advierte cierta heterogeneidad. Por un lado, existe un grupo de países muy diversos que invierten de manera significativa en programas de incentivos laborales y empleo protegido, como Suecia, Lituania, Luxemburgo y el Japón. Por otro lado, el Reino Unido y Alemania priorizan fuertemente los servicios de intermediación laboral. Finalmente, a excepción de Hungría, todos los países de la OCDE tienen políticas pasivas (protección al ingreso en situación de desempleo, además de programas de jubilación temprana) que concentran más del 20% del total del gasto en políticas del mercado de trabajo. Este último hallazgo refuerza la idea de que en la región es necesario avanzar hacia el fortalecimiento y la expansión de la cobertura de las políticas y programas del mercado de trabajo, en especial en lo que se refiere a la protección ante el desempleo, como parte fundamental de sistemas integrados de protección social. Para ello, se requiere también desarrollar políticas que avancen en la estructuración del mercado de trabajo, entre ellas las de formalización del empleo y de las unidades productivas, tendencia que estuvo presente en la región entre 2002 y 2014 (CEPAL, 2018c).

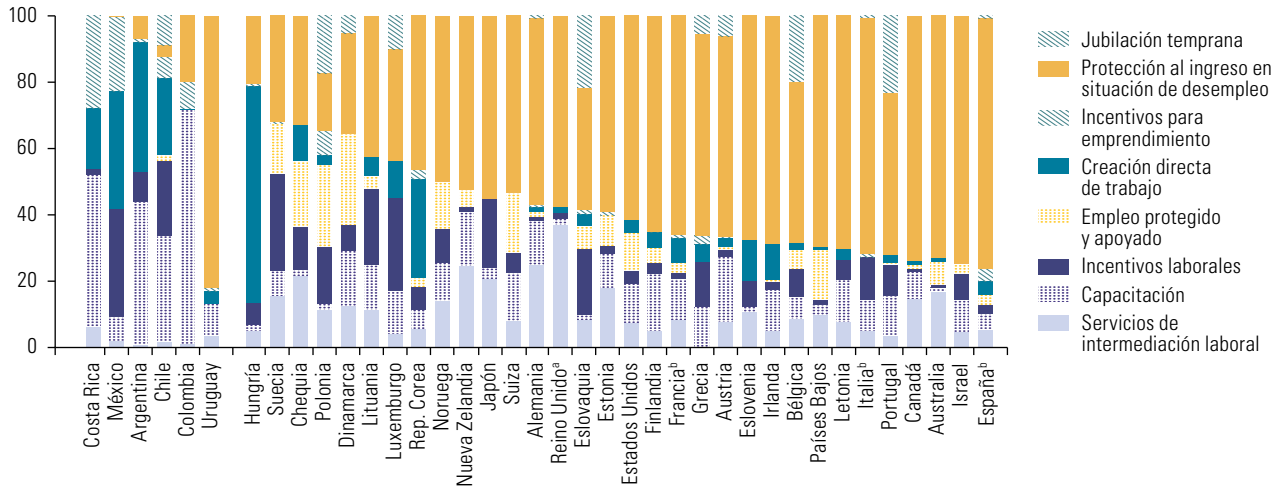
**Gráfico III.9**

América Latina (6 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (32 países): gasto público en políticas del mercado de trabajo, 2016

**A. Gasto público total en políticas del mercado de trabajo**  
(en porcentajes del PIB)



**B. Composición del gasto en políticas del mercado de trabajo, por categoría de intervención**  
(en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

**Nota:** En el gráfico B, los países están ordenados en forma creciente según el peso de sus políticas pasivas (desempleo y jubilación temprana) en el total del gasto en políticas del mercado de trabajo.

<sup>a</sup> Datos de 2010.

<sup>b</sup> Datos de 2015.

Al analizar el nivel promedio del gasto público en políticas del mercado de trabajo, se observa que en los seis países de América Latina este llegó a un 0,45% del PIB en 2016, mientras que los países de la OCDE (según datos de 28 países) gastaban tres veces ese porcentaje, alcanzando como promedio un 1,31% del PIB el mismo año<sup>28</sup>. La gran diferencia entre los países de la región seleccionados y los de la OCDE se presenta en los programas de apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo: mientras que en los seis países de América Latina esta categoría de

<sup>28</sup> Cabe señalar que las diferencias entre el gasto público promedio en políticas del mercado de trabajo de América Latina (6 países) y de la OCDE (28 países) podrían ser mayores al incorporar al análisis una mayor cantidad de países de América Latina y el Caribe.

intervención apenas alcanza en promedio un 0,1% del PIB, la cifra se eleva a un 0,72% del PIB en los países de la OCDE. En estos, más de la mitad del gasto en políticas del mercado de trabajo va dirigido a las políticas pasivas, que incluyen la protección de los ingresos de las personas en situación de desempleo y los programas de jubilación temprana. Esta diferencia se explica, por un lado, por el hecho de que solo seis países de América Latina (incluidos tres de los comprendidos en este análisis) cuentan con un seguro de desempleo; por otro lado, por el alto grado de informalidad que caracteriza los mercados de trabajo de los países de la región, que se traduce en que una gran proporción de los trabajadores no cuenten con una protección que garantice parte de su ingreso en caso de pérdida de su trabajo, aunque exista un sistema público que cubra ese riesgo en su país. Otras dos diferencias que llaman la atención al comparar los seis países latinoamericanos con los países de la OCDE son, por un lado, el mayor gasto de los primeros en políticas de incentivo al emprendimiento, que también evidencia el mayor peso del trabajo por cuenta propia en América Latina, y, por otro, el mayor peso de los servicios de intermediación laboral en los países de la OCDE, que puede ser considerado un indicador de una institucionalidad laboral más estructurada.

#### 4. La necesaria evaluación de los programas

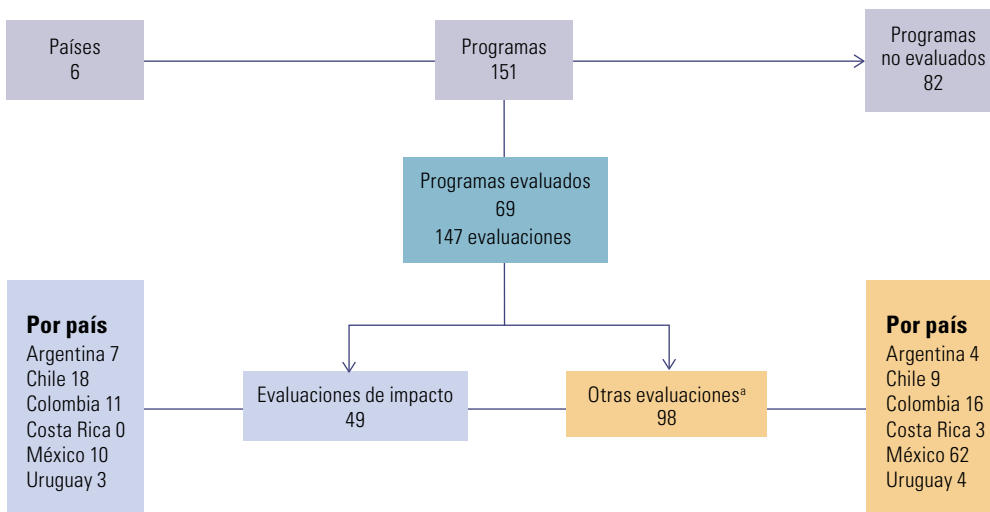
La gran cantidad de programas existentes y la magnitud de los recursos asignados hacen necesaria su evaluación sistemática, al menos con cierta regularidad. Las evaluaciones son valoraciones periódicas de un proyecto, programa o política planificada, en curso o terminado (Gertler y otros, 2017). Las evaluaciones de los programas pueden ser de diversos tipos: evaluaciones de impacto (dirigidas a averiguar si el objetivo buscado es alcanzado por el programa); evaluaciones de costo-efectividad (dirigidas a determinar cuál es el costo del programa en relación con el objetivo que alcanza), y evaluaciones de los procesos del programa (dirigidas a saber si los procesos de gestión del programa son eficientes). El propósito de cualquier evaluación de impacto es cuantificar el grado de logro de una intervención sobre determinados resultados de interés. Por impacto se entiende la diferencia entre la situación de la persona con posterioridad a la intervención y aquella que se habría dado si no hubiese participado en el programa. Para estimar este resultado contrafactual, se compara la situación de las personas expuestas a la intervención (los individuos tratados) con la situación de un grupo de personas con características similares a los tratados, pero que no participaron en el programa (el grupo de control). En este tipo de evaluaciones se hace un uso extenso de la econometría, en particular de las técnicas de evaluaciones aleatorias<sup>29</sup>.

Este tipo de evaluación se viene desarrollando en la región desde la década de 1980. Como lo consigna Martínez (2015) en un panorama sobre la temática, la región cuenta con una experiencia variada en materia de evaluación de programas sociales. De hecho, una de las evaluaciones frecuentemente citadas en la literatura y que ha cumplido un rol importante en la difusión de este instrumento fue la desarrollada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para evaluar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México (Skoufias, 2006).

De los 151 programas analizados en este capítulo, se contabilizan 147 evaluaciones. Algunos programas cuentan con varias evaluaciones, mientras que 82 programas no presentan ninguna evaluación (véase el diagrama III.1). Los países que presentan más evaluaciones son Chile y México, lo que no es de extrañar, ya que el sistema de

<sup>29</sup> Existen numerosos manuales y cursos sobre cómo realizar evaluaciones de impacto, de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o de centros académicos (como el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), fundado en 2003 en el Departamento de Economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), que hoy constituye una red de 53 universidades a través del mundo). Entre las publicaciones más recientes se incluyen Khandker, Koolwal y Samad (2010) y Duflo y Banerjee (2011).

evaluaciones en ambos países se encuentra institucionalizado. En Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda implementó en 1997 un programa piloto de evaluaciones de programas gubernamentales. Desde 2003, cada año en el marco de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional acuerdan cuáles serán los programas evaluados durante el año (véase Dirección de Presupuestos, 2015). En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público autónomo, es el que lleva adelante las evaluaciones de los programas sociales. La normatividad que sostiene el quehacer de esa institución es fuerte: en 2004 el CONEVAL se creó en virtud de la Ley General de Desarrollo Social y en 2014 se llevó a cabo una reforma constitucional que señaló al Consejo como la institución encargada de efectuar las evaluaciones de los programas de la Política de Desarrollo Social (inciso c del artículo 26).



**Diagrama III.1**  
América Latina (6 países):  
evaluaciones de impacto  
de los programas de  
políticas del mercado de  
trabajo, 2002-2018

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

<sup>a</sup> Las otras evaluaciones pueden ser evaluaciones de costo-efectividad o evaluaciones de proceso.

Si se observa el desglose por tipo de evaluación, se advierte que, de las 147 evaluaciones, 49 son evaluaciones de impacto, mientras que 98 son de otro tipo. El país donde se registran más evaluaciones de impacto es Chile, con 18, la mayoría de las cuales corresponden a los programas de capacitación y de incentivos para el emprendimiento.

## C. Conclusiones

Como se ha podido apreciar en el presente capítulo, el gasto público social a nivel de gobierno central se ubica entre los valores más altos desde inicios del presente siglo, tanto entre los países de América Latina como del Caribe. De igual manera, en cuanto al gasto medio por persona, en 2017 se alcanzaron los niveles más altos de los últimos 18 años y se logró duplicar los montos reales en dólares que fueron erogados a inicios de la década de 2000. Esto marca claramente una tendencia de estabilización del nivel de prioridad y atención de compromisos que los países de la región están asignando a las políticas sociales. Sin embargo, los montos de estos países aún se encuentran lejos de los montos que destinan para estos fines los países desarrollados, así como de compromisos intergubernamentales que han asumido los propios países de América Latina y el Caribe en ámbitos como la salud, la educación y la cultura.

Por eso, es necesaria una permanente revisión, tomando en consideración el rol que cumple el financiamiento como vehículo y medio de implementación de las políticas requeridas para lograr las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que son exigentes y deben ser alcanzadas en solo 11 años más.

Sin embargo, estos promedios contienen una alta heterogeneidad. Mientras que los gobiernos centrales de la Argentina, el 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, en la mayoría de los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana), en dos de América del Sur (Ecuador y Paraguay) y en dos del Caribe (Bahamas y Guyana) los gobiernos centrales destinan menos del 10% del PIB a cumplir estas funciones. En esta distribución destaca el hecho de que justamente los países latinoamericanos que mayor cantidad de desafíos enfrentan para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son los que menos recursos destinan a sus políticas en este ámbito, tanto en términos relativos como en montos por persona.

En los países de la región se observa estabilidad en la distribución de los recursos del gobierno central destinados a las distintas funciones sociales, de las cuales la protección social y la educación son las que concentran mayores proporciones, seguidas a bastante distancia por la función de salud. Esto no es de extrañar, si se consideran los altos y crecientes compromisos que tienen los países con sus sistemas de seguridad social, a los que se suman, en menor medida, las políticas de lucha contra la pobreza y la protección social no contributiva. Nuevamente, como se expuso en la sección A, esta distribución promedio esconde realidades variadas. Mientras que la función de protección social es muy marcada en los países que más invierten en lo social (particularmente la Argentina, el Brasil y el Uruguay), las funciones de educación y salud alcanzan proporciones bastante más homogéneas en el conjunto de los países de la región. Por otra parte, países que presentan un gasto igual o inferior a la media regional destacan por destinar proporcionalmente más a funciones distintas de las ya nombradas, como vivienda y servicios comunitarios, en los casos de Guatemala, Guyana, México, Nicaragua y Panamá, o actividades recreativas, cultura y religión, en el caso de Haití.

Cabe recordar que los datos presentados en la parte A del capítulo se centran en la cobertura de gobierno central y que los montos pueden variar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de sector público no financiero o gobierno general. Esto es particularmente relevante en el caso de los países que tienen gobiernos subnacionales autónomos o federales.

A su vez, en la parte B del capítulo se presentó una cuantificación del gasto público destinado a las políticas del mercado de trabajo, que permite obtener algunas enseñanzas sobre su estructura y evolución reciente en seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay). Se trata de un ejercicio similar al realizado por la OIT y el BID (1998) para siete países de la región con datos correspondientes a 1995<sup>30</sup>. Las estimaciones presentadas en este capítulo arrojan como principal resultado que el gasto público promedio en políticas del mercado de trabajo en estos países en 2016 alcanzó un 0,45% del PIB. Adicionalmente, se destaca la heterogeneidad que presentan tanto el nivel como la composición de este gasto entre los seis países, así como la gran diferencia existente con los países de la OCDE, que radica en la importancia que tiene en estos últimos el sistema de protección de los ingresos de los trabajadores en situación de desempleo. Esto se asocia tanto a las características de su sistema de

<sup>30</sup> En ese estudio, el gasto público estimado en políticas activas del mercado de trabajo para cada uno de los siete países fue del 2,09% del PIB en el Brasil; del 1,33% del PIB en Costa Rica; del 0,87% del PIB en el Perú; del 0,71% del PIB en Jamaica; del 0,61% del PIB en México; del 0,25% del PIB en la Argentina, y del 0,05% del PIB en Chile.

protección social como al mayor nivel de formalidad que tiene su mercado de trabajo en comparación con el de los países de América Latina. Así, una vez más la informalidad laboral que caracteriza a la región aparece como un factor que limita la capacidad de desarrollo, cobertura e impacto de los sistemas de protección social. Sin embargo, al mismo tiempo que es necesario seguir avanzando en la formalización del empleo, es fundamental fortalecer y ampliar la cobertura de las políticas y programas del mercado de trabajo como parte constitutiva de sistemas integrados de protección social en América Latina, en especial aquellos relacionados con la protección ante el desempleo.

Las políticas del mercado laboral tienen diversas potencialidades para mejorar la calidad del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo a través de un servicio público de intermediación laboral que sea eficiente e inclusivo; garantizar el aumento y la actualización de las calificaciones de los trabajadores a través de la capacitación; promover directa o indirectamente la creación de empleos productivos a través de los programas de creación directa de trabajo y subsidios a la contratación; promover la inserción laboral de personas y grupos que enfrentan mayores barreras de acceso al mercado de trabajo, como trabajadores con baja calificación, mujeres, jóvenes, personas indígenas y afrodescendientes, y personas con discapacidad, y finalmente promover el emprendimiento. Como ha planteado la CEPAL, las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo también son parte constitutiva de los sistemas de protección social y tienen un rol importante en el sentido de garantizar el cumplimiento de los derechos y de mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y trabajadoras y de sus familias.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2018), "Demographics and automation", *NBER Working Paper*, N° 24421, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), marzo.
- Banco Mundial (2012), "Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection strategy 2012-2022", *Board Report*, N° 73235, Washington, D.C.
- Bertranou, F. (2013), "Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- 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.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2018d), *Estimación del gasto en protección ambiental en Costa Rica* (LC/TS.2018/14), 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), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2698-P), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2016c), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2014), "El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe: bases conceptuales y experiencia regional", *Documentos de Proyectos* (LC/W.634), Santiago.
- CEPAL/MMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio del Medio Ambiente de Chile) (2015), *Estimación del gasto público en protección ambiental en Chile* (LC/W.655), Santiago.

- 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.
- Dirección de Presupuestos (2015), "Evaluación ex-post: conceptos y metodologías", Santiago, junio [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135_doc_pdf.pdf).
- Duflo, E. y A. Banerjee (2012), *Poor Economics: A Radical Rethinking of The Way to Fight Global Poverty*, Nueva York, PublicAffairs.
- Eurostat (Oficina Estadística de la Unión Europea) (2013), *Labour Market Policy Statistics: Methodology 2013*, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_(2001), *Labour Market Policy Expenditure and Participants: Data 1998*, Luxemburgo.
- Farné, S. (2009), "Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 96 (LC/L.3118-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- 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.
- Gertler, P. y otros (2017), *La evaluación de impacto en la práctica: segunda edición*, Washington, D.C., Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Helbig, D., R. Mazzola y M. García (2016), "Servicios públicos de empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo", *Documento de Trabajo*, N° 13, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT), enero.
- Isgut, A. y J. Weller (eds.) (2016), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Llisterri, J. y otros (2014), "Educación técnica y formación profesional en América Latina: el reto de la productividad", *serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 13/2014, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Khandker, S., G. Koolwal y H. Samad (2010), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Manyika, J. y otros (2017), *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, Nueva York, McKinsey Global Institute, enero.
- 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.
- Novik, M. (2018), "El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión", *serie Políticas Sociales*, N° 228 (LC/TS.2018/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- OCDE/CAF/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), Santiago, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2014), *Trabajo decente y juventud en América Latina 2013: políticas para la acción*, Lima, febrero.
- OIT/BID (Organización Internacional del Trabajo/Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2012), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, Madrid.
- 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>.
- Skoufias, E. (2006), “PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México”, *Informe de Investigación*, N° 39, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Tromben, V. y A. Podestá (2018), “Las prestaciones familiares públicas en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC.TS.2018/97), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Education 2030. Incheon Declaration and Framework for Action: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All*, París.
- Velásquez, M. (2017), “Regulación del mercado de trabajo y protección social: desafíos institucionales”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (2016a), “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 218 (LC/L.4244), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2016b), “Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 179 (LC/L.4253), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (2016c), “Un análisis de la protección social ante el desempleo en América Latina”, *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), A. Isgut y J. Weller (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Weller, J. (2017), “Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- (2004) (comp.), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM Ediciones.
- Weller, J. y S. Gontero (2016), “Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina”, *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), A. Isgut y J. Weller (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

## Anexo III.A1

### Cuadro III.A1.1

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, 2016

(En porcentajes del PIB, dólares de 2010 y porcentajes)

País	Gasto social (porcentajes del PIB)	Gasto social (dólares constantes de 2010 per cápita)	Distribución del gasto social por funciones (porcentajes)						Total
			Protección del medio ambiente <sup>a</sup>	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas, cultura y religión	Educación	Protección social	
Argentina	14,3	1 469	0,43	3,8	6,4	0,00	11,1	78,3	100
Bahamas	7,6	2 056	0,00	0,4	39,9	0,00	35,8	23,9	100
Barbados <sup>b</sup>	15,0	2 437	0,00	7,3	29,5	0,00	35,5	27,7	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,6	310	0,00	6,8	14,8	0,00	41,4	37,0	100
Brasil	15,1	1 631	0,37	0,4	10,6	0,15	10,1	78,4	100
Chile	16,1	2 387	0,55	1,9	27,8	1,20	30,9	37,7	100
Colombia	12,7	945	0,54	4,1	22,1	1,07	26,3	46,0	100
Costa Rica	12,3	1 176	0,96	0,8	6,9	1,26	57,9	32,2	100
Cuba	14,6	951	0,00	1,3	21,7	4,26	29,4	43,4	100
Ecuador	9,3	482	1,04	7,2	27,4	1,78	49,5	13,1	100
El Salvador	9,3	316	0,00	0,0	27,7	0,00	42,6	29,7	100
Guatemala	6,9	220	2,26	19,6	16,0	2,39	41,5	18,2	100
Guyana	7,9	298	0,00	23,6	14,3	2,32	30,1	29,6	100
Haití <sup>b</sup>	5,3	39	4,58	6,1	15,4	9,54	55,1	9,2	100
Honduras	9,2	201	2,06	2,7	32,1	0,00	54,7	8,5	100
Jamaica	10,7	516	1,39	5,0	33,2	2,61	51,5	6,4	100
México	9,9	990	1,28	16,1	11,5	1,17	35,2	34,8	100
Nicaragua	10,6	207	0,00	19,6	31,7	1,94	41,5	5,2	100
Panamá	8,6	969	4,96	26,5	20,4	0,00	37,4	10,7	100
Paraguay	8,7	450	0,00	1,7	22,6	0,64	33,9	41,1	100
Perú <sup>c</sup>	10,4	646	4,12	9,0	21,6	2,95	35,0	27,2	100
República Dominicana	8,0	552	1,10	4,0	20,8	1,99	50,3	21,8	100
Trinidad y Tabago	16,6	2 605	0,00	12,3	18,7	2,88	27,1	39,0	100
Uruguay <sup>d</sup>	16,0	2 251	0,26	3,4	21,4	1,12	28,5	45,3	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 del medio ambiente.

<sup>b</sup> Los datos de Barbados y Haití corresponden a 2015.

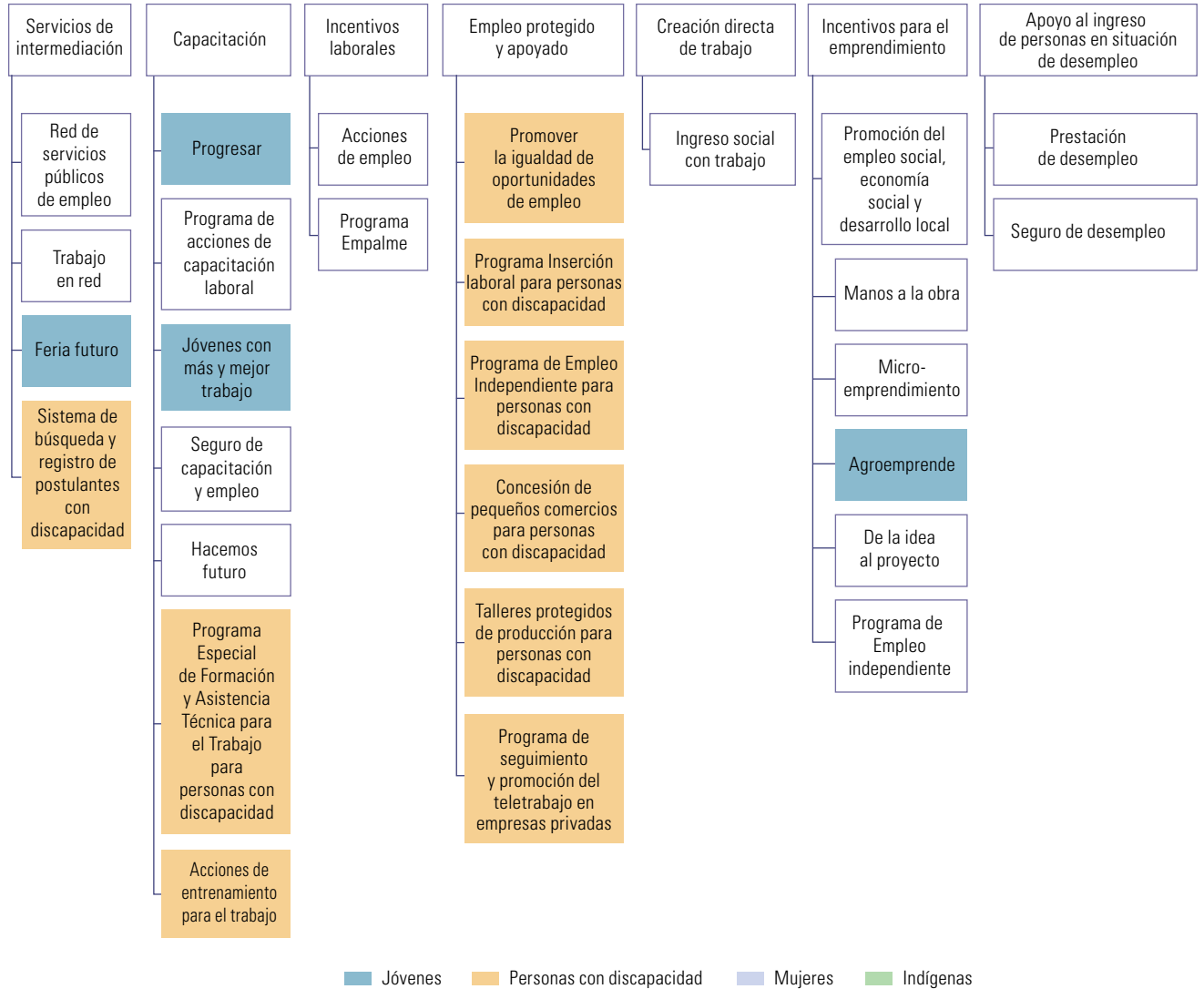
<sup>c</sup> La cobertura en el caso del Perú es de gobierno general.

<sup>d</sup> Los datos del Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social.

## Anexo III.A2

### Diagrama III.A2.1

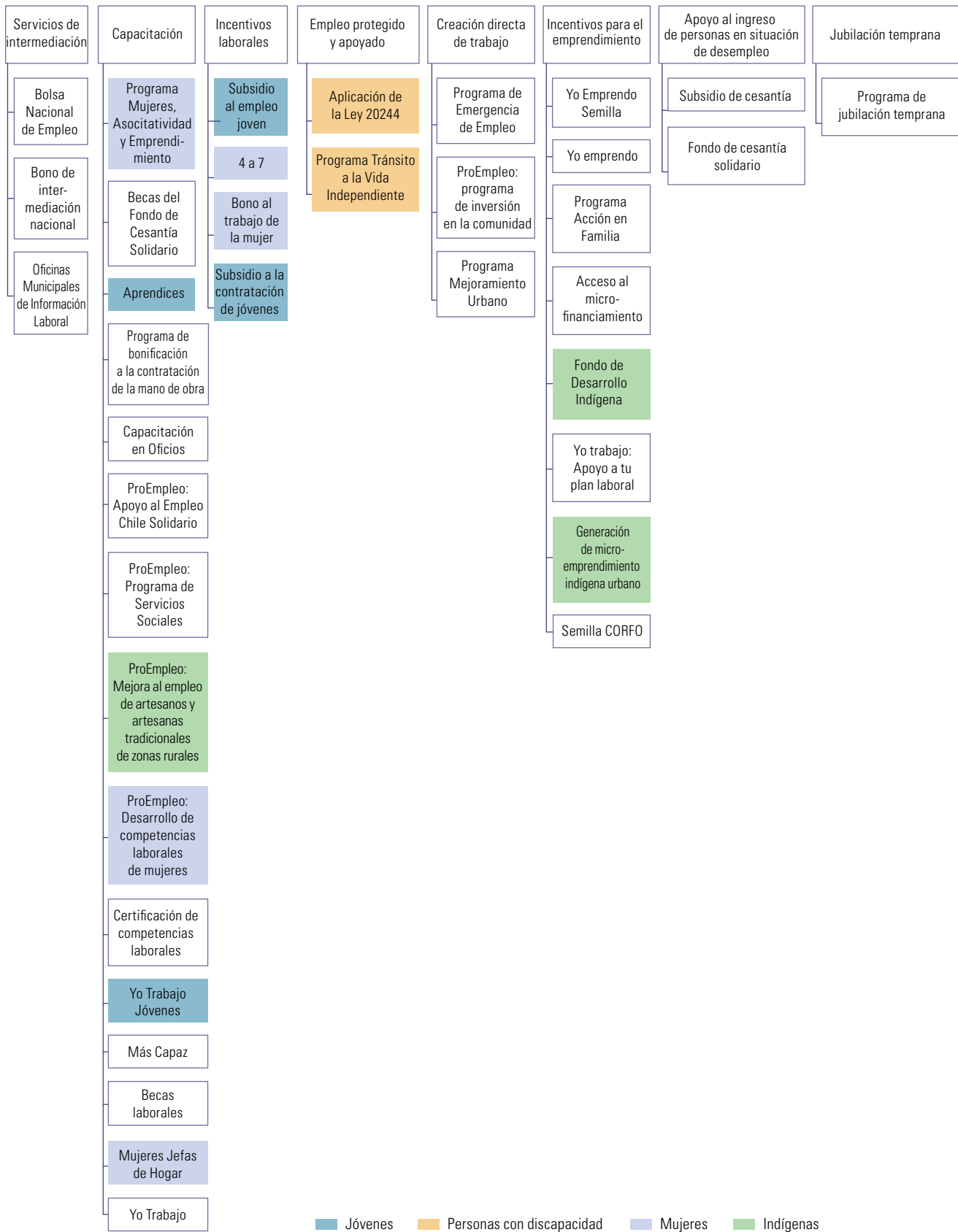
Argentina: programas del mercado de trabajo, 2016



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

Diagrama III.A2.2

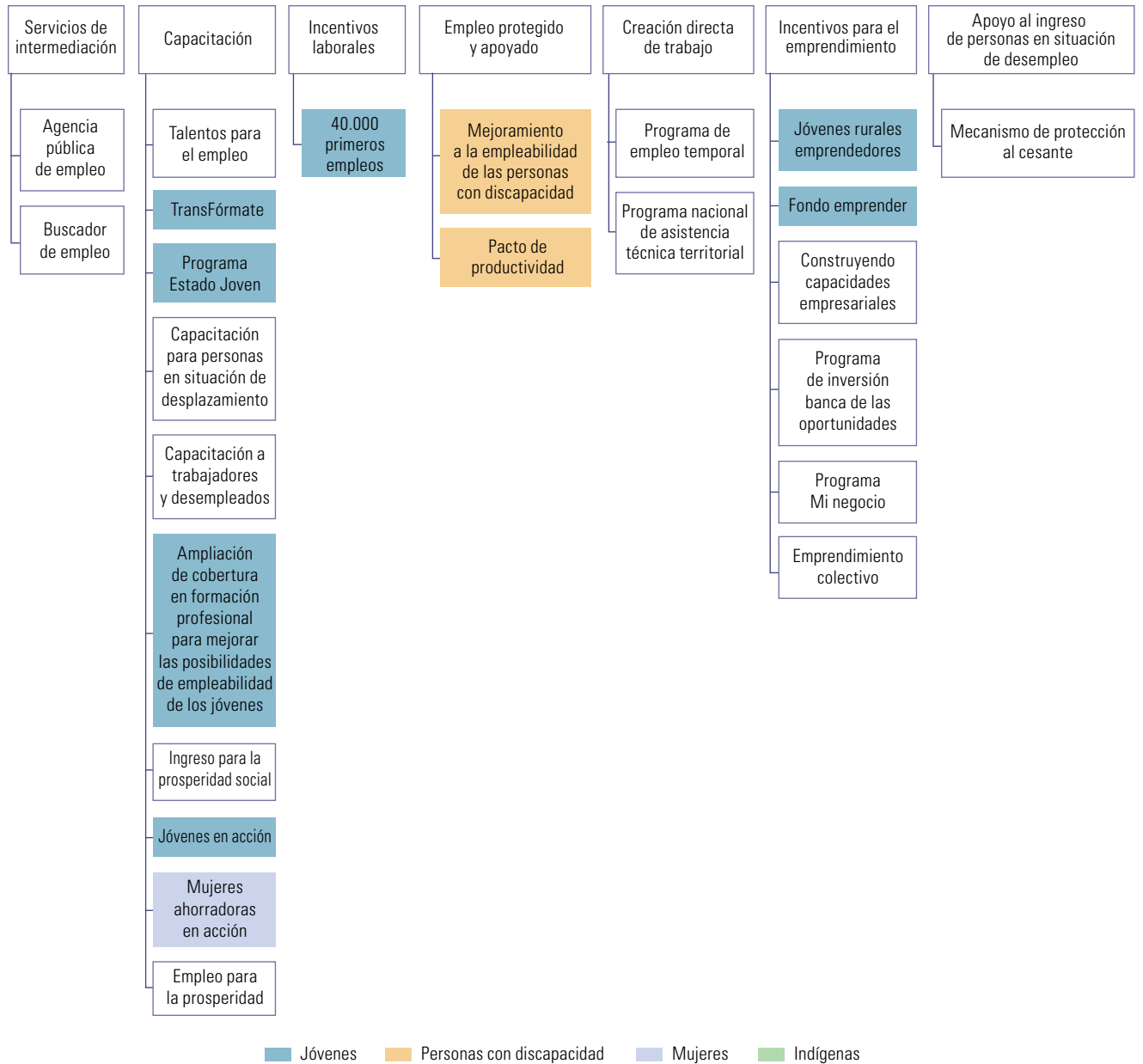
Chile: programas del mercado de trabajo, 2016



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

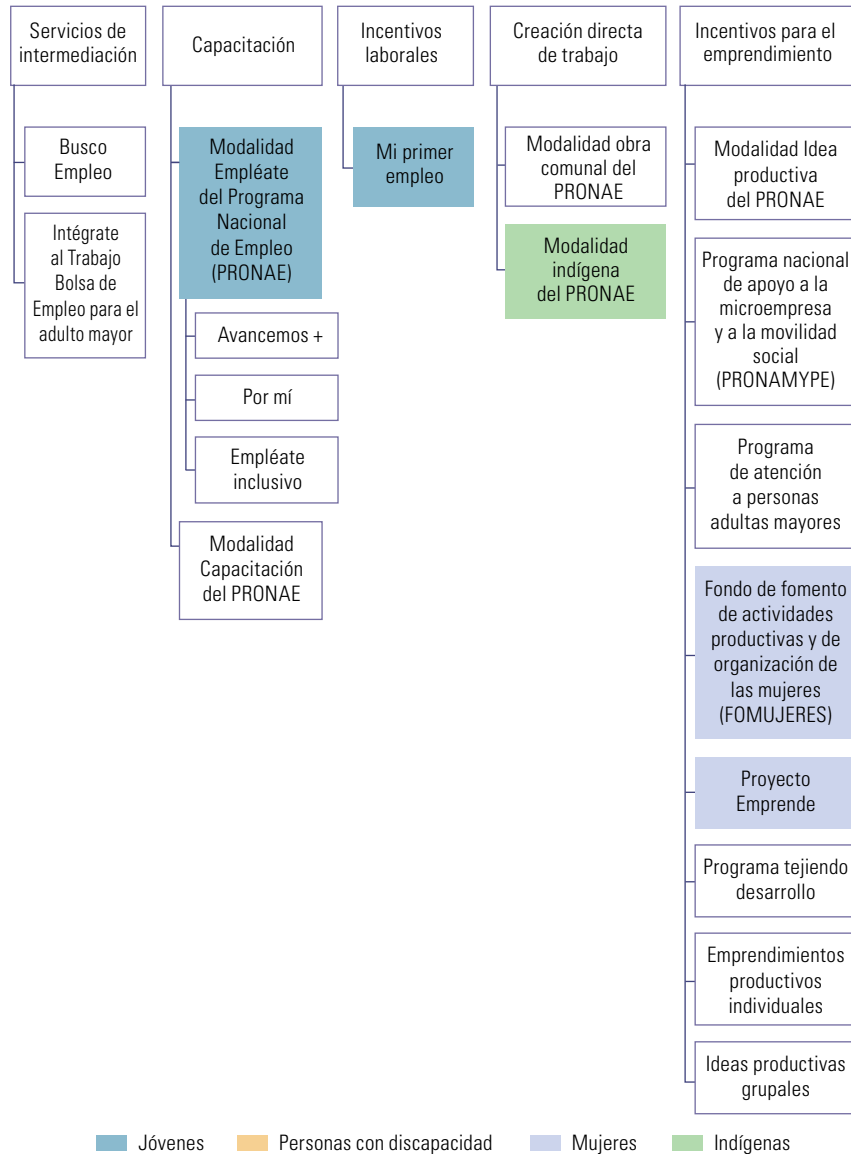
## Diagrama III.A2.3

Colombia: programas del mercado de trabajo, 2016



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

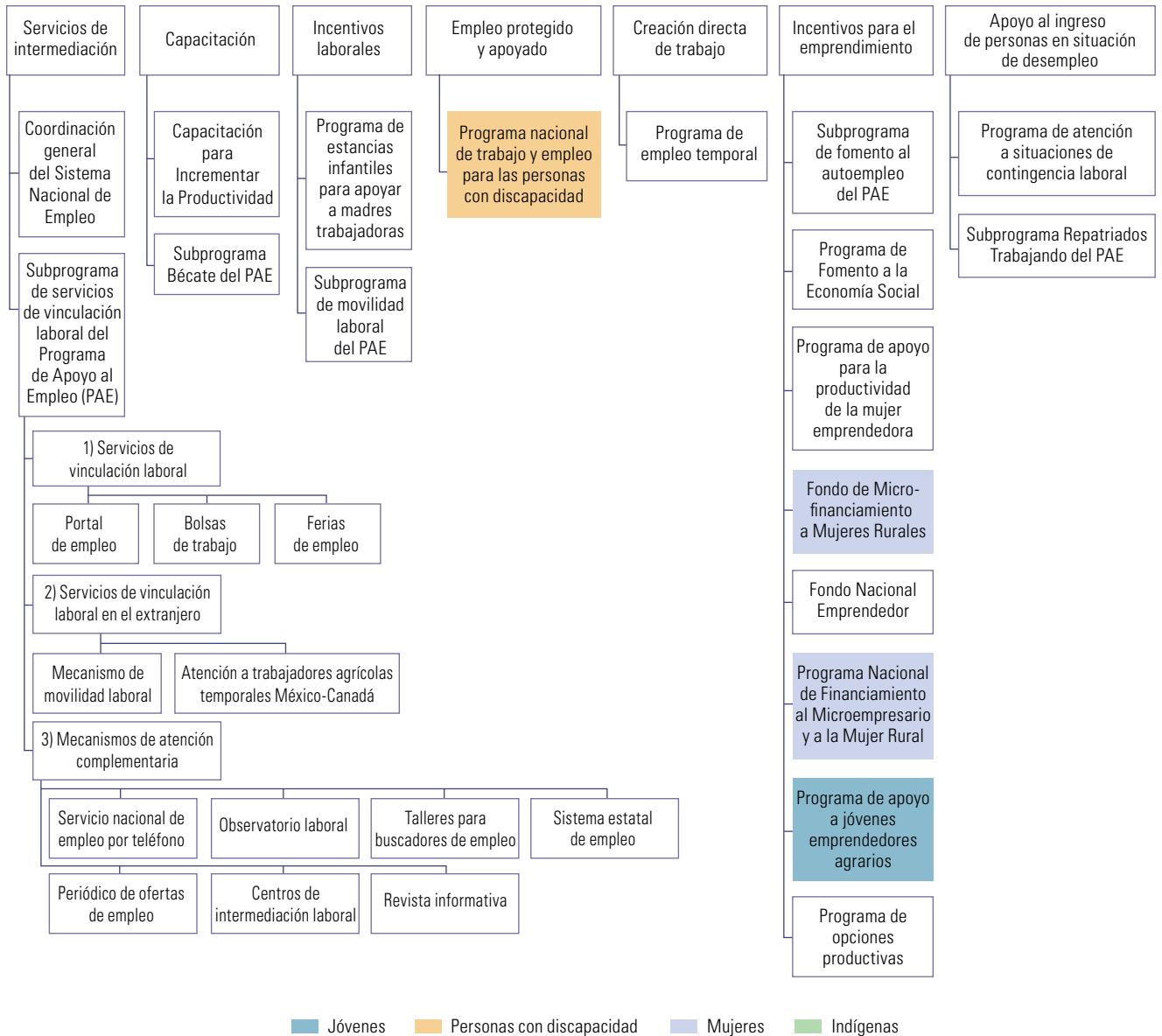
**Diagrama III.A2.4**  
Costa Rica: programas del mercado de trabajo, 2016



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

Diagrama III.A2.5

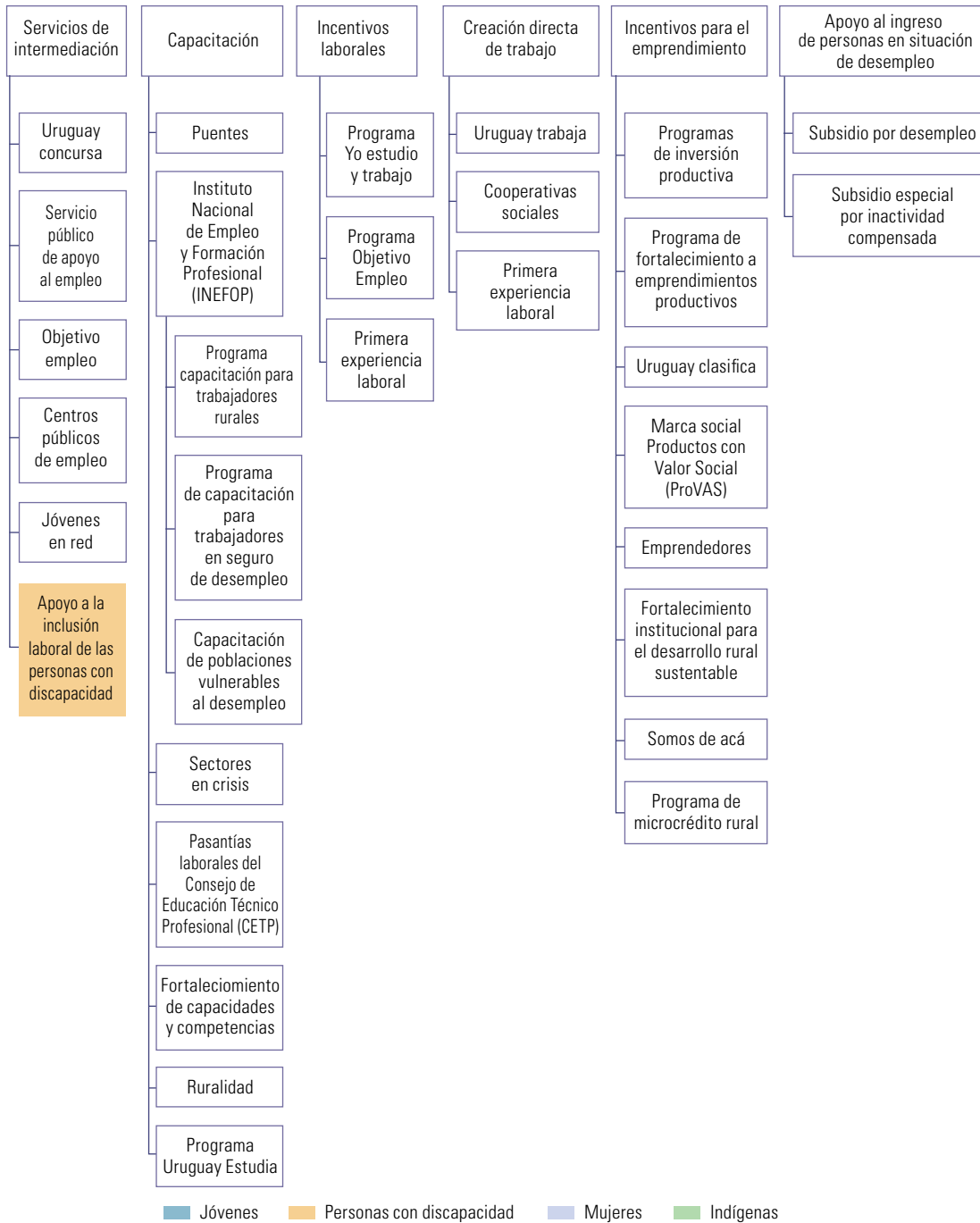
México: programas del mercado de trabajo, 2016



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

Diagrama III.A2.6

Uruguay: programas del mercado de trabajo, 2016



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



# Desafíos estructurales de la inclusión y mercado de trabajo

---

A. Cambios en el contexto socioeconómico y desafíos de inclusión

B. La inclusión social y laboral en América Latina

C. Acceso universal al ejercicio de los derechos y a los beneficios del desarrollo: la doble inclusión social y laboral

D. Síntesis y conclusiones

Bibliografía

Anexo IV.A1



## A. Cambios en el contexto socioeconómico y desafíos de inclusión

El estancamiento en la tendencia de reducción de la pobreza, las dinámicas emergentes asociadas a la revolución tecnológica y los cambios demográficos, así como la mayor ocurrencia de desastres, entre otros factores, elevan los niveles de incertidumbre y amenazan los procesos de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Para avanzar en la transformación de un escenario de riesgos en uno de oportunidades es relevante analizar las dinámicas de la inclusión social y laboral, identificando los ámbitos que persisten como déficits estructurales. Impulsar políticas universales sensibles a las diferencias en los ámbitos social y laboral será crucial para contribuir a la inclusión de todas las personas, al bienestar y al desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

América Latina y el Caribe enfrenta una coyuntura compleja en el ámbito social y económico, en la que se conjugan nudos y brechas estructurales y persistentes. Estas incluyen tendencias poco alentadoras en materia de pobreza y desigualdad (tal como se muestra en los capítulos I y II) y una serie de dinámicas emergentes que comprenden profundas transformaciones en el mundo del trabajo y en los procesos demográficos, una mayor ocurrencia de desastres y la transición hacia una economía ambientalmente sostenible (CEPAL, 2018a, 2018b y 2018c). El contexto actual es de gran incertidumbre y combina rasgos estructurales con coyunturas que pueden aumentar la histórica desigualdad de la región (Bárcena, 2015). La aceleración de la revolución tecnológica y los cambios en la configuración productiva internacional aumentan la inestabilidad e introducen nuevos riesgos. Las tecnologías disruptivas y sus combinaciones producen cambios que tienen importantes repercusiones en el mundo del trabajo.

En las últimas décadas, la globalización ha aumentado la interconexión entre los agentes económicos de distintos sectores y países. Esto ha afectado a los mercados laborales, ya que numerosos puestos de trabajo se han convertido o deslocalizado, con las asimetrías que ello conlleva para los factores con poca movilidad, como el trabajo. Más aún, los países de América Latina se han integrado a cadenas productivas globales desde los eslabones relativamente poco intensivos en valor agregado, lo que implica poca calidad del empleo, precarización, menos esfuerzos de capacitación por parte de las empresas y bajos salarios. Además, esto plantea nuevos desafíos para la igualdad de género porque hay una mayor concentración de mujeres en empresas que se encuentran en los segmentos inferiores de las redes de subcontratación (CEPAL, 2017a).

Estos riesgos se suman a mercados de trabajo caracterizados por un alto nivel de precarización e informalidad, y generan grandes problemas para la protección social y la regulación laboral (Novick, 2018). A las incógnitas sobre las consecuencias que sobrevendrán en el mundo del trabajo deben sumarse otros desafíos emergentes. En particular, el acelerado envejecimiento de la población, con el consecuente aumento en el porcentaje de personas mayores y la reducción del porcentaje de niños y niñas (CEPAL, 2018a), marca un punto de inflexión en el debate sobre la inclusión con atención a los requerimientos específicos a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2017a)<sup>1</sup>. Es cada vez más importante aprovechar el bono demográfico para invertir en la plena incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes al desarrollo, con adultos que cuenten cada vez más con las competencias y los recursos para acceder al bienestar, garantizando el ejercicio de derechos en las diferentes etapas. A estos cambios se suma el panorama vinculado a las dinámicas migratorias, que cada día se vuelve más complejo y heterogéneo en los países. Se aprecia la intensificación de los intercambios intrarregionales, y los inmigrantes

<sup>1</sup> Se estima que alrededor de 2036 el número de personas de 60 años y más superará el de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años en la región. Esta tendencia continuará y seguirá incrementándose hasta 2080 (CEPAL, 2018a, pág. 24).

provenientes de la propia región son mayoría con respecto a aquellos originarios de ultramar. Las motivaciones para migrar son variadas e incluyen la búsqueda de mayores oportunidades laborales y económicas, la reunificación familiar, los desastres y, más recientemente, la violencia (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

En suma, la actual coyuntura plantea varios retos y cuestiona las condiciones para seguir progresando hacia el gran objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y asegurar que nadie se quede atrás, según se plantea en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esta Agenda se refleja la aspiración de alcanzar un nuevo modelo de desarrollo y se expone una perspectiva interrelacionada entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible. A nivel regional, sobre la base de un enfoque de derechos y la mirada profunda de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social que propone la CEPAL (2016a y 2016d), y que incluyen, además de las desigualdades de ingreso, las de género, étnicas y raciales, territoriales y vinculadas con el ciclo de vida, el logro del desarrollo sostenible no se puede alcanzar sin asegurar los derechos de todas las personas. Junto con ello, y bajo la misma perspectiva, la irrupción de los pueblos indígenas como actores sociales y políticos activos en las agendas públicas, y la existencia de estándares de derechos de estos pueblos, imponen el desafío de asegurar también los derechos colectivos. En otras palabras, el igual disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, el derecho a ser colectivos diferentes.

El análisis de las dinámicas de la inclusión en sus diversas expresiones es relevante para identificar ámbitos que persisten como déficits estructurales en el acceso a servicios sociales y derechos fundamentales, así como en el mercado de trabajo, para alertar sobre los cambios en curso y para actuar a fin de atenderlos, de manera de transitar desde un escenario de riesgos hacia uno de oportunidades. En este capítulo se abordan la inclusión social y la inclusión laboral, y se argumenta que ambas deben darse de manera simultánea. Para alcanzar este objetivo, se identifican los avances y las limitaciones que enfrentan los hogares para superar la exclusión social y la vulnerabilidad, dos fenómenos persistentes en la región y con potencial de amplificación, dados los riesgos emergentes identificados. En particular, resalta la necesidad de atender las desigualdades que enfrentan diversos grupos en el acceso a mecanismos de inclusión social y laboral, lo que demanda la implementación de políticas que, junto con propender a la garantía de derechos universales en estos ámbitos, se formulen bajo un enfoque sensible a las diferencias.

## B. La inclusión social y laboral en América Latina

En esta sección se examinan las dinámicas de inclusión social e inclusión laboral en la región en algunas de sus dimensiones clave, identificando brechas en el acceso a derechos y servicios sociales, y al trabajo decente.

### 1. Inclusión social

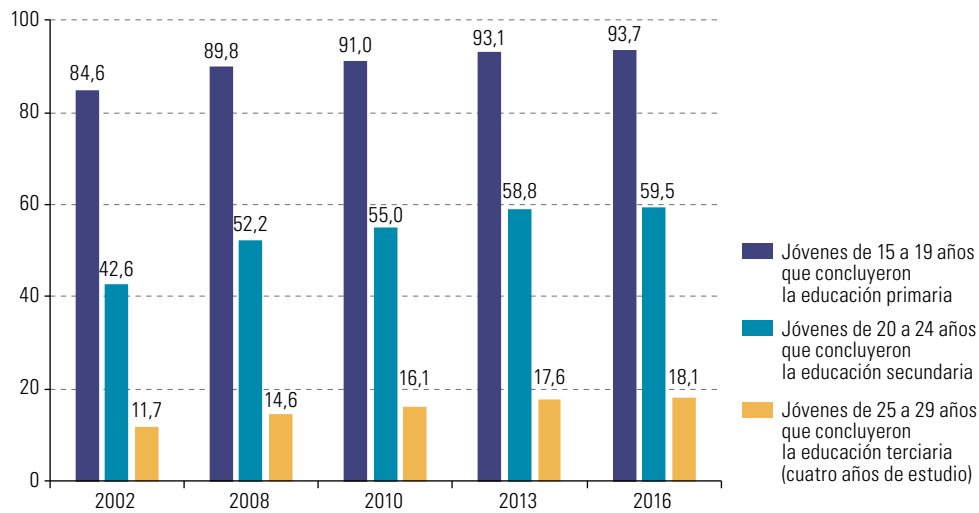
En las últimas décadas, la región ha registrado grandes avances en diversos ámbitos de la inclusión social, como el derecho a la educación, a la salud y al acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad e Internet). Sin embargo, persisten notorias desigualdades tanto en la cobertura de los servicios referidos a esos derechos como en su calidad, que resulta insuficiente y segmentada. Fortalecer políticas que aumenten la cobertura y el acceso a la educación (en los distintos niveles), a la salud y a la infraestructura, mejorando al mismo tiempo la calidad de la oferta de estos servicios, debería ser una política pública activa de los países de la región, con el objeto de avanzar en la inclusión social.

## a) Educación: eslabón crucial para la inclusión laboral

Avanzar en el acceso a una educación de calidad es un eje clave para la inclusión social y también un eslabón crucial para la inclusión laboral y el aumento de la productividad. Progresar en este ámbito está asociado a la reducción de la pobreza, la mejora de los indicadores de salud, la movilidad social ascendente y la ampliación de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía. Más años de escolarización mejoran las oportunidades laborales y habilitan para una participación más plena en sociedades democráticas. Los progresos en la región han sido muy importantes en los últimos 15 años (especialmente durante la primera década del siglo XXI), en particular en los niveles de acceso a la enseñanza primaria y secundaria (véanse los gráficos IV.1, IV.2 y IV.3).

### Gráfico IV.1

América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que concluyeron la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

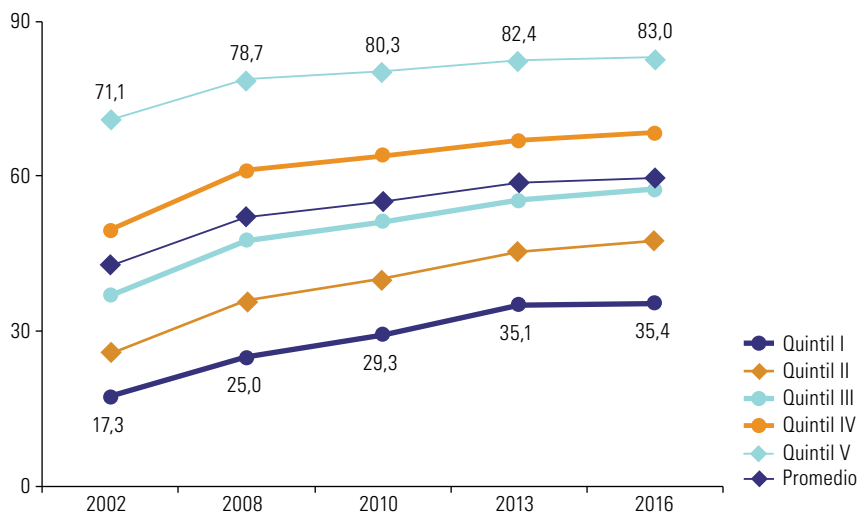


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedios simples.

### Gráfico IV.2

América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles de ingreso, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

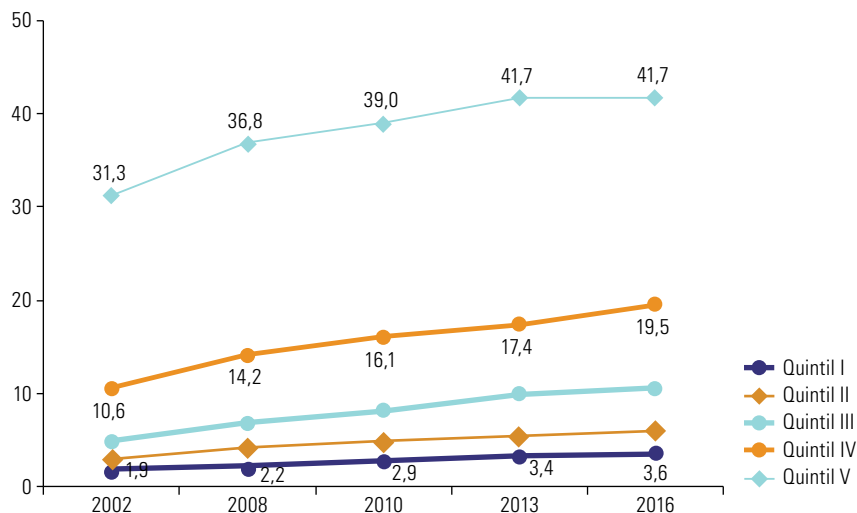


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedios simples.

**Gráfico IV.3**

América Latina  
(18 países): jóvenes  
de 25 a 29 años  
que concluyeron la  
educación terciaria  
(cuatro años de estudio),  
según quintiles de  
ingreso, 2002-2016<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> Promedios simples.

El avance en logros educativos, sin embargo, ha sido heterogéneo en cada país y entre unos y otros, especialmente a partir de la secundaria (véase el cuadro IV.A.1.1 del anexo). Mientras en algunos países, como Chile y el Perú, más del 80% de la población de 20 a 24 años concluyó la enseñanza secundaria en 2016, en otros, como Guatemala y Honduras, ese porcentaje fue menor del 40%. En todos los países hay una brecha promedio de 48 puntos porcentuales entre los jóvenes del quintil de ingresos superior y los del quintil inferior que concluyen la secundaria. La educación superior sigue reservada para una proporción reducida de la población (véanse los gráficos IV.1 y IV.3). Los avances en este nivel educativo se han concentrado exclusivamente en la población de mayores ingresos: en promedio, en 2016, mientras que más de un 40% de las y los jóvenes de 25 a 29 años del mayor quintil de ingresos concluyeron al menos cuatro años de educación terciaria, solo el 3,6% de quienes pertenecen al quintil de menores ingresos alcanzaron ese nivel.

Los países del Caribe, por su parte, han registrado notables avances en la cobertura de educación primaria y secundaria, y prácticamente han logrado alcanzar la universalidad. Sin embargo, el acceso a educación terciaria también es muy bajo: la tasa de estudiantes que avanza desde la enseñanza secundaria hacia la terciaria es del 15%. Solo el 30% de los estudiantes que son elegibles para dar los exámenes del Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CSEC) los da y de ellos solamente alrededor del 65% los aprueba en todas las áreas. Aún más preocupante es que la tasa de estudiantes que aprueban los exámenes de matemáticas y ciencias ha disminuido en los últimos años (CEPAL, 2018f).

Hay un núcleo importante de jóvenes excluidos del sistema educativo, particularmente los que pertenecen a los sectores de menores recursos económicos (véase el cuadro IV.A.1.1 del anexo) y territorios aislados, así como a la población indígena y afrodescendiente, que experimentan múltiples desigualdades como resultado de procesos históricos de discriminación y exclusión. Si bien en las últimas décadas ha aumentado la incorporación de jóvenes indígenas y afrodescendientes al sistema educativo, las desigualdades persisten. Entre los primeros, principalmente en la culminación de la secundaria y el acceso a la educación superior, y entre los segundos, en el acceso y la permanencia en el nivel superior (CEPAL, 2017a, 2017b y 2017c; Del Popolo, 2018). Estas desigualdades se combinan con las inequidades de género y territoriales, aun en países con mayores

logros (véase el recuadro IV.1). La educación cumple un papel crucial para superar esta situación, pues acceder a ella contribuye al ejercicio de los derechos de las personas indígenas y afrodescendientes, al cierre de brechas de acceso a mecanismos clave para la superación de la pobreza (como el trabajo decente), a su reconocimiento y a la reducción de las desigualdades que les afectan.

### Recuadro IV.1

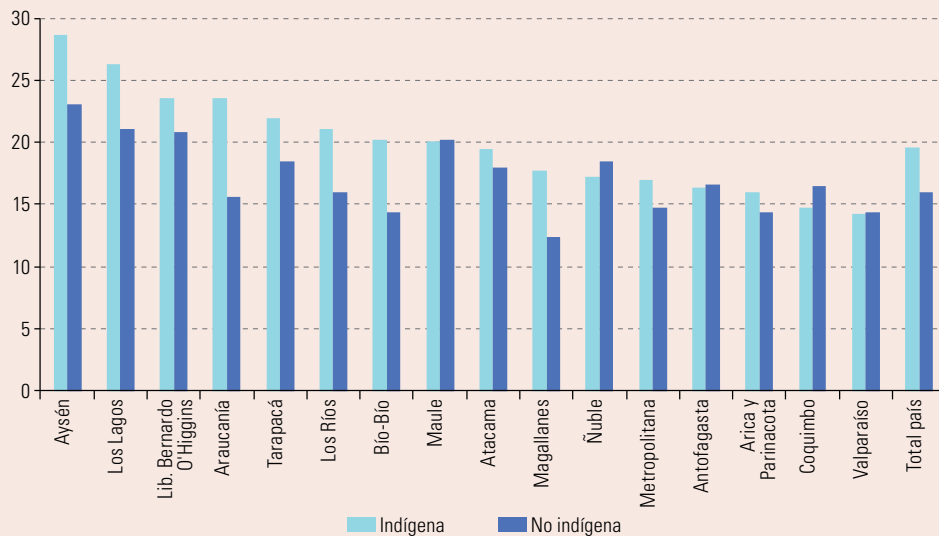
Desigualdades étnicas y territoriales en materia de educación: Chile y los pueblos indígenas

Chile es uno de los países de la región con mayores logros en la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles de enseñanza, los que también se observan entre los niños, las niñas y los jóvenes indígenas. Sin embargo, persisten las brechas étnicas que se agudizan al combinarse con las brechas territoriales, en un cuadro de gran heterogeneidad entre los pueblos indígenas. El último censo de población y vivienda a nivel nacional, realizado en 2017, muestra que el 20% de los jóvenes indígenas de 20 a 29 años no completaron la enseñanza secundaria, frente al 16% de los jóvenes no indígenas. La no culminación de la secundaria por parte de los jóvenes indígenas afecta en mayor medida a las regiones de los territorios ancestrales del pueblo mapuche, a saber: Los Lagos (con la cifra más elevada, un 26%), Libertador Bernardo O'Higgins, Araucanía, Los Ríos, Bio-Bío y, en menor medida, Magallanes. Sumado a ello, estas regiones presentan las brechas étnicas más elevadas (se destaca la Araucanía, donde alcanza los 8 puntos porcentuales).

La región de Tarapacá, en el norte, también destaca entre las regiones con mayores porcentajes de jóvenes indígenas que no completaron la secundaria, la mayoría de los cuales pertenecen al pueblo aymara. No obstante, las brechas étnicas son menores al promedio del país. Antofagasta y Arica y Parinacota (que incluyen territorios de los pueblos aymara, quechua y lican antai) y Valparaíso (que incluye a la Isla de Pascua del pueblo Rapa Nui) presentan las cifras más bajas y no muestran brechas étnicas. Estos resultados constituyen insumos importantes para la focalización de acciones en materia educativa, que deberían diseñarse considerando las particularidades de cada pueblo indígena y bajo los estándares de derechos establecidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Chile: jóvenes de 20 a 29 años con secundaria incompleta, según condición étnica, por regiones, censo de 2017

(en porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento especial de los microdatos censales por medio del programa de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

En este marco, las discusiones sobre interculturalidad y educación propia son relevantes. Si bien se reconocen los esfuerzos de los Estados en materia de educación intercultural bilingüe, la oferta de servicios es menor que los mínimos recomendados e inferior a los niveles brindados a otros sectores de la población, al tiempo que hay problemas de acceso geográfico, infraestructura deficiente, ausencia de políticas educativas culturalmente adecuadas y falta de mecanismos de participación efectiva de las comunidades en los proyectos y procesos de enseñanza y aprendizaje (Del Popolo, 2018). En la actualidad, se da un cambio hacia un nuevo paradigma que busca transversalizar, desde una perspectiva intercultural, los sistemas educativos en su conjunto con la finalidad de desactivar las relaciones y las posiciones asimétricas en la sociedad, y cuyas acciones remiten tanto a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, como a la población no indígena ni afrodescendiente (Corbetta y otros, 2018). Ello implica que los sistemas oficiales deben ser capaces de “descolonizar” los contenidos educativos, considerando la historia, los valores y los conocimientos de las culturas indígenas y afrodescendientes. Si bien se constatan algunos avances en los niveles primario y secundario, aún resta bastante por hacer en las instituciones de educación superior. De allí que han surgido en la región iniciativas provenientes de los propios pueblos indígenas, como la Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay en el Estado Plurinacional de Bolivia o la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Al menos nueve países de América Latina cuentan con alguna modalidad de universidad intercultural o indígena, que ofrece un marco de experiencias para progresar en el derecho a la educación de los pueblos indígenas y, a la vez, en la construcción de sociedades pluriculturales (Del Popolo, 2018). Destaca la experiencia del Brasil en la reserva de cupos para estudiantes afrodescendientes e indígenas en universidades e institutos de educación técnica públicos y en algunos programas de posgrado de universidades privadas, así como en un programa de becas en estas últimas instituciones. Esta política de acción afirmativa ha tenido resultados significativos en la asistencia de jóvenes afrodescendientes (*pretos* y *pardos*) de 18 a 24 años a la enseñanza superior. Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (CEPAL, 2017b), la tasa de acceso de esta población a ese nivel educativo aumentó del 16,7% al 45,5% entre 2004 y 2014. Esta es una dinámica más acelerada que la de los blancos, pese a la persistencia de las desigualdades étnico-raciales (CEPAL, 2017b).

La desigualdad en el acceso a una educación de calidad es un obstáculo importante para la difusión de capacidades clave para el desarrollo de los países (CEPAL, 2018d). Estas desigualdades no solo se dan en términos de brechas de oferta educativa, sino que también se expresan en la calidad de los servicios, la infraestructura, el tamaño de las escuelas, el profesorado y, finalmente, en los logros de aprendizajes alcanzados por los estudiantes.

Evaluar y medir la calidad de la enseñanza impartida en la trayectoria escolar es un tema difícil y controvertido. La forma más común para monitorear los niveles de avance es utilizar las pruebas estandarizadas que se realizan en modo comparable en países de la región para la enseñanza primaria y la secundaria, a nivel nacional e internacional. Aunque esta herramienta restringe la mirada sobre lo que significa calidad de la educación, sirve para el monitoreo de algunas competencias básicas. En la mayoría de los países de la región, el nivel socioeconómico de las familias es el factor que refleja mayores diferencias en los resultados de aprendizajes evaluados. En este sentido, y a nivel comparativo, tanto la prueba PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes)<sup>2</sup>, como el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)<sup>3</sup> y

<sup>2</sup> Evaluación implementada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la medición de competencias básicas de estudiantes de 15 años.

<sup>3</sup> Evaluación implementada por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) en 2013 para la medición de competencias entre estudiantes de 3º y 6º de primaria en países de América Latina y el Caribe.



la investigación educacional en general muestran que la mayoría de los estudiantes de menor nivel socioeconómico y cultural de los países latinoamericanos alcanzan niveles de logro por debajo de las competencias mínimas<sup>4</sup>. A diferencia de lo que ocurre en la región, en los países más desarrollados, la gran mayoría de los estudiantes logra el nivel de competencia básico esperado (nivel 2 o más en la prueba PISA), aunque también existen desigualdades en materia de logros de aprendizajes entre los estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos (CEPAL, 2010b, 2016c y 2018d).

A diferencia de lo que sucede en términos de conclusión de los distintos ciclos de enseñanza (donde los logros han beneficiado en mayor medida a las mujeres que a los hombres), en términos de aprendizajes todavía hay diferencias marcadas por sexo que perjudican las trayectorias de formación de las mujeres. En promedio, las niñas rinden mejor en las mediciones de lectura y los niños obtienen mejores resultados en las mediciones de matemática y ciencias. Estas diferencias inciden más adelante en los campos de estudio y de inserción laboral, ya que el mercado premia mayormente los campos científicos y matemáticos (CEPAL, 2010a; Rico y Trucco, 2014). Estos resultados se ven afectados por sesgos culturales (muchas veces inconscientes) en las escuelas y las familias, que orientan a niñas y niños hacia las disciplinas supuestamente más acordes al género.

Estas brechas hacen que la región esté poco preparada para enfrentar los desafíos tecnológicos y aumentan las dificultades en la transición hacia la inserción en el mercado laboral, dado que existen grandes falencias en el campo de formación de competencias. Por ejemplo, en las áreas más relacionadas con el ámbito de las ciencias, que son estratégicas (al igual que las habilidades digitales) para la investigación y la innovación, los jóvenes de la región están en desventaja frente a los de otras regiones del mundo. En el gráfico IV.4 se muestra que más de la mitad de los estudiantes de 15 años de los ocho países de la región que participan en la medición de la prueba PISA no logró el nivel mínimo de la competencia en ciencias, el peor resultado entre las regiones que participan de la prueba<sup>5</sup>.

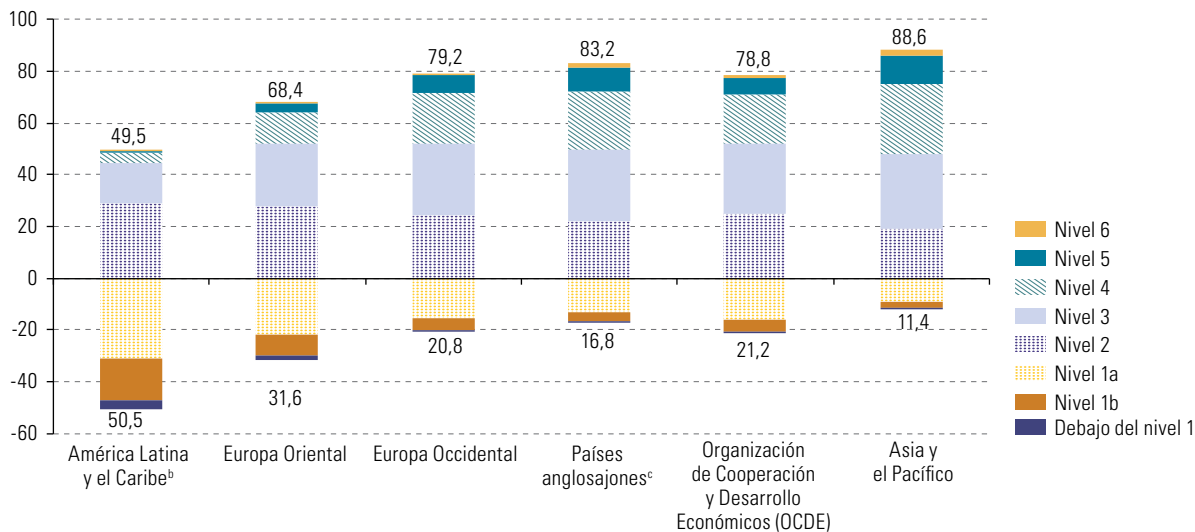
A fin de asegurar que las nuevas generaciones adquieran las habilidades y competencias que requerirá el mercado laboral, deben implementarse medidas para cerrar las brechas de acceso y conclusión (socioeconómicas, de género, étnico-raciales y territoriales), mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, fomentando aprendizajes significativos para la vida, y actuar de manera concertada para igualar las oportunidades y los resultados en el campo educativo. Entre otros elementos, las nuevas tendencias mundiales de transformación del mundo del trabajo se traducen en un aumento de la importancia de la educación técnico-profesional y no solo de la educación científica. La educación y formación técnico-profesional requiere estar cada vez más articulada con las políticas públicas de apoyo a la innovación, la inclusión laboral y productiva, y el estímulo al emprendimiento y el cooperativismo. A su vez, es importante que esta educación, particularmente en la enseñanza secundaria, esté articulada con la formación general y propedéutica. Este tiene que ser un campo que complemente la formación general, no que se aparte de ella. No debe sustituir una formación de competencias generales, que son esenciales para la plena ciudadanía en las sociedades de hoy.

<sup>4</sup> Dado que estas mediciones no incluyen la variable de ingresos de la familia, se construye un indicador para el estrato socioeconómico y cultural del hogar del estudiante evaluado. En el caso de la prueba PISA, este se construye sobre la base de las siguientes variables: índice socioeconómico internacional del estado ocupacional, nivel educativo más alto de los padres del estudiante convertido en años de escolaridad, índice de riqueza familiar del programa PISA, índice del programa PISA de recursos educacionales e índice del programa PISA de posesiones relacionadas con la cultura "clásica" en el hogar de la familia. Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "PISA index of economic, social and cultural status (ESCS)", París, 2003 [en línea] <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5401>.

<sup>5</sup> La región también presenta desventajas en los resultados de otras áreas del aprendizaje que han sido medidos por evaluaciones internacionales, como lectura, matemáticas, educación cívica y habilidades digitales.

**Gráfico IV.4**

Prueba PISA 2015: niveles de desempeño en ciencias, estudiantes de 15 años, por región<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), 2015.

<sup>a</sup> Los estudiantes que se sitúan en niveles inferiores a 2 (nivel 1a, nivel 1b y por debajo del nivel 1) no alcanzan el nivel básico de competencia esperado.

<sup>b</sup> América Latina incluye ocho países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>c</sup> Países anglosajones incluye a Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Por todo ello, la CEPAL reitera que fortalecer las políticas que aumenten la cobertura y el acceso a la educación y tiendan a la universalización en los distintos niveles debe ser un objetivo central de una política pública activa orientada a avanzar en la inclusión social y a eliminar desigualdades.

## b) Salud: condición básica para el desarrollo de capacidades

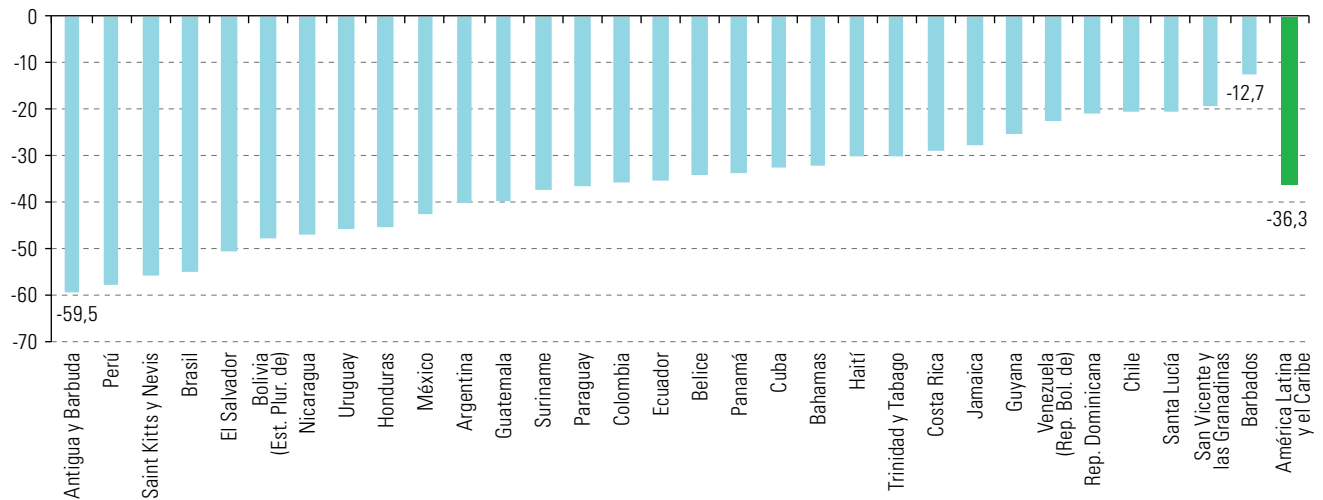
Avanzar en la realización del derecho a la salud y garantizar el acceso a servicios de calidad tendría un efecto multiplicador en el bienestar de las personas, ya que la salud es una condición básica para desarrollar las capacidades humanas requeridas para superar la pobreza y reducir las desigualdades. Para asistir a la escuela, tener un buen rendimiento, trabajar con un buen desempeño o cuidar y alimentar a una familia se requiere de un nivel adecuado de salud. A su vez, al posibilitar el desarrollo máximo de las personas, la salud contribuye al desarrollo sostenible y equitativo (CEPAL, 2018d).

En décadas recientes, América Latina y el Caribe logró notables avances en diversos indicadores de acceso y resultado en materia de salud. Un ejemplo destacado es la reducción de la tasa de mortalidad infantil (véase el gráfico IV.5). Este es un indicador síntesis del estado de salud de la población, ya que refleja el conjunto de condiciones económicas y sociales de las madres y los recién nacidos, el contexto sociopolítico y las características de los sistemas de salud. Para el promedio de 31 países de América Latina y el Caribe, la mortalidad infantil se redujo más del 30% entre 2000 y 2015. Los países que partían de niveles de mortalidad más bajos tendieron a tener menores ritmos de descenso. Esta caída se debió a una combinación de procesos como el avance en la atención primaria de alto impacto y bajo costo (por ejemplo, los programas de vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral y el control de la salud de los niños sanos), el aumento de la cobertura de los servicios básicos (especialmente de agua

potable y saneamiento), la expansión de la atención prenatal a madres embarazadas, las mejoras en la nutrición, el aumento de los niveles educativos de la población (sobre todo de la población femenina) y el descenso de la fecundidad.

#### Gráfico IV.5

América Latina y el Caribe (31 países): variación de la tasa de mortalidad infantil, 2000-2015  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Nota:** En América Latina y el Caribe se muestra el promedio simple de las brechas de los 31 países.

Igual que en la educación, los avances en materia de salud son disímiles y muy segmentados de acuerdo con los principales ejes de la matriz de la desigualdad social. Los contextos económicos y sociales tienen una considerable influencia en el desarrollo de las enfermedades, su detección y tratamiento. La pobreza, la desigualdad y la exclusión social tienen graves consecuencias en la salud de la población. Así, pese a la gran disminución registrada, la mortalidad materna continúa siendo alta entre las mujeres afrodescendientes e indígenas, como se destaca en el recuadro IV.2.

Los países de la región también experimentan cambios en su perfil epidemiológico, con marcadas modificaciones en los patrones de morbilidad y mortalidad, caracterizados por una disminución del peso de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles. Esto implica nuevos desafíos más complejos para las políticas de salud, particularmente en el caso de las enfermedades no transmisibles. Su aumento, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, se vincula a cambios en la estructura etaria, los patrones nutricionales, los modos de consumo, la urbanización y el sedentarismo, fenómenos asociados a la mercantilización y la globalización.

Un camino fundamental para reducir las desigualdades en materia de salud es avanzar en la universalización de la cobertura y del acceso a servicios de calidad, para que todas las personas puedan prevenir, detectar y tratar sus problemas de salud. Generalmente, los sistemas de salud en América Latina se organizan alrededor de servicios del sector público para las personas en situación de pobreza, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para quienes los pueden costear (Titelman, Cetrángolo y Acosta, 2015). Pocos países cuentan con sistemas universales de salud a los que se pueda acceder con independencia de la condición laboral, como es el caso del Sistema Único de Salud (SUS) del Brasil.

**Recuadro IV.2**

La mortalidad materna en mujeres afrodescendientes e indígenas: expresión de desigualdades seculares y de la violación del derecho a la vida

Una de las expresiones más dramáticas de la desigualdad en desmedro de grupos étnico-raciales es la elevada mortalidad materna que afecta a mujeres afrodescendientes e indígenas en los países de la región. Si bien la información es fragmentaria, estimaciones basadas en distintas fuentes corroboran este hecho. El censo realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2012, por ejemplo, dio como resultado cifras de mortalidad materna de 372,8 y 650,5 por cada 100.000 nacidos vivos para la población femenina en general y para la población femenina indígena, respectivamente.

Sobre la base de las estadísticas vitales del período 2010-2013, en Colombia y el Ecuador se observa que la mortalidad materna afrodescendiente e indígena supera ampliamente a las muertes del resto de las mujeres. Como promedio en ese período, en Colombia se registraron 277,7 y 152,9 defunciones maternas de indígenas y afrodescendientes, respectivamente, por cada 100.000 nacidos vivos, frente a 56,7 muertes de mujeres no indígenas ni afrodescendientes. En el Ecuador, el diferencial es de casi cinco veces en el caso de las mujeres afrodescendientes y más del doble para las indígenas: 272,5 muertes de mujeres afrodescendientes y 137,7 muertes de mujeres indígenas por cada 100.000 nacidos vivos, frente a 56,9 muertes por cada 100.000 nacidos vivos para el resto de las mujeres. Aunque en el Brasil las desigualdades son menores, en 2011 la razón de mortalidad materna de la población afrodescendiente fue equivalente a 1,4 veces la de la población blanca (68,8 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos entre las mujeres afrodescendientes, frente a 50,6 por cada 100.000 entre las mujeres blancas).

Algunas aproximaciones desde un enfoque territorial constatan la mayor mortalidad materna entre las mujeres indígenas en Honduras, México, Guatemala, el Perú y Panamá, con cifras muy preocupantes en las comarcas indígenas. En Panamá, en 2015 se registraron 52,7 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos; en la comarca Ngäbe Buglé hubo 130,2 muertes maternas, en la comarca Kuna Yala fueron 273,2 y en la comarca Emberá se registraron 515,5 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos.

La atención del embarazo, el parto y el posparto es una de las áreas donde se ha promovido ampliamente la salud intercultural, partiendo de las experiencias pioneras en Guatemala y México, que incorporan agentes y prácticas de medicina tradicional indígena, lo que se reflejaría en los aumentos de cobertura. Sin embargo, se requieren estudios pormenorizados acerca de cómo se implementan estos modelos de salud en contextos donde prevalece el racismo y la discriminación institucional, la marginación y la pobreza material. Debe considerarse que los modelos de atención interculturales no están generalizados en todos los países y que en muchos casos distan de los estándares establecidos (por ejemplo, limitan el papel de las comadronas o parteras a una posición subordinada al equipo de salud). Por otra parte, en varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados por las propias organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes, se sigue constatando la baja calidad de los servicios, las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural.

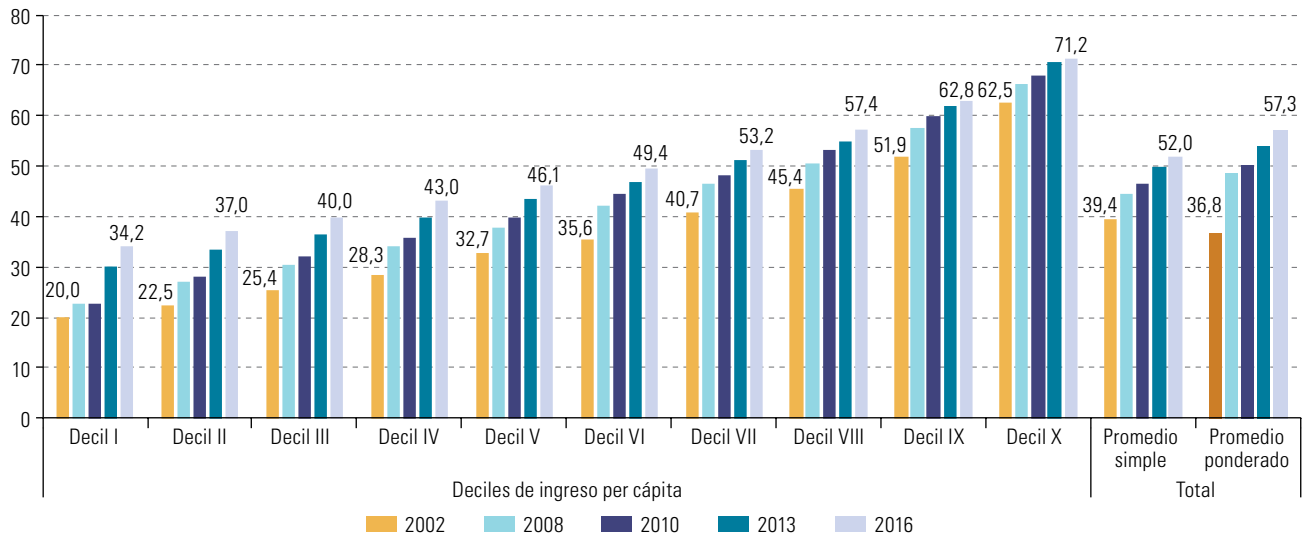
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/3), Santiago, 2018; "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, 2017.

Aunque la afiliación o cotización a sistemas de salud asociados a la ocupación han aumentado y las brechas socioeconómicas han disminuido, todavía hay un largo trecho por recorrer para alcanzar niveles de acceso más equitativos. En el gráfico IV.6 se muestra el acceso a sistemas de salud por parte de los ocupados o asalariados (excluido el acceso mediante seguros estudiantiles o salud pública sin restricciones). Entre 2002 y

2016 se observa un gran aumento en la cobertura, en especial en los primeros deciles. Pese a que esto implicó una reducción de las brechas entre los deciles, persiste una diferencia de 37 puntos porcentuales entre el primer decil y el décimo decil.

#### Gráfico IV.6

América Latina (14 países): afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales, 2002-2016<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> En la Argentina, corresponde a asalariados de 15 años y más. La información para México en 2016 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de cobertura de seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en CONEVAL (2017).

<sup>b</sup> Promedio simple de los países por deciles. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay (zonas urbanas).

El hecho de que en la región persistan marcadas segmentaciones de las prestaciones y la cobertura, que se evidencian en las grandes diferencias en la calidad de los servicios a los que acceden los diferentes grupos poblacionales, es preocupante y supone un obstáculo para avanzar en la igualdad.

### c) Infraestructura: garantizar el bienestar y la inclusión de las personas

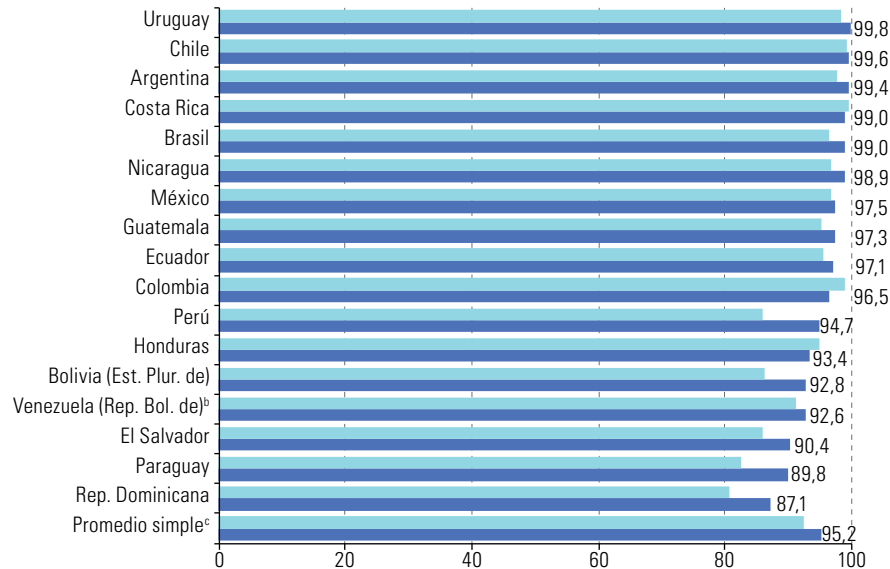
El acceso a la infraestructura básica muestra mejoras continuas en la región, y su cobertura se ha expandido hacia territorios cada vez más alejados. El acceso al agua potable y los servicios de saneamiento es indispensable para que la población pueda gozar de buena salud y prevenir enfermedades, así como para contar con un medio ambiente saludable. La cobertura de estos servicios ha mejorado notablemente, sobre todo en las zonas rurales de diversos países, debido a los esfuerzos realizados. En el período 2002-2016, para 17 países de América Latina, el porcentaje de personas con acceso a fuentes adecuadas de agua potable aumentó, en promedio, 2,8 puntos porcentuales en las zonas urbanas y 11 puntos porcentuales en las zonas rurales (véase el gráfico IV.7). Los avances más significativos se dieron en el Brasil, el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de), donde el aumento de la cobertura de fuentes de agua potable en las zonas rurales fue de 27, 24 y 22 puntos porcentuales, respectivamente. A su

vez, el acceso a fuentes adecuadas de saneamiento en las zonas rurales aumentó más de 22 puntos porcentuales en promedio en el mismo lapso (véase el gráfico IV.8). Los mayores avances se dieron en las zonas rurales del Estado Plurinacional de Bolivia, donde la variación fue de 48 puntos porcentuales, y en el Ecuador, Chile y México (con variaciones superiores a 35 puntos).

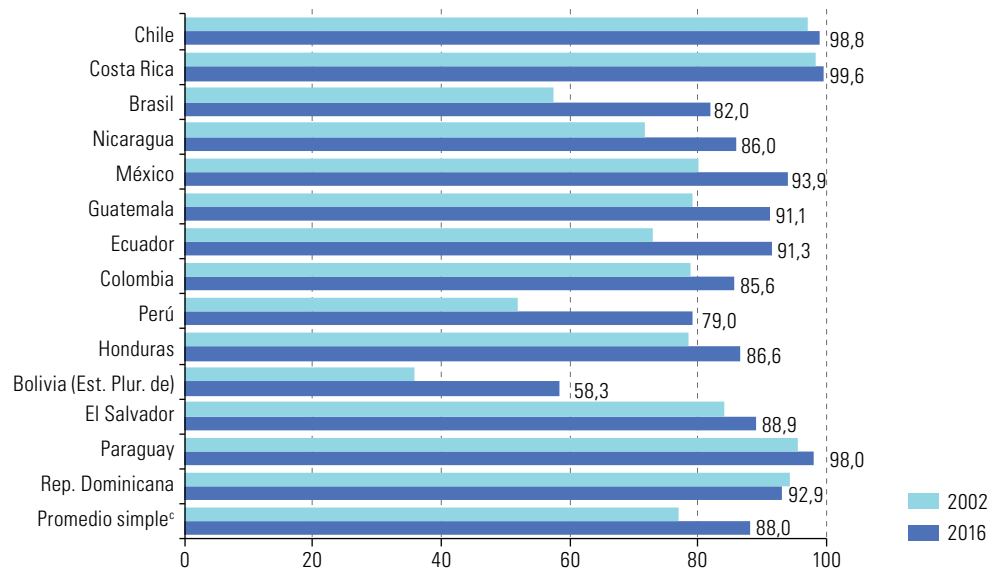
### Gráfico IV.7

América Latina  
(17 países): personas  
con acceso a fuentes  
adecuadas de agua  
potable, según área  
geográfica, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

#### A. Zonas urbanas



#### B. Zonas rurales



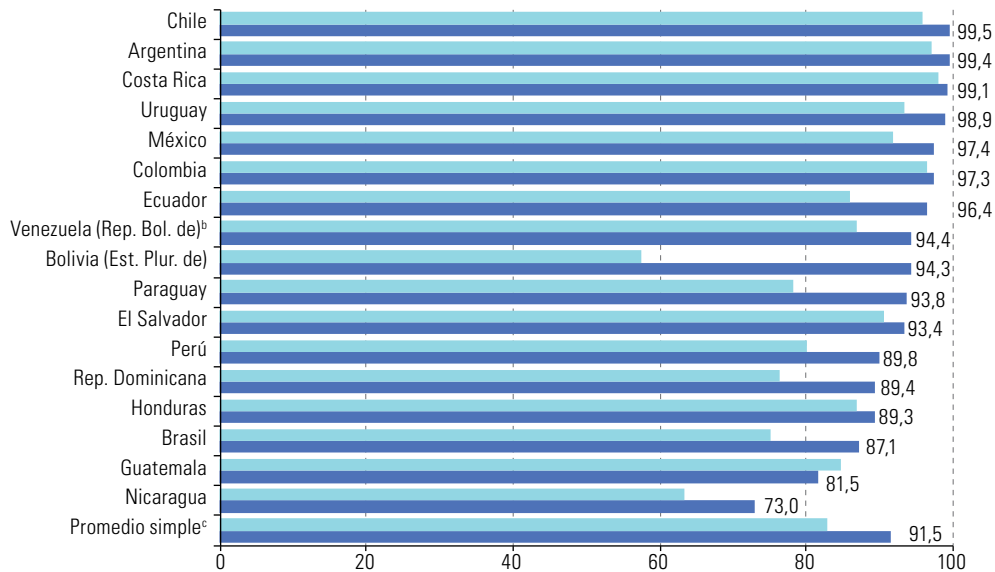
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Información disponible para: Argentina, Chile y Paraguay (2003); Colombia (1999); Costa Rica (2004); Ecuador, El Salvador y Nicaragua (2001); Guatemala (2000); Honduras (2007); República Dominicana (2005). Los países se presentan ordenados según el nivel de acceso en zonas urbanas en el último año disponible.

<sup>b</sup> Corresponde al total nacional.

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

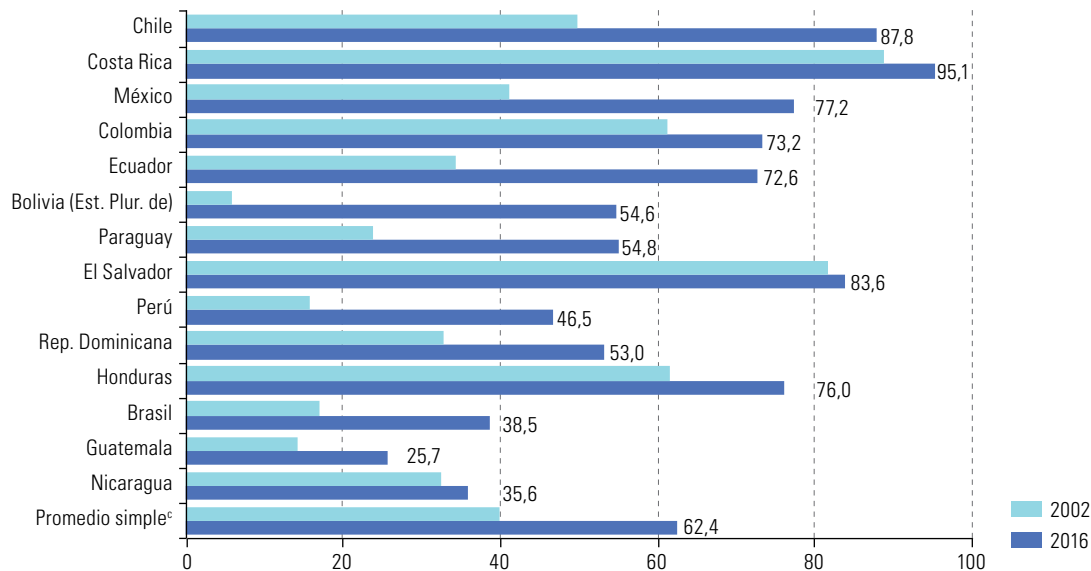
## A. Zonas urbanas



## Gráfico IV.8

América Latina (17 países): personas con acceso a fuentes adecuadas de saneamiento, según área geográfica, 2002-2016<sup>a</sup> (En porcentajes)

## B. Zonas rurales



**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> Información disponible para: Argentina, Chile y Paraguay (2003); Colombia (1999); Costa Rica (2004); Ecuador, El Salvador y Nicaragua (2001); Guatemala (2000); Honduras (2007); República Dominicana (2005). Los países se presentan ordenados según el nivel de acceso en zonas urbanas en el último año disponible.

<sup>b</sup> Corresponde al total nacional.

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

A pesar de que las brechas se han reducido, persisten diferencias de acceso entre áreas geográficas y niveles socioeconómicos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En términos cualitativos, existe desigualdad de calidad en los servicios de agua y saneamiento. En los hogares de menor nivel socioeconómico, estos servicios muchas veces se dan mediante soluciones que no aseguran la misma calidad a la que acceden los hogares de mayores ingresos (por ejemplo, tienen letrina o fosa séptica en vez de contar con red de alcantarillado con conexión al hogar). Los servicios de

agua también son inestables o sufren interrupciones, ya que las instalaciones son más vulnerables a desastres o eventos climáticos y se tiene menos control sobre la calidad. Esto tiene graves consecuencias en la salud de las personas, especialmente los más pequeños (CEPAL, 2018d).

La Agenda 2030 impone nuevos desafíos, más ambiciosos y complejos, en esta materia, dado que adopta un enfoque más integral y exigente en su aplicación a los servicios. No solo exige aumentar las coberturas de los servicios de agua y saneamiento, sino también que estos sean adecuados y equitativos. Se agregan consideraciones de calidad de servicio y de impacto en el medio ambiente, dado que se incluye el tratamiento de aguas residuales, así como la necesidad de que la prestación sea más eficiente (reduciendo pérdidas o controlando consumos excesivos)<sup>6</sup>. Por último, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se incluye asegurar fuentes (superficiales o subterráneas) de agua para avanzar en la protección de ecosistemas (Ferro, 2017). Esto implica mayores costos y que las políticas adopten estrategias más eficientes en la provisión de estos servicios.

Por otra parte, el acceso a servicios más avanzados, como la infraestructura digital, es cada vez más esencial para la inclusión social, dadas las transformaciones tecnológicas aceleradas y su irrupción en los distintos ámbitos de la vida de las personas. La penetración cada vez más masiva de las tecnologías modifica actividades y procesos en el ámbito económico, social, cultural y político. Los potenciales beneficios de estas innovaciones son enormes para el desarrollo sostenible. Existen tecnologías nuevas que representan una gran oportunidad para el desarrollo y el bienestar social, más allá de los aumentos de productividad. La biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías digitales (entre ellas la analítica de grandes datos) pueden mejorar el acceso a los servicios de salud y su calidad, la alimentación, la disponibilidad de información y el acceso a la educación. El uso de la analítica de grandes datos para la gestión de políticas sociales abre oportunidades para, entre otras cosas, llegar mejor a la población, aumentar la transparencia en el uso de recursos y reaccionar de manera oportuna a emergencias y desastres.

En América Latina, el cambio tecnológico se da en contextos de desigualdad histórica y persistente, que estructura los diferentes campos de acción y experiencias de vida. La expansión de las nuevas tecnologías ha ido acompañada de brechas digitales que exacerban desigualdades preexistentes, en términos de acceso a la información y al conocimiento, dificultando la integración social de parte de la población, que ve limitadas sus capacidades de desarrollar las habilidades básicas (como saber buscar, seleccionar, analizar, compartir y colaborar con información en un ambiente digital) para la participación plena en las sociedades actuales.

Lo primero que se necesita es nivelar las condiciones en términos de acceso a equipamiento e infraestructura tecnológica, particularmente en materia de conectividad, para la población que no puede acceder a través del mercado. El despliegue de redes de banda ancha móvil que irrumpió con fuerza en la última década ha mejorado la conectividad y permitido la ubicuidad de los usuarios de las tecnologías digitales, pero la inclusión de la totalidad de la población aún está lejos (CEPAL, 2016c). El nivel de conectividad de los hogares en las zonas urbanas es, en promedio, seis veces mayor que en las zonas rurales, con gran variación entre un país y otro (véanse los gráficos IV.9A y IV.9B). Varios países muestran un acceso a la conectividad muy

<sup>6</sup> En particular, la meta 6.b de los ODS respecto de apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento cobra particular interés para los pueblos indígenas, puesto que esto se vincula al deber estatal de consulta para garantizar el consentimiento libre, previo e informado en cualquier decisión que les afecte, incluidas sus tierras, territorios y recursos naturales.

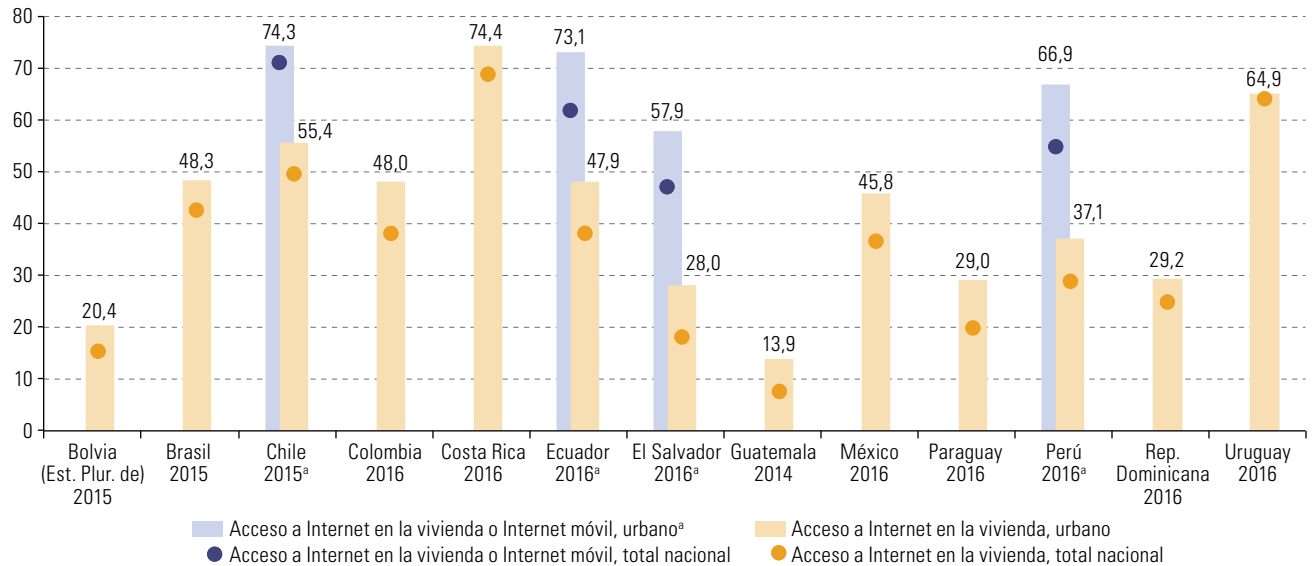


precario en las zonas más alejadas de las ciudades, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, con menos del 5% de la población rural con acceso a Internet desde el hogar. La conectividad móvil juega un importante papel en el acceso a Internet en los hogares de las zonas rurales de Chile, el Ecuador, El Salvador y el Perú.

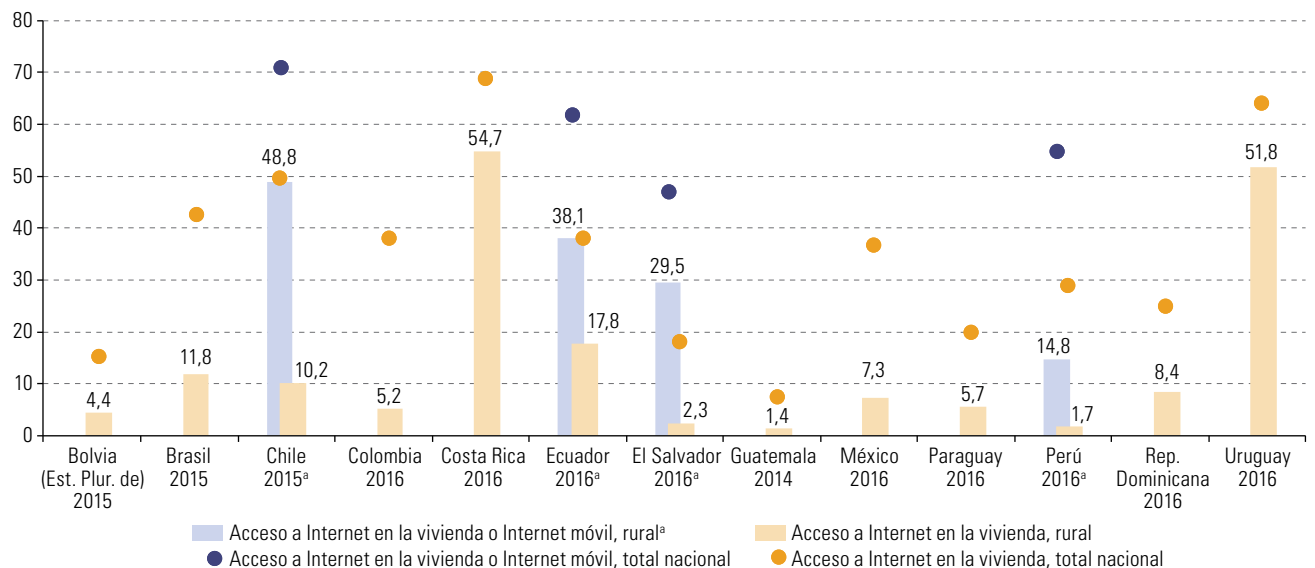
### Gráfico IV.9

América Latina (13 países): personas con acceso a Internet en la vivienda e Internet móvil, según población total y zona geográfica, alrededor de 2016  
(En porcentajes)

#### A. Zonas urbanas



#### B. Zonas rurales



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 acceso mediante dispositivos móviles (Internet inalámbrico, teléfonos inteligentes, tabletas y otros).

Garantizar el acceso a las tecnologías es una condición necesaria, pero está lejos de ser suficiente para que estas tengan una incidencia significativa en la vida de las personas y las comunidades. Los cambios tecnológicos agregan fuentes de diferenciación en términos de la capacidad de comprender los efectos en la vida cotidiana y las decisiones de las personas. No se trata solamente de diferencias en el acceso a la tecnología en las actividades personales, sino de comprender el impacto que tiene, por ejemplo, el hecho de no saber cómo proteger la información personal y la privacidad, o cómo identificar fuentes de información fidedigna y de buena calidad para tomar decisiones que afectan las trayectorias personales, como las relacionadas a las oportunidades de trabajo, la salud o la representación política.

## 2. Inclusión laboral y mercado de trabajo

Los mercados de trabajo de América Latina se caracterizan por elevados niveles de informalidad y grandes brechas en la calidad de los empleos, el acceso a la protección social y los ingresos laborales. Una alta proporción de estos ingresos es inferior a los mínimos legales y a lo requerido para lograr niveles adecuados de bienestar, lo que hace que un número considerable de ocupados deba trabajar largas jornadas. Los desafíos son incluso mayores para las mujeres y los jóvenes en su proceso de transición de la educación al mercado de trabajo. La institucionalidad laboral tiene un papel clave en la promoción de mejores condiciones de empleo y en el acceso al trabajo decente.

### a) Tasa de ocupación y desempleo

La evolución de la tasa de ocupación ha sido positiva en la mayoría de los países de la región durante las últimas dos décadas. Las tendencias positivas entre 2002 y 2014 estuvieron asociadas a un descenso del desempleo y a una mayor incorporación femenina al mercado de trabajo. Además, aumentaron los niveles de formalización y de ingresos laborales promedio (CEPAL, 2018a). En el período 2014-2016, sin embargo, la tendencia ha sido menos favorable y en promedio ha aumentado el desempleo, como ocurrió tanto en los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), como en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. En Centroamérica y la República Dominicana, por el contrario, las tendencias fueron positivas en estos años pese a la complejidad del escenario regional e internacional. El mayor dinamismo de estas economías tuvo un impacto positivo en el mercado laboral y la tasa de desempleo promedio disminuyó del 6,1% al 5,7% entre 2015 y 2016 (CEPAL, 2017d). En el caso de los países del Caribe, la tendencia también fue opuesta al promedio regional: la tasa de desempleo promedio descendió del 15,2% al 11,2% entre 2015 y 2016 (CEPAL 2018d).

Durante 2017 y a comienzos de 2018 se observaron signos de recuperación del mercado de trabajo a nivel regional. Hubo leves mejoras en la generación de empleo asalariado (de un 0,3% en 2017), la tasa de ocupación se estabilizó respecto del período anterior y, aunque la tasa de desempleo urbano aumentó del 8,9% al 9,3% en promedio en 2017, se elevó a una tasa menor que la del año previo (1,6 puntos porcentuales) (CEPAL, 2018e). A pesar del mayor dinamismo, la demanda laboral sigue débil y, por ello, el trabajo por cuenta propia tiende a aumentar (2,5%) en mayor medida que el trabajo asalariado, con consecuencias importantes sobre la calidad del empleo, porque este suele darse en condiciones de informalidad, bajos ingresos y ausencia de protección y acceso a otras prestaciones.

## b) Desprotección en el trabajo

Los altos niveles de informalidad son una característica central de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Estos niveles se dan, en primer lugar, por la fuerte heterogeneidad estructural de la región, donde una elevada proporción del empleo se crea en el segmento de baja productividad, que no tiene condiciones económicas para asumir los costos relacionados con la formalización. A esto se suma el incumplimiento de las normas laborales en sectores de alta o mediana productividad, lo que da lugar a una proporción no menor de empleo informal en empresas formales (Weller, 2017).

La informalidad por lo general implica la carencia de la protección normalmente asociada al empleo formal en términos de cobertura de seguridad social en materia de salud, afiliación (cotización) a sistemas de pensiones contributivas, jornadas de trabajo definidas, seguros de desempleo, accidentes y enfermedades laborales, y protección de la maternidad. En el período 2002-2015 se dieron los importantes avances en la cobertura de los sistemas de pensiones, un indicador central de una inserción laboral protegida (CEPAL, 2018a). Estos avances fueron producto, en gran parte, de la disminución del desempleo, el aumento de la proporción de trabajadores asalariados en el total de la ocupación y el incremento de las tasas de formalización<sup>7</sup>. En algunos países, los esfuerzos por promover la afiliación voluntaria de trabajadores independientes a los sistemas de pensiones fortalecieron estas tendencias, al igual que las políticas dirigidas a la extensión de la protección social y la formalización. Entre estas se encuentran, junto con las acciones tendientes a formalizar el trabajo en el servicio doméstico, “medidas de simplificación tributaria... de fortalecimiento de la administración del trabajo y de la inspección laboral y de aumento de la capacitación, el crédito y la asistencia técnica dirigida a empresas y a trabajadores informales, entre otras” (CEPAL, 2016d, pág. 39). Pese a ello, persisten grandes desafíos en términos de la proporción de ocupados que no están afiliados o no cotizan a los sistemas de pensiones.

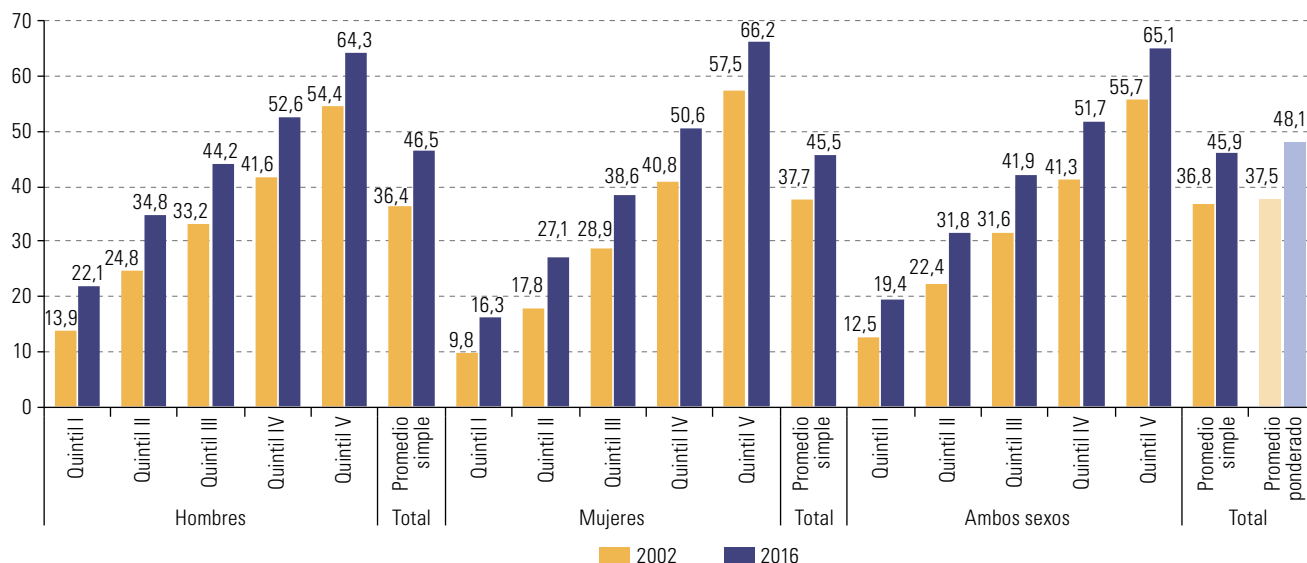
En el gráfico IV.10 se muestra que, en promedio, un 52% de los ocupados se encuentran en esta situación más desprotegida y que solo un 48% están afiliados o cotizan a un sistema de pensiones. Esa proporción es mucho menor en los quintiles de menores ingresos, especialmente entre las mujeres, y solo los trabajadores del quintil de mayores ingresos alcanzan, en promedio, una cobertura cercana al 65%. En promedio, en los países de América Latina no se observan diferencias de género entre la proporción de ocupados que están afiliados o cotizan a los sistemas de pensiones. Sin embargo, la proporción de mujeres desprotegidas en los primeros cuatro quintiles de ingresos es superior a la de los hombres, en especial en los dos primeros quintiles, donde la proporción de mujeres y de hombres que cotizan o están afiliados a un sistema de pensiones es del 16,3% y el 22,1%, respectivamente (en el primer quintil), y del 27,1% y el 34,8% (en el segundo quintil).

Las desigualdades en las formas de inserción laboral se traducen en la capacidad de las personas de desarrollar trayectorias laborales más protegidas y estables, y también en sus oportunidades de bienestar en la última etapa del ciclo de vida, debido a sus distintas capacidades de contribuir a los sistemas de pensiones. En la región existen altos niveles de ocupación de personas mayores, que han superado la edad legal de jubilación. Esto se debe primordialmente a la debilidad de los sistemas de protección social y a la ausencia de otras fuentes de ingresos, en especial de pensiones, lo que los obliga a seguir trabajando en la edad avanzada (CEPAL/OIT, 2018).

<sup>7</sup> Es necesario recordar que una alta proporción de asalariados no cuenta con contratos formales de trabajo. De acuerdo con el *Panorama Social de América Latina, 2015* de la CEPAL, el 42,8% de los trabajadores asalariados estaba en esa situación alrededor de 2013. Según el *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2016), esa proporción se habría mantenido al menos hasta 2015.

**Gráfico IV.10**

América Latina (18 países): ocupados que están afiliados o cotizan a sistemas de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles y sexo, alrededor de 2002 y 2016<sup>a b c</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> Promedios simples por quintiles. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia (1999), el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay (2003), el Perú y la República Dominicana se registra la afiliación de los trabajadores a sistemas de pensiones. En los restantes países, el indicador utilizado corresponde a la cotización en sistemas de pensiones o a mediciones asimilables a esta. La información de México para 2016 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de cobertura de seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en CONEVAL (2017).

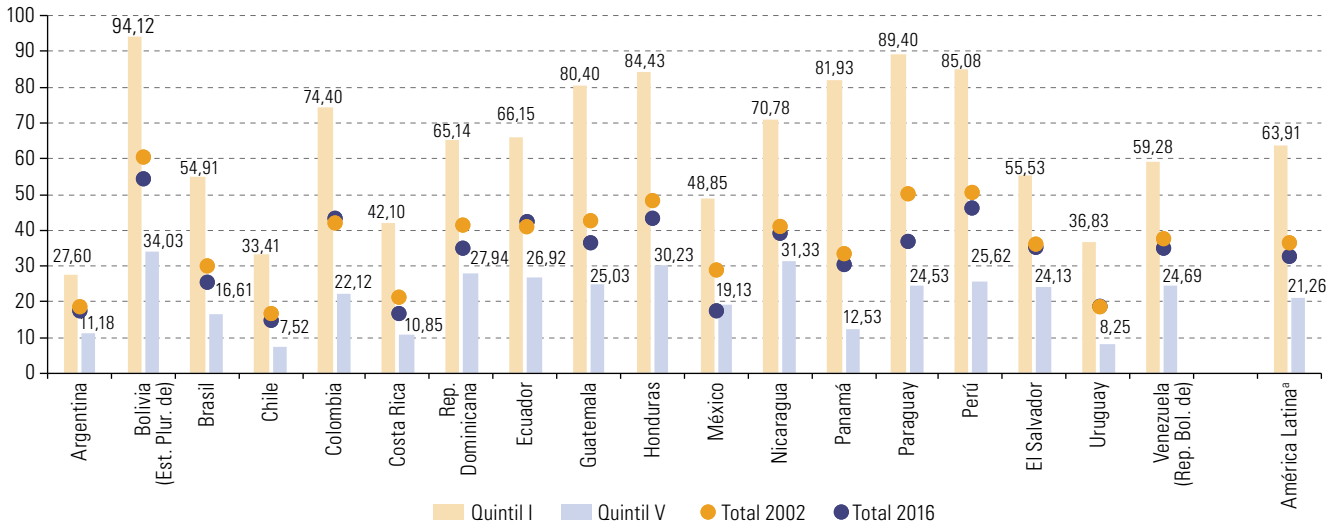
<sup>c</sup> En la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) refiere a asalariados.

Otra forma de inserción laboral menos protegida es la ocupación por cuenta propia no calificada. El trabajo por cuenta propia es una fuente muy importante de generación de empleo e ingresos en los mercados laborales de la región (Weller y Gontero, 2017). Se trata de una categoría ocupacional heterogénea, pero con tendencias de precariedad, dado que suele concentrarse en sectores de baja productividad y con poco acceso a prestaciones sociales (sobre todo a la protección social contributiva). Estos sistemas fueron originalmente diseñados para trabajadores en relación de dependencia, por lo tanto se excluía a la población ocupada por cuenta propia. Las transformaciones en el mundo del trabajo, asociadas a la revolución tecnológica, pueden aumentar aún más la proporción de ocupados en esta situación. Dado el peso de esta categoría ocupacional, muchos países de la región han hecho esfuerzos por reconocer la importancia de brindar a estos trabajadores acceso a una seguridad social y laboral que les permita cubrirse ante los riesgos que pudiesen enfrentar a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016d; Weller y Gontero, 2017).

Los trabajadores por cuenta propia no calificados representan, en promedio, un tercio de la ocupación de los países. Para el promedio de los países incluidos en el gráfico IV.11, su participación disminuyó del 36,5% al 32,7% entre 2002 y 2016. Esa proporción se eleva a más del 60% del promedio de ocupados del primer quintil de ingresos. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay y el Perú corresponde a más del 80% de la población ocupada del primer quintil de ingresos.

**Gráfico IV.11**

América Latina (18 países): ocupados por cuenta propia no calificados de 15 años y más, según quintiles extremos de ingresos, alrededor de 2016 y niveles promedio de 2002 y 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



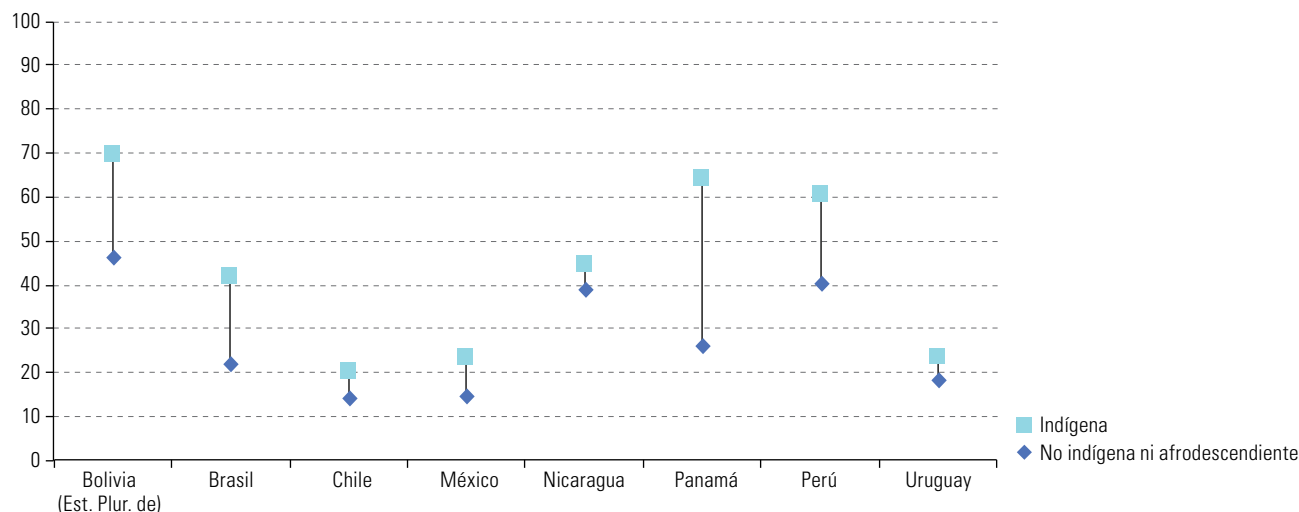
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedios simples.

Otras dimensiones importantes de la matriz de la desigualdad, como la condición étnico-racial y las situaciones que enfrenta la población migrante, generan círculos de exclusión en la inserción laboral y agudizan las diferencias por nivel socioeconómico (véase el recuadro IV.3). En el caso de los pueblos indígenas, los indicadores que suelen utilizarse para analizar la inserción laboral responden a parámetros convencionales del trabajo en sociedades orientadas al mercado, y no necesariamente son pertinentes para comprender la economía, el bienestar y la dinámica poblacional de esos pueblos. Más aún, en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se establece que las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de estos pueblos deberán ser reconocidas como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos, y que se deberá velar por que dichas actividades se fortalezcan y fomenten, según su interés. Sin perjuicio de ello, si bien la categoría ocupacional por cuenta propia está relacionada con los servicios y las actividades tradicionales, la alta proporción de población indígena ocupada en esta categoría (mucho mayor que la del resto de la población) indica que las personas indígenas insertas en el mercado laboral poseen una menor protección. Las brechas más importantes en este sentido se dan en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Panamá y el Perú (véase el gráfico IV.12). Con todo, en las economías indígenas coexisten formas tradicionales y modernas, que se insertan en estructuras de producción y comercialización complejas y diversas. Por ello, el desafío es avanzar hacia una gobernanza económica indígena (Gros y Foyer, 2010).

**Gráfico IV.12**

América Latina (8 países): ocupados por cuenta propia no calificados de 15 años y más, según condición étnica, alrededor de 2016  
(En porcentajes)



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

**Recuadro IV.3****Desafíos de la inclusión laboral de inmigrantes en América Latina**

Uno de los desafíos de inclusión en América Latina y el Caribe es la incorporación de la población inmigrante en los países de destino. Las políticas sociales, laborales, migratorias y de protección social tienen un papel clave para el logro de este objetivo. La situación actual se caracteriza por una coexistencia de altos niveles de ocupación entre los trabajadores migrantes, con múltiples brechas de inclusión si se compara con la población local, manifestadas en un desigual acceso al mercado laboral formal y a la afiliación a los sistemas de salud y pensiones. Esto ocurre en un contexto de cambios en los patrones migratorios: la inmigración en la región ha dejado de ser mayoritariamente extrarregional para pasar a ser intrarregional, y se han intensificado y generado nuevos corredores hacia la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

Desde un enfoque de derechos, uno de los principales retos de la inclusión de la población migrante en la región es afrontar su situación de irregularidad, informalidad laboral y peores condiciones laborales. Si bien existe demanda de trabajo en los países receptores, los marcos normativos, la institucionalidad y las políticas públicas para los inmigrantes no suelen tener un desarrollo suficiente ni son necesariamente coherentes con los instrumentos internacionales y la complejidad del fenómeno. Por ejemplo, las dificultades para obtener permisos de trabajo son una de las barreras para acceder al mercado de trabajo formal y al sistema de protección social asociado, y en este sentido es clave la coordinación entre políticas laborales y migratorias para no obstaculizar la obtención de contratos de trabajo e impedir que la pérdida del empleo implique la pérdida del permiso de residencia.

Abordar este desafío requiere, en primera instancia, el reconocimiento de que, en ausencia de políticas adecuadas, la condición migratoria puede interactuar con los otros ejes de la matriz de la desigualdad social (clase social, sexo, raza y etnia, ciclo de vida y territorio) y agudizar los riesgos de exclusión y profundización de brechas. En particular, dado que la condición migratoria define una cuestión básica de pertenencia a los Estados y de acceso a los mercados laborales y a los sistemas de protección social, es fundamental enfatizar los riesgos de exclusión social de la población migrante en los países de destino.

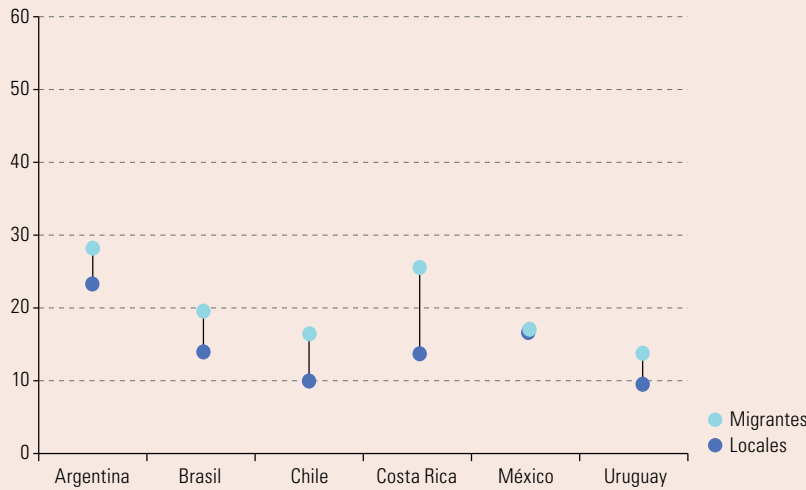
El perfil sociodemográfico de la inmigración en la región se caracteriza por tener una proporción mayoritaria de personas en edad de trabajar, cuyos niveles educativos son, salvo excepciones, iguales o mayores que los locales. Al mismo tiempo, existe heterogeneidad en términos de la composición por sexo y el predominio de hombres o mujeres varía según el país. La inmigración en América Latina tiene un marcado carácter laboral, que se confirma a partir de los indicadores de población en edad de trabajar, población económicamente

## Recuadro IV.3 (conclusión)

activa (PEA), tasa de ocupación y desempleo (véase el cuadro A1.2 del anexo). Según la base de datos *World Population Prospects* del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, en 2015 eran minoría los países de la región que tenían políticas de inclusión laboral orientadas a disminuir las barreras de acceso y la discriminación de la población migrante en el mercado de trabajo. Esto es preocupante, sobre todo si se considera el alto impacto de esos problemas en las posibilidades de integración de los trabajadores migrantes y sus familias en los países de destino. De hecho, en comparación con la población local, la participación de los migrantes en sectores de baja productividad es mayor, a pesar de que sus niveles de escolaridad son, en promedio, más elevados. Eso genera problemas de sobrecualificación, aumento de la informalidad, menores ingresos y límites al acceso a los sistemas de protección social por parte de los trabajadores migrantes y sus familias.

América Latina (6 países): sobrecualificación en migrantes y población local, ocupados de 15 años y 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; sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** La sobrecualificación se operacionaliza como trabajadores con nivel educativo terciario ocupados en sectores de baja productividad.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Acosta, "Regional report on citizenship: the South American and Mexican cases", *Comparative Report*, N° 2016/01, Florencia, European University Institute, 2016; D. Acosta, y L. Freier, "Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America", *International Migration Review*, vol. 49, N° 3, Nueva York, Center for Migration Studies of New York (CMS), 2015; 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; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "La inmigración laboral en América Latina", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 16 (LC/TS.2017/30), Santiago, 2017; J. Martínez, M. 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; J. Martínez y C. Orrego, "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; 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; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región", *Informe Técnico*, N° 2016/2, Ginebra, 2016; Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, 2015; World Population Policies Database, Nueva York, 2015 [en línea] [https://esa.un.org/poppolicy/about\\_database.aspx](https://esa.un.org/poppolicy/about_database.aspx); *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares* (A/RES/45/158), Nueva York, 18 de diciembre de 1990; y encuestas de hogares de los respectivos países.

### c) Ingresos laborales y subempleo

La CEPAL ha reiterado la importancia del trabajo como pilar para que las personas y sus familias accedan a ingresos que posibiliten niveles de vida adecuados. Dado que el nivel de ingresos es uno de los elementos centrales de la calidad de la inserción laboral, la mayoría de los países definen en su legislación un salario mínimo, elemento clave de la institucionalidad laboral, como manera de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores de los sectores más desfavorecidos. Este representa un umbral de ingresos laborales (por hora o por producción, según cada legislación) que no se puede bajar y debería garantizar condiciones mínimas de vida para el trabajador y su familia, considerando el contexto socioeconómico de cada país (CEPAL, 2017b).

Las legislaciones de salario mínimo en los países de la región son variadas, en términos de nivel y regulación de su determinación. Algunas tienen alcance nacional, mientras que otras se definen de acuerdo con las categorías ocupacionales. Mientras que en el último decenio y medio en algunos países se aumentó el salario mínimo real, en otros se ha mantenido en niveles muy bajos, inferiores incluso a la línea de pobreza (CEPAL, 2017b). La proporción de personas ocupadas cuyos ingresos laborales son inferiores al ingreso mínimo establecido por cada país es un indicador de la insuficiencia de la inserción laboral para garantizar niveles adecuados de vida. En promedio, alrededor del 40% de la población ocupada de los países de América Latina se encuentra en esta situación<sup>8</sup>.

En el gráfico IV.13 se muestran las desigualdades etarias y de género con relación a este indicador. En términos del ciclo de vida, tanto los jóvenes (15 a 24 años) como las personas mayores de 65 años son más proclives a contar con ingresos laborales inferiores al salario mínimo (en promedio, un 55,9% y un 64,7%, respectivamente). Los ingresos laborales son mayores durante la vida adulta productiva, sobre todo entre los ocupados de 25 a 44 años, donde, para el promedio de los países, la proporción de personas que recibe ingresos inferiores al salario mínimo baja al 34,6%. A lo largo del ciclo de vida se observa también que las mujeres enfrentan en mayor proporción una inserción laboral con ingresos bajos. La información presentada en el gráfico IV.13 muestra cómo esa brecha aumenta durante la trayectoria laboral y alcanza la mayor diferencia en el tramo etario de 45 a 64 años (la diferencia promedio entre el porcentaje de mujeres y de hombres con ingresos inferiores al salario mínimo en este grupo de edad es de 16 puntos porcentuales).

Otra indicación de que parte de los ocupados no alcanza los ingresos requeridos para lograr niveles adecuados de bienestar es que hay una proporción significativa de subempleo por ingresos, es decir, de personas que trabajan jornadas excesivas para lograr ingresos laborales por sobre los niveles de pobreza relativa en su país. En 2016, alrededor del 20% de los ocupados, en promedio, trabajaba semanas laborales de más de 44 horas, con ingresos laborales equivalentes inferiores a la línea de pobreza relativa<sup>9</sup>. Esa proporción es mucho más elevada en las zonas rurales (35%) que en las urbanas (16%) (véase el gráfico IV.14). A pesar de que las brechas han disminuido desde principios de la década de 2000, las diferencias siguen siendo muy grandes. Además, se constata el reciente aumento del promedio de trabajadores en situación de subempleo por ingresos en las zonas urbanas y la falta de progreso en las zonas rurales entre 2008 y 2016.

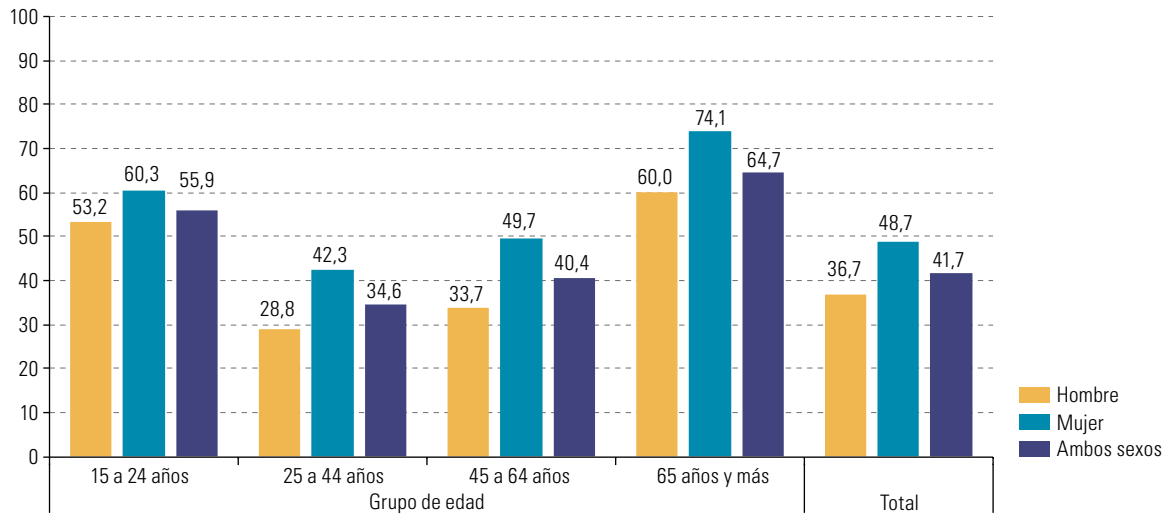
<sup>8</sup> La legislación del salario mínimo estrictamente se aplica solo a los asalariados con contrato de trabajo, por lo que parte de la población ocupada (no asalariada y asalariada informal o sin contrato) no está legalmente cubierta por este régimen. Pese a ello, es una aproximación indicativa de la proporción de trabajadores que no alcanzan niveles mínimos de remuneración por su trabajo para garantizar un nivel de vida digno. Además, el salario mínimo suele tener un efecto "faro", ya que también sirve de referencia para los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de tiempo parcial.

<sup>9</sup> Si esos ocupados trabajaran 44 horas semanales o menos, su ingreso mensual sería menor a la línea de pobreza relativa del país. Se define la pobreza relativa como el 50% del valor mediano del ingreso per cápita, sin aplicar escalas de equivalencia.



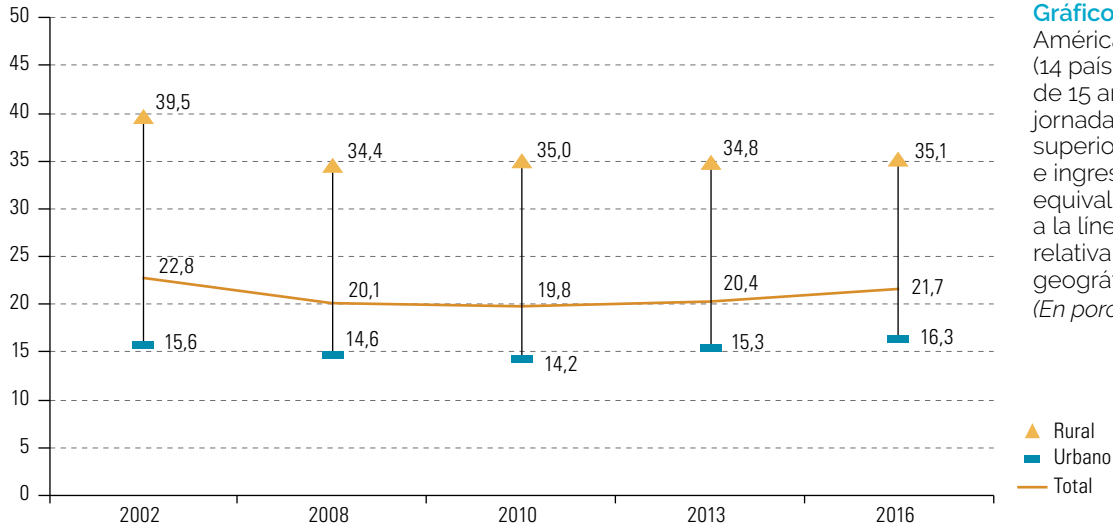
**Gráfico IV.13**

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016<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> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

**Gráfico IV.14**

América Latina (14 países): ocupados de 15 años y más con jornadas laborales superiores a 44 horas e ingresos laborales equivalentes menores a la línea de pobreza relativa, según zona geográfica, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

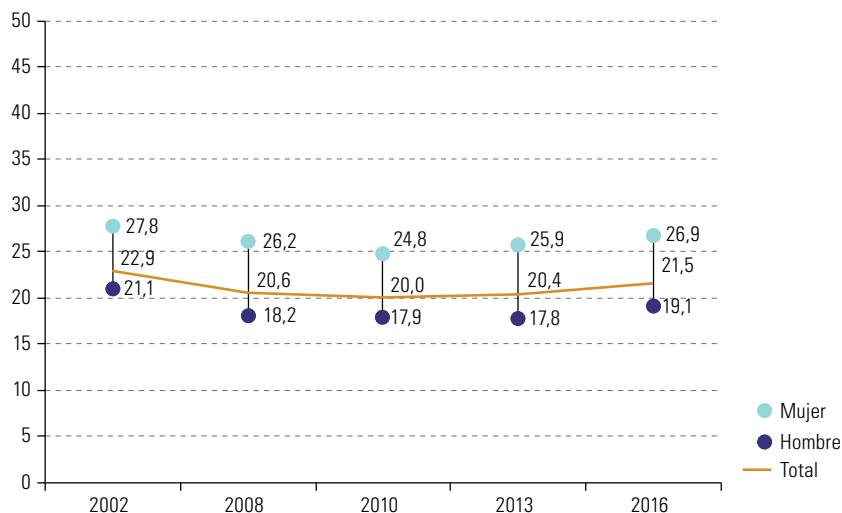
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

En relación con este indicador de baja calidad laboral también es relevante la desigualdad de género. Si bien la brecha entre hombres y mujeres es menos pronunciada que la que se da entre zonas geográficas, esta ha aumentado en la última década y media. En el último año con información disponible, en promedio, un 26,9% de las mujeres ocupadas se encontraban en situación de subempleo por ingresos, con lo que se volvió al nivel de 2002 (véase el gráfico IV.15). En el caso de los hombres, la proporción también aumentó en los últimos años y alcanzó, en promedio, al 19% de los ocupados con jornadas extensas. El incremento que se registró entre los hombres fue menor que el que se dio entre las mujeres, por lo que aumentó la brecha de género.

**Gráfico IV.15**

América Latina  
(18 países): ocupados  
de 15 años y más, con  
jornadas laborales  
superiores a 44 horas  
e ingresos laborales  
equivalentes menores  
a la línea de pobreza  
relativa, según sexo,  
2002-2016<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> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

La institucionalidad laboral tiene un papel clave en la mejora de las condiciones laborales y la promoción del trabajo decente, tanto en lo que se refiere a las oportunidades de empleo y la protección contra el desempleo, como a nivel de las remuneraciones, el acceso a la seguridad social y la observancia de los derechos en el trabajo. En este sentido, la CEPAL recomienda fortalecer las políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, orientadas al aumento de la formalización, la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva (CEPAL, 2018a).

#### d) Desafíos de la inserción laboral juvenil

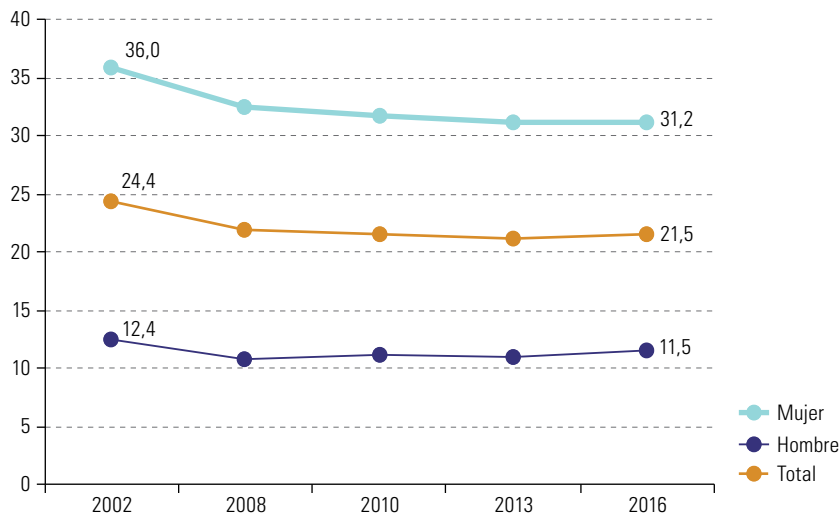
La transición del sistema educativo al mundo laboral es un paso fundamental en el ciclo de vida, emancipación y desarrollo de la autonomía de las personas. La población juvenil enfrenta procesos particularmente difíciles en esa trayectoria. La inserción en el primer empleo preanuncia muchas veces las características de una futura inserción y trayectoria laboral. Tradicionalmente, estas dificultades se han analizado a partir de las tasas de desempleo juvenil, que son mucho más altas que en la población adulta, en particular la tasa de desocupación asociada a la búsqueda del primer empleo (CEPAL/OIT, 2017). Pese a sus mayores niveles de educación y habilidades, los jóvenes son los más afectados por el desempleo, fenómeno especialmente agudo entre las mujeres jóvenes. En particular, los países del Caribe tienen algunas de las tasas de desempleo juvenil más altas del mundo, lo que se traduce en altos niveles de emigración de jóvenes.

Las transformaciones en el contexto de la vida de los jóvenes de la región han llevado a que el análisis de este paso sea más complejo y menos lineal que en el pasado. La diversidad de situaciones y características de los jóvenes y sus entornos determina una diversidad de trayectorias y transiciones irregulares, en las que frecuentemente van y vuelven entre el sistema educativo y el mercado laboral, o a veces están en ambos al mismo tiempo. Algunos factores que inciden en estas transformaciones están relacionados con los sistemas educativos, que han ampliado notablemente su cobertura, y otros se vinculan con la demanda de sectores productivos, que se ha vuelto más dinámica y global, y requiere procesos de capacitación permanentes. A su

vez, el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y los cambios en las estructuras familiares han llevado a la postergación de la maternidad y la paternidad, lo que ha pospuesto las exigencias de autonomía económica en los jóvenes (Trucco y Ullmann, 2015).

Una aproximación a la dinámica de transiciones hacia el mundo laboral de las y los jóvenes en la región revela algunas características propias (Gontero y Weller, 2015). En primer lugar, en comparación con los países de la OCDE y otros países desarrollados, los jóvenes de la región dejan el sistema educativo relativamente temprano (entre los 18 y 19 años). Por otra parte, la situación de estudio y trabajo al mismo tiempo es menos común que en países desarrollados. En tercer lugar, la proporción de jóvenes que se encuentra fuera del sistema educativo y no está ocupada en el mercado laboral aumenta durante la adolescencia, pero comienza a disminuir con la edad (a partir de los 25 años) para el caso de los hombres. Las mujeres, sin embargo, permanecen en esta situación de exclusión por más tiempo y en proporciones bastante mayores a las mujeres jóvenes de países de la OCDE.

En virtud de ello, los y las jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, situación que evidencia fuertes barreras de acceso y permanencia en esos ámbitos clave de inclusión, constituyen un foco especial de atención para los países de América Latina y el Caribe. La proporción promedio de jóvenes en esa situación se ha mantenido en alrededor del 21% desde 2008, año en que se produjo una reducción desde más del 24%, debido, sobre todo, al descenso de la proporción promedio de mujeres jóvenes que se encontraban fuera del sistema educativo y del mercado laboral (véase el gráfico IV.16). Aunque el porcentaje promedio de mujeres jóvenes que no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo es casi el triple que el porcentaje promedio de jóvenes del sexo masculino en esa situación, la brecha disminuyó levemente (3,9 puntos porcentuales) en el período analizado, en especial en la primera década de 2000.



**Gráfico IV.16**  
América Latina  
(18 países): jóvenes  
de 15 a 29 años que  
no estudian ni están  
ocupados en el  
mercado laboral, según  
sexo, 2002-2016<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> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

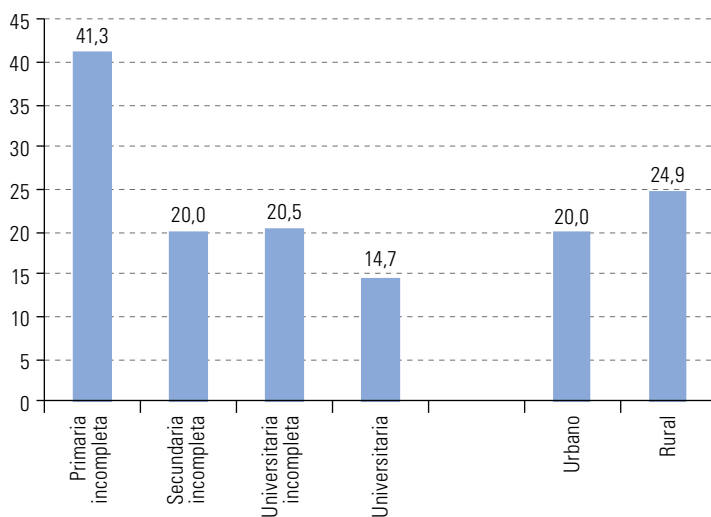
La mayor proporción de mujeres jóvenes en esta situación de exclusión en América Latina contrasta con lo que ocurre en países más desarrollados, donde la probabilidad es la misma para hombres que para mujeres (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

En ausencia de políticas y sistemas de cuidado, y de un cambio significativo de la división sexual del trabajo en el ámbito de las familias, el embarazo adolescente y la alta carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado realizado por las mujeres explican, en gran parte, esta brecha de género. En particular, la distribución desigual del trabajo no remunerado y de cuidado entre hombres y mujeres, el no reconocimiento de su valor económico y las barreras que eso impone a la plena integración de las mujeres al mercado laboral y, por lo tanto, a la obtención de su autonomía económica reproducen las desigualdades de género a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016b). En este marco es clave pensar cómo responder a las necesidades de conciliación entre el trabajo, los estudios y la vida familiar y personal de los y las jóvenes, y reforzar las políticas y los sistemas integrados de cuidado.

Un factor determinante en el proceso de transición de la escuela al trabajo es el nivel educativo alcanzado: las personas jóvenes que desertan durante la primaria, es decir, con trayectorias educativas truncas tempranamente, tienen la mayor probabilidad de estar fuera también del mercado laboral. El nivel educativo está muy asociado a las desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la región y que el sistema educativo no ha revertido, a pesar de los avances analizados en la sección B.1.a. de este capítulo. Mientras que, en promedio para América Latina, un 41,3% de los jóvenes con primaria incompleta no se encontraba estudiando ni ocupado en el mercado de trabajo en 2016, esta proporción se reduce al 20% de los jóvenes con secundaria incompleta y el mismo porcentaje se registra para aquellos con enseñanza universitaria incompleta. La proporción de jóvenes que alcanzaron un nivel de educación universitaria (al menos cinco años de educación superior) y se encuentran en esta situación de exclusión se reduce al 14% (véase el gráfico IV.17).

#### Gráfico IV.17

América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según nivel educativo y zona geográfica, alrededor de 2016<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).

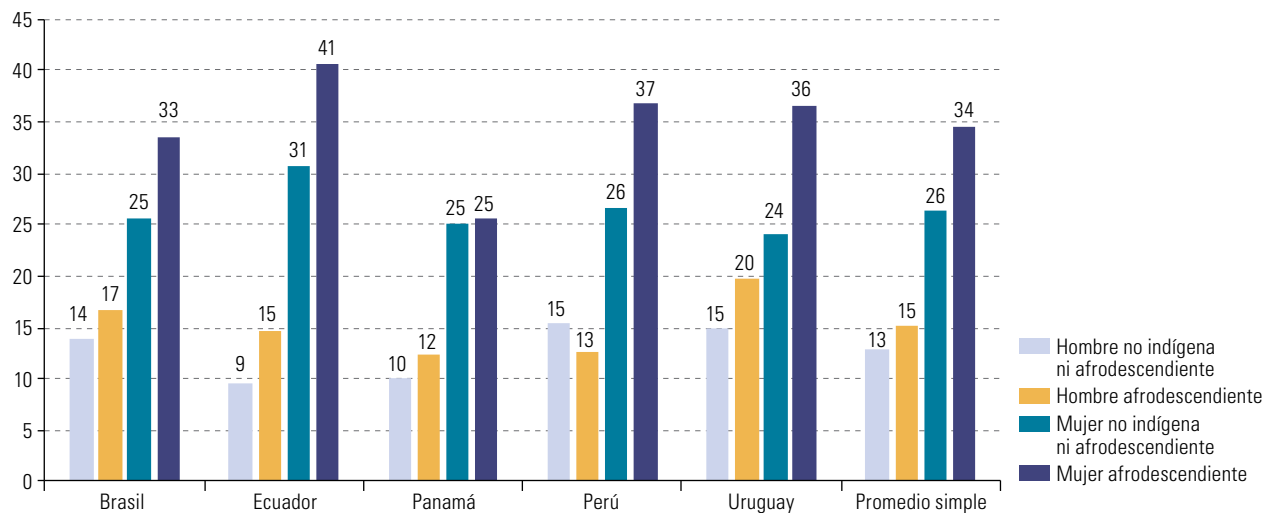
<sup>a</sup> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela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

Las zonas rurales concentran mayor proporción de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral en comparación con las zonas urbanas (un 25% frente a un 20%) (véase el gráfico IV.17). Esto tiene relación con la menor cobertura educativa en las zonas rurales, especialmente a partir de la secundaria, con las características de los mercados laborales de estos territorios y con los patrones de fecundidad y otros rasgos culturales que afectan las trayectorias de vida de los jóvenes rurales (CEPAL, 2017b).

Las dimensiones que determinan los patrones de desigualdad social en la región muchas veces se encadenan, entrecruzan y potencian, generando círculos de exclusión en algunos grupos de la población. Así, la desigualdad de género y la desigualdad que afecta a la población afrodescendiente se combinan y, excepto en Panamá, afectan en mayor medida a las jóvenes afrodescendientes (véase el gráfico IV.18). En promedio, la proporción de jóvenes mujeres afrodescendientes en esa situación es 2,6 veces superior a la de los jóvenes no afrodescendientes ni indígenas. La principal razón por la que las jóvenes no están estudiando u ocupadas en el mercado de trabajo es que están realizando trabajo doméstico no remunerado en sus hogares o labores de cuidado. Por su parte, las jóvenes afrodescendientes están mucho más dedicadas a los quehaceres domésticos no remunerados que sus pares no afrodescendientes (CEPAL, 2017c).

#### Gráfico IV.18

América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016<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> Promedios simples.

## C. Acceso universal al ejercicio de los derechos y a los beneficios del desarrollo: la doble inclusión social y laboral

Para avanzar hacia crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, es necesario avanzar simultáneamente en la inclusión social y laboral. Desde 2002, la proporción de hogares en situación de doble inclusión social y laboral ha aumentado constantemente, en tanto que el porcentaje de hogares en doble exclusión ha bajado. Pese a ello, solo uno de cada cuatro hogares latinoamericanos se encuentra en una situación de doble inclusión y las brechas son mayores para la población rural y para los hogares cuyo jefe o jefa es indígena o afrodescendiente.

En América Latina no solo hay amplios sectores de la sociedad que viven en situación de pobreza o extrema pobreza (véase el capítulo II), sino que también hay otros en situación de vulnerabilidad, con ingresos levemente por encima de la línea de pobreza y que trabajan en situación de informalidad y precariedad, sin protección social

para enfrentar las crisis, la vejez, las enfermedades y los accidentes laborales, y otras situaciones como la maternidad y la paternidad (CEPAL, 2016d). Asimismo, como ya se analizó, muchos aún sufren limitaciones en el acceso a la educación, la salud o la infraestructura básica, especialmente en zonas rurales.

Es necesario que la política social tenga una vocación universalista, que contribuya a la construcción del Estado de bienestar para toda la población (CEPAL, 2016d y 2018d). Por ende, las instituciones a cargo de las políticas de desarrollo social deben tener una mirada amplia, tanto de las poblaciones objetivo, como de las acciones requeridas para promover de manera sostenible mejoras en su bienestar, que deben incluir tanto el ámbito social como el laboral. Las autoridades a cargo del desarrollo social en los países de la región están reflexionando y actuando sobre este tema. A dos décadas del lanzamiento de los programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza, que buscan mejorar los ingresos de los hogares y las capacidades de sus miembros y han tenido importantes resultados (CEPAL, 2016d), las políticas públicas que se han puesto en marcha para lograr un desarrollo social inclusivo también enfatizan los objetivos de la inserción laboral y productiva de los jóvenes y los adultos en edad de trabajar.

En particular, para avanzar hacia crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, existe un consenso cada vez mayor en torno a la necesidad de lograr, por una parte, al menos niveles básicos de bienestar mediante el acceso universal a los derechos y servicios sociales de calidad, y, por la otra, oportunidades de trabajo decente. Esto refiere al doble desafío de la inclusión social y laboral.

## 1. Un ejercicio de medición

El concepto de inclusión social es multidimensional y se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda, y la disponibilidad de ingresos. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad (CEPAL, 2008 y 2009; Naciones Unidas, 2016; Levitas y otros, 2007). De este modo, hay un continuo que va desde niveles muy acentuados de exclusión, que reflejan la situación de quienes tienen la mayoría de sus derechos conculcados, hasta la inclusión plena, en la que se cuenta con altos niveles de bienestar socioeconómico y capacidad de ejercicio de derechos. Todo ello en un contexto en el que, si hay una carencia de niveles básicos de educación o salud, o si se vive en un hogar sin acceso a servicios básicos, como agua, saneamiento y electricidad, no están dadas las condiciones para la inclusión social.

El concepto de inclusión laboral, a su vez, está ligado al de trabajo decente definido por la OIT (1999) e incorporado en el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (“promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”). El concepto de trabajo decente se refiere a la promoción de oportunidades para que hombres y mujeres puedan realizar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es un concepto multidimensional, que integra las dimensiones cuantitativa y cualitativa del trabajo. Propone medidas dirigidas no solamente a la creación de puestos de trabajo y al enfrentamiento del desempleo, sino también a la superación de formas de trabajo que generan ingresos insuficientes para que las personas y sus familias superen la pobreza, o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes, y que, por ese motivo, contribuyen a

la reproducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Afirma la necesidad de que el empleo esté asociado a la protección social y a la plena observancia de los derechos en el trabajo, incluidos los derechos de representación, asociación, organización sindical y negociación colectiva (OIT, 1999; Rodgers, 2002; Abramo, 2015; CEPAL, 2016b).

El siguiente ejercicio de medición de la doble inclusión —social y laboral— apunta a: i) la capacidad de los Estados para garantizar simultáneamente el acceso universal a los derechos a servicios sociales y a la infraestructura básica, independientemente del nivel de ingresos y otras características de los hogares, y ii) la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con empleos decentes que les otorguen acceso a la protección social y les permitan salir de la pobreza. El análisis de la doble inclusión busca evidenciar algunas de las deudas para garantizar derechos básicos que permiten a las personas transitar hacia el desarrollo social inclusivo, poniendo énfasis en las interrelaciones que existen entre el acceso a los servicios sociales y al trabajo decente. Es un análisis complementario al de pobreza monetaria, presentado en el capítulo II de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, y permite tomar en cuenta los efectos de las acciones de política pública en los países, por ejemplo, en relación con la ampliación del acceso a servicios básicos, educación y protección social contributiva.

La tipología de doble inclusión fue elaborada para el documento de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, realizada en Montevideo (CEPAL, 2017a). Se inspira en el concepto de doble inclusión de Martínez y Sánchez-Ancochea (2013), donde se analiza el proceso de doble inclusión en Costa Rica, entendido como expansión de los servicios sociales y creación de empleo, y en el ejercicio de operacionalización de la doble inclusión para Colombia de Angulo y Gómez (2014). Este documento fue muy bien recibido por los países y en la resolución 2 (II) de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se solicitó su amplia difusión para promover el diálogo a nivel nacional en relación con sus principales recomendaciones. En el recuadro IV.4 se describe el ejercicio de operacionalización de la doble inclusión —social y laboral— que se lleva a cabo en este capítulo sobre la base de datos provenientes de encuestas de hogares. Este es un ejercicio más exigente que el realizado para la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, especialmente en la dimensión laboral.

## 2. Tendencias en la doble inclusión: avances y brechas

En 2016 solamente el 23,5% de los hogares de América Latina se encontraban en una situación de doble inclusión, es decir, lograban simultáneamente la inclusión social y laboral (véase el gráfico IV.19). En el promedio simple de los países de la región, desde 2002 la proporción de hogares en situación de doble inclusión ha aumentado de manera continua, en tanto que el porcentaje de hogares en doble exclusión ha bajado. Como resultado, la razón entre el porcentaje de hogares en doble exclusión y el de hogares en doble inclusión se ha reducido a la mitad: pasó de 3,9 en 2002 a 1,9 en 2016.

En términos absolutos, en 2016, 46,5 millones de hogares (en los que vivían 132,9 millones de personas) tenían niveles de doble inclusión, mientras que 60,6 millones de hogares (238,5 millones de personas) estaban en condición de doble exclusión. Las tendencias de la doble inclusión se explican por un aumento continuo de la inclusión social y laboral entre 2002 y 2016, si bien los avances en la primera han sido mayores que en la segunda.

**Recuadro IV.4**

La doble inclusión y sus componentes sociales y laborales: metodología de medición

Las dos dimensiones para el ejercicio de medición de la doble inclusión son la inclusión laboral y la inclusión social. Cada una de ellas, como resultado de los indicadores que la componen, clasifica a los hogares en situación de inclusión o de exclusión. Los indicadores utilizados caracterizan a los hogares —que constituyen la unidad de análisis conforme a su función de principal unidad de intervención de muchas políticas de desarrollo social— ya sea directamente o a través de propiedades que caracterizan a algunos de sus miembros y que posteriormente se utilizan para clasificar al hogar.

En la dimensión de inclusión social, un hogar se considera en situación de inclusión cuando se dan todas las siguientes condiciones:

- Educación: i) que no haya ningún miembro en edad escolar, según legislación nacional (por lo general, de 6 a 17 años), que no esté asistiendo a la escuela sin haber completado la secundaria; ii) que no haya ningún miembro en edad escolar rezagado tres años o más respecto del grado educativo que corresponde a su edad; iii) que no haya ningún miembro de 18 a 64 años con educación básica incompleta (primaria y secundaria baja); iv) que no haya ninguna persona de 65 años o más sin educación primaria completa.
- Equipamiento de servicios básicos en la vivienda: i) que tenga electricidad; ii) que tenga acceso adecuado a sistemas de saneamiento (para zonas urbanas no es aceptable que no haya conexión a alcantarillado o que el acceso sea fuera de la vivienda y el predio; en zonas rurales no es aceptable que no haya ningún tipo de servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)); iii) que tenga acceso adecuado a agua potable (para zonas urbanas no es aceptable que el origen del agua sea por pozo o noria, o que el suministro de agua esté fuera de la vivienda y del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros); en zonas rurales no es aceptable que el origen sea de fuentes naturales de agua (ríos, vertientes), o que el tiempo de acceso a la fuente de agua sea de 15 minutos o más).

En la dimensión de inclusión laboral, un hogar se considera en situación de inclusión si:

- Los ingresos laborales y de pensiones contributivas per cápita (suma de todos los ingresos laborales y las pensiones contributivas del hogar, dividida por el número total de miembros del hogar) son iguales o superiores a la línea de pobreza relativa utilizada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que corresponde al 50% del valor mediano del ingreso per cápita).

Y además se da al menos una de estas condiciones:

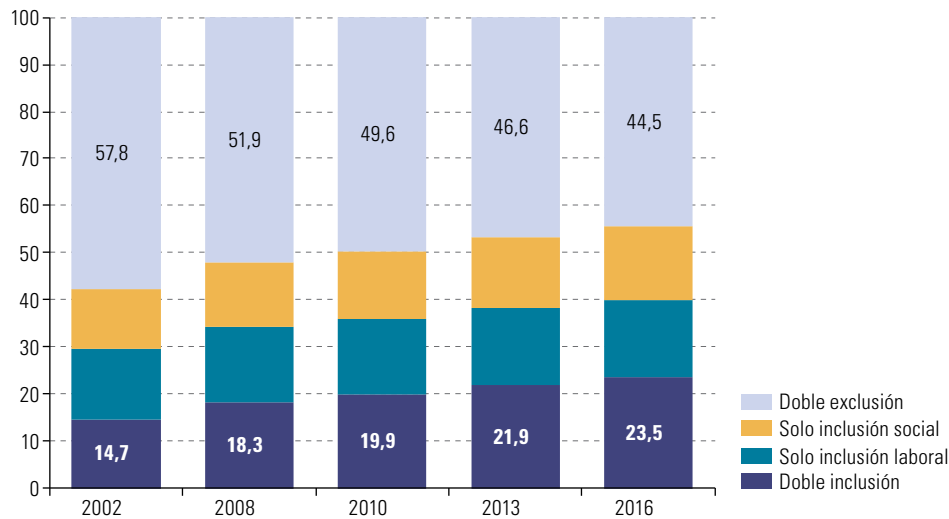
- Todas las personas de 15 años o más que trabajan cotizan (o están afiliadas) en algún sistema contributivo de seguridad social (pensiones o salud).
- Todas las personas económicamente inactivas de 60 a 64 años y todas las personas de 65 años y más reciben pensión contributiva.

Al combinar ambas dimensiones (inclusión social y laboral), los hogares se pueden clasificar en una de cuatro categorías: i) incluidos en la dimensión laboral y en la dimensión social (doble inclusión); ii) incluidos en la dimensión laboral, pero no en la dimensión social (solo inclusión laboral); iii) incluidos en la dimensión social, pero no en la dimensión laboral (solo inclusión social); y iv) no incluidos ni en la dimensión laboral ni en la dimensión social (doble exclusión).

Se reconoce aquí la limitación de medir la inclusión a través de un número restringido de indicadores. Por ejemplo, el concepto de inclusión social remite también al acceso a la salud y a temas más amplios de participación en la sociedad que en general no se captan en las encuestas de hogares. A su vez, el concepto de inclusión laboral remite al de trabajo decente, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define de manera mucho más amplia que los indicadores considerados en este ejercicio.

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





**Gráfico IV.19**  
América Latina  
(17 países): hogares  
en situación de doble  
inclusión y doble  
exclusión social y laboral,  
2002-2016<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> Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

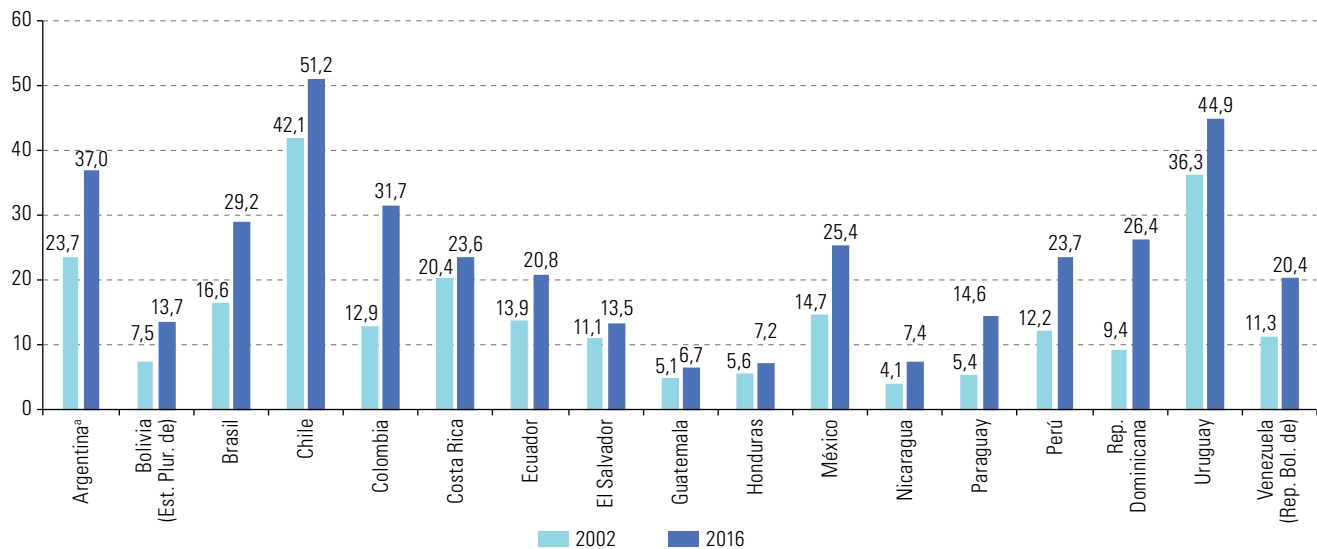
Los niveles de doble inclusión están asociados al grado de fortaleza del Estado de bienestar, definido según la tipología de los regímenes de bienestar (CEPAL, 2016b)<sup>10</sup>. Los países con los niveles más altos de doble inclusión son los que tienen un desarrollo más avanzado del Estado de bienestar, seguidos por los que tienen un desarrollo intermedio. En los países con un Estado de bienestar menos avanzado (países con brechas severas), los niveles de doble inclusión no superan el 15%. En todos los países de la región, la doble inclusión ha aumentado en la última década y media (véase el gráfico IV.20). Los mayores aumentos en doble inclusión entre 2002 y 2016 se dieron en la República Dominicana, Colombia, el Brasil y la Argentina (con variaciones cercanas a 15 puntos porcentuales).

La doble inclusión aún está lejos para la gran mayoría de la población rural de los países de América Latina (véase el gráfico IV.21). Esto se debe a la falta de acceso a infraestructura básica, a los bajos niveles educativos y a la desprotección en el trabajo. La afiliación a la seguridad social de los trabajadores rurales en la región es significativamente menor que la registrada por sus pares urbanos. En parte, esto es consecuencia de las diferencias entre las formas de organización de la producción y las características del mercado de trabajo. Por ejemplo, en las áreas rurales, las tasas de asalarización son menores y, además, una serie de actividades productivas, realizadas principalmente por las mujeres, no son consideradas como empleo en las estadísticas oficiales. También influye el hecho de que los sistemas de pensiones contributivas fueron estructurados sobre la base de modelos que excluían a los sectores rurales o muy segmentados según el tipo de inserción ocupacional (Rossel, 2012). A pesar de este rezago, la implementación de políticas públicas de provisión de infraestructura básica en áreas rurales llevó a un significativo descenso (12,2 puntos porcentuales) de la proporción de hogares rurales en situación de doble exclusión entre 2002 y 2016.

<sup>10</sup> Esta tipología se construyó sobre la base de factores como la capacidad del Estado para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes, y la capacidad de la sociedad para generar ingresos suficientes en el mercado laboral. De acuerdo con esta clasificación se armaron los siguientes grupos de países: i) países con brechas moderadas: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); ii) países con brechas modestas: Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana; iii) países con brechas severas: Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay (CEPAL, 2016b).

**Gráfico IV.20**

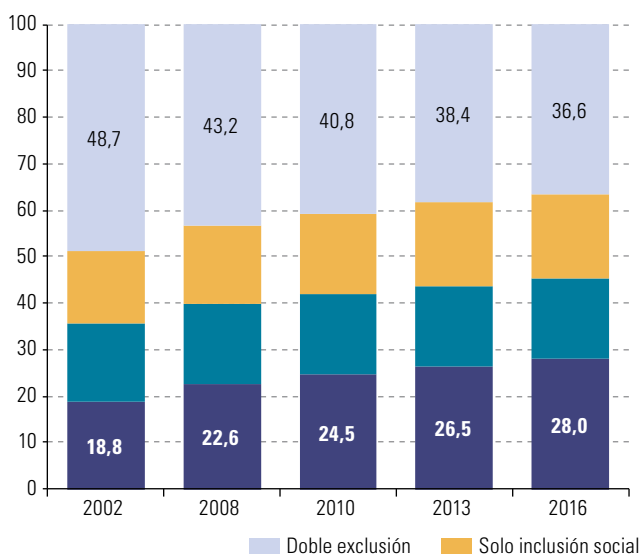
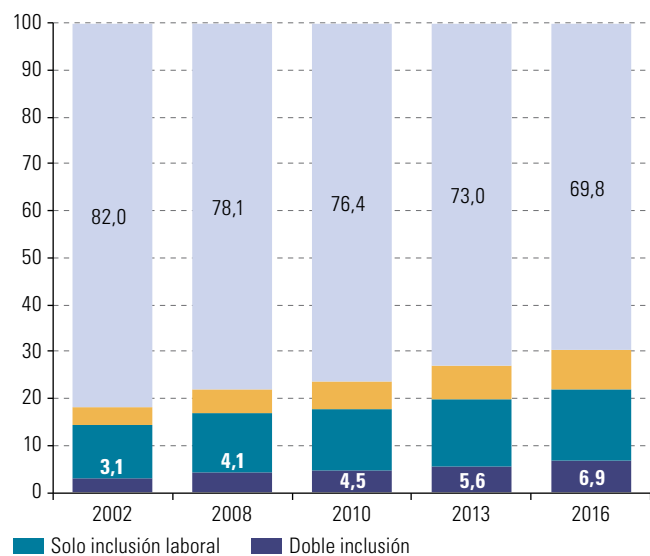
América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión, según país, alrededor de 2002 y 2016  
(En porcentajes)



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> Áreas urbanas.

**Gráfico IV.21**

América Latina (16 países): hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según área urbana o rural, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

**A. Área urbana****B. Área rural**

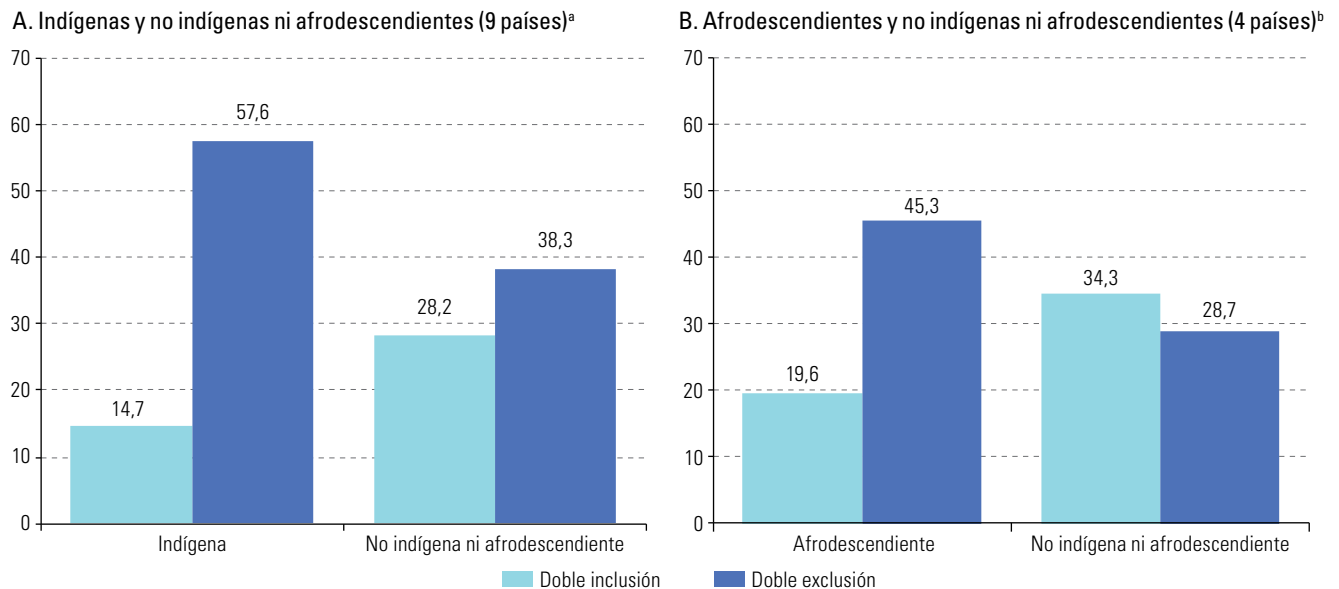
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

Las desigualdades también se manifiestan al considerar otras dimensiones, como la étnico-racial: los hogares cuyos jefes son indígenas o afrodescendientes presentan menores niveles de doble inclusión y mayores niveles de doble exclusión que el resto de la población, lo que refleja las brechas estructurales de bienestar y ejercicio de los derechos de estas poblaciones en relación con los no indígenas ni afrodescendientes (véase el gráfico IV.22).

### Gráfico IV.22

América Latina: hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, alrededor de 2016  
(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> Promedio simple, sobre la base de información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y el Uruguay.

<sup>b</sup> Promedio simple, sobre la base de información del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

Las dimensiones de doble exclusión se dan de manera más profunda en el caso de las personas con discapacidad (véase el recuadro IV.5). Un porcentaje muy bajo de ellas logran la doble inclusión. La falta de igualdad de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad constituye una de las causas subyacentes de la pobreza y la exclusión de esta población y sus familias. Por ello, expandir el acceso a la educación continua a personas con discapacidad y su plena participación en el mundo del trabajo debe ser una prioridad para construir sociedades más inclusivas y tolerantes a la diferencia.

**Recuadro IV.5****Deudas en la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en América Latina**

Para que el desarrollo sea sostenible, tiene que incluir a todos. Por lo tanto, es imperativo expandir las oportunidades de participación de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos de la sociedad y las oportunidades para desarrollar y contribuir con sus potencialidades. La diversidad de la población con discapacidad reclama, además, abordajes diferenciados que respondan no solo a diferentes tipos y grados de discapacidad, sino también a las distintas realidades y experiencias de personas con discapacidad que, debido a su género, condición étnico-racial, lugar de residencia y edad, pueden experimentar múltiples discriminaciones que limitan sus posibilidades de inclusión. Fundamentalmente, avanzar hacia la plena inclusión de la población con discapacidad requiere un cambio cultural: un giro hacia la total valoración de la diversidad humana.

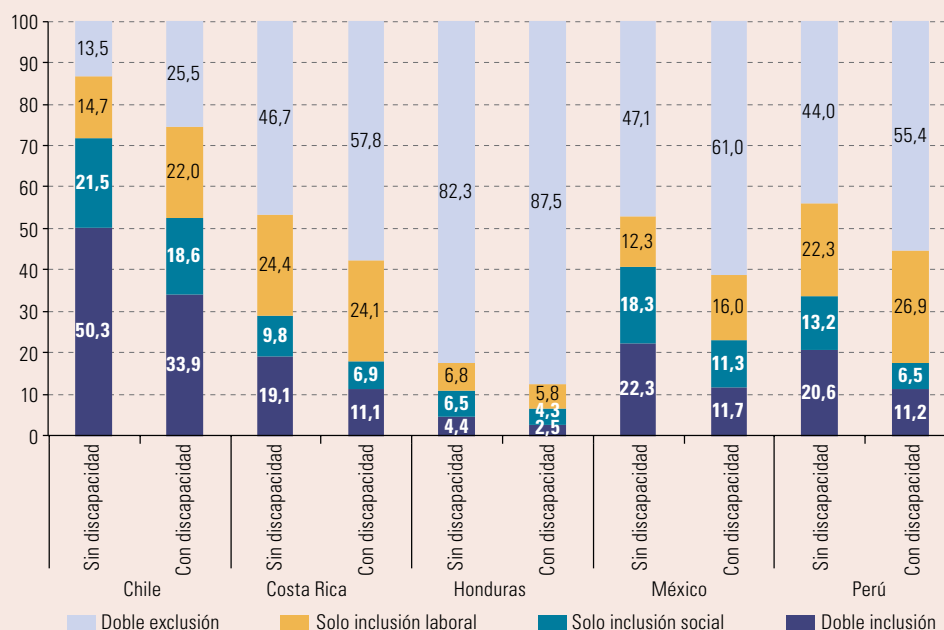
Los elementos constitutivos de la inclusión social y la inclusión laboral para la población con discapacidad están codificados en diversos instrumentos a nivel internacional, regional y nacional. El más relevante para avanzar en materia de derechos a la educación y al trabajo decente de esta población a nivel internacional es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), pero también existen otros instrumentos, como el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (núm. 159) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante este reconocimiento jurídico, los datos sobre la inclusión social y laboral de esta población revelan una cruda realidad.

Como se observa en el siguiente gráfico, un porcentaje muy bajo de personas con discapacidad logra la doble inclusión y, en todos los países, este porcentaje es menor que el de la población sin discapacidad. En contrapartida, en todos los países, salvo Chile, la población con discapacidad en estado de doble exclusión excede el 50%. Estos datos muestran un escenario poco alentador sobre la inclusión de la población con discapacidad y reflejan las enormes barreras que enfrenta para lograr la inclusión social y laboral. Además, aun entre aquellos que son "incluidos" queda la interrogante sobre la calidad de esa inclusión. Por lo tanto, la doble inclusión para la población con discapacidad es, por ahora, una aspiración.

En el ámbito educativo, la exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad en todos los niveles no solo es una seria vulneración de sus derechos, sino que limita sus posibilidades futuras de participación laboral y en otras esferas de la sociedad en igualdad de condiciones. Esta exclusión se debe a barreras de diferente índole: de accesibilidad (por ejemplo, la accesibilidad física de las escuelas y del transporte), del contexto escolar (por ejemplo, la capacitación de profesores, materiales de aprendizaje, currículos adaptados), financieras y, fundamentalmente, actitudinales de los profesores, los estudiantes y los padres y madres de los estudiantes. Expandir el acceso a la educación continua a personas con discapacidad debe ser una prioridad para construir sociedades más inclusivas y tolerantes a la diferencia.

**América Latina (5 países): personas en situación de doble inclusión, inclusión social, inclusión laboral y doble exclusión, por situación de discapacidad, alrededor de 2015**

(En porcentajes)



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

#### Recuadro IV.5 (conclusión)

En el ámbito laboral, algunos de los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad operan a nivel individual (baja calificación técnica y bajos niveles de habilidades blandas) y familiar (bajas expectativas familiares y sobreprotección familiar), o surgen de barreras en el entorno (interrupciones en la cadena de accesibilidad desde el hogar hasta el lugar de trabajo) y de las que enfrentan en los lugares de trabajo (desconocimiento, falta de experiencia con la discapacidad en los lugares de trabajo y una cultura poco inclusiva). Como consecuencia, las personas con discapacidad experimentan tasas de desempleo más altas y una mayor probabilidad de ser económicamente inactivas que las personas sin discapacidad. Si están trabajando, tienen mayor probabilidad de tener empleos mal remunerados, con limitadas perspectivas profesionales. La falta de igualdad de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad es una de las causas de la pobreza y la exclusión de esta población y sus familias.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, 2017; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*, Ginebra, 2015; I. Zúñiga, "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.674), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015; encuestas de hogares de los respectivos países.

El concepto de discapacidad ha evolucionado mucho en las últimas décadas. Se ha pasado de un enfoque biomédico, que considera la discapacidad como un problema personal de salud, a un enfoque de derechos, tal como se plantea en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Desde cada perspectiva se desprenden respuestas de políticas radicalmente diferentes. Desde el modelo biomédico, se requiere de acciones a nivel individual para la provisión de servicios médicos y de rehabilitación, y los encargados de llevar adelante esa intervención serían los profesionales de salud y de rehabilitación. En contrapartida, desde un enfoque de derechos, la acción pública debería orientarse a eliminar barreras (tanto físicas como actitudinales) para lograr el ejercicio de los derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos, lo que es una responsabilidad que recae sobre la sociedad en su conjunto.

Este cambio de enfoque implica transformar las políticas públicas orientadas a abordar las necesidades de la población con discapacidad, pasando de políticas caritativas-asistencialistas a políticas que activamente busquen eliminar la discriminación y expandir las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad en las diferentes esferas de la sociedad. Los países de América Latina y el Caribe han avanzado mucho en esa dirección, pero estos avances no han sido suficientes para cerrar las brechas abismales entre la población con y sin discapacidad en las diferentes dimensiones de la inclusión.

Por último, también existen importantes sesgos de género en materia de inclusión social y, especialmente, laboral. Las mujeres enfrentan grandes barreras de entrada al mercado laboral y a los puestos formales de trabajo, en gran medida por la desigual distribución del uso del tiempo entre hombres y mujeres, que limita las posibilidades que estas tienen de dedicarse al trabajo remunerado, así como por la segmentación ocupacional de género y la discriminación directa. Debido a las limitaciones del análisis llevado adelante en esta sección a nivel de hogar, que tiende a no evidenciar las diferencias que existen en su interior y que son particularmente importantes desde la perspectiva de género, en el capítulo V se aborda en mayor detalle el tema de la autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral.

## D. Síntesis y conclusiones

La situación de la inclusión en América Latina y el Caribe presenta un cuadro de claros y oscuros. Por una parte, pese a los grandes avances en los procesos de inclusión social y laboral, la región enfrenta grandes desafíos, con brechas significativas de cobertura y calidad en la realización de los derechos sociales, así como en las trayectorias laborales de las personas. Enfrentar estos desafíos se torna medular en el escenario actual, en especial ante las transformaciones que se avizoran en el mundo del trabajo. Es de suma importancia remarcar que la inclusión social y la inclusión laboral son dimensiones centrales y complementarias del desarrollo social inclusivo para garantizar un nivel básico de bienestar para todas las personas, y que la política social debe contribuir a avanzar de manera simultánea en los dos ámbitos.

La evidencia presentada en este capítulo muestra una panorámica de claros y oscuros para la inclusión en la región. Por una parte, se registran mejoras continuas en los indicadores de inclusión social relacionados con el acceso a la educación, la salud y la infraestructura básica, aunque con notables desigualdades de cobertura y calidad de los servicios. Estas brechas se expresan, por ejemplo, en el hecho de que la educación superior siga reservada para una proporción minoritaria de la población (la de mayores ingresos), que el estrato social de las familias sea el factor que más incide en las diferencias en los resultados del aprendizaje y que persistan marcadas diferencias por sexo que atentan contra las trayectorias de formación de las mujeres. Asimismo, las inequidades en la afiliación o cotización a los sistemas de pensiones y de salud entre los grupos de ingresos reflejan las dinámicas de exclusión que persisten en la región. Entre los retos a enfrentar se incluye superar la segmentación de la calidad de las prestaciones que se entregan en los servicios a los que acceden distintos grupos de la población, que da cuenta de una inclusión aún parcial y dispar en mecanismos clave para el ejercicio de derechos.

Por otra parte, existen grandes retos asociados a la calidad de la inserción laboral y a los niveles de desempleo, bajos ingresos y altos niveles de desprotección que afectan a una parte importante de la población. La magnitud del trabajo por cuenta propia, especialmente en la población de menores ingresos, la desprotección que afecta a estos trabajadores en comparación con los de mayores ingresos y la proporción de trabajadores con ingresos por debajo del salario mínimo o en situación de subempleo por nivel de ingresos evidencian los desafíos para la inclusión laboral. En particular, destaca la persistencia de brechas estructurales en la inclusión laboral de la población rural, las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente.

Al analizar de manera simultánea la capacidad de los Estados para garantizar el acceso a servicios sociales y a infraestructura básica, y la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, los resultados muestran avances sustantivos, pero también desafíos importantes. El ejercicio de medición de la doble inclusión social y laboral muestra una situación que se ha ido volviendo más favorable en la última década y media. Pese a ello, solo uno de cada cuatro hogares latinoamericanos se encuentra en una situación de doble inclusión y las brechas se acrecientan en los casos de la población rural y los hogares cuyo jefe o jefa es indígena o afrodescendiente.

En suma, el conjunto de desafíos identificados en el examen de estos indicadores confirma un panorama con interrogantes para una región que enfrenta desafíos de gran magnitud para la inclusión social y laboral de su población y en la que persisten profundas desigualdades, especialmente ante el contexto actual y las transformaciones en curso en el mundo del trabajo. En cuanto al acceso a los servicios sociales, la región enfrentará mayores demandas en el sector de la salud y de los cuidados, asociadas al envejecimiento poblacional, mientras no termina de consolidar oportunidades universales

en estas dimensiones y en el acceso y la calidad de la educación para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En términos de inclusión laboral, las mejoras observadas, por ejemplo, en la cobertura de las pensiones o la capacidad de los ingresos laborales para garantizar niveles adecuados de vida son insuficientes para cerrar brechas, mientras se intensifican fenómenos como el debilitamiento del empleo típico y la aparición de nuevas formas de empleo que cuestionan de forma directa los requerimientos de formación, educación e inclusión digital, los sistemas de protección social y la calidad de la inserción laboral de los trabajadores. De esta forma, se configura un escenario donde a las antiguas deudas se suman las tensiones emergentes, con resultados inciertos para el bienestar de la población.

Es esencial remarcar que la inclusión social y la inclusión laboral son dimensiones centrales y complementarias del desarrollo social inclusivo para garantizar un nivel básico de bienestar para todas las personas, y que la política social debe contribuir a avanzar simultáneamente en esos dos ámbitos. Esa es una condición para avanzar de manera sostenida hacia los compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, para hacer frente a su mandato de no dejar a nadie atrás. En este capítulo se destacó que es fundamental adoptar una perspectiva universalista en las políticas públicas, contribuyendo a la construcción de Estados de bienestar. En este marco será posible avanzar hacia la plena inclusión de toda la población, y no solo de quienes se encuentran en situación de pobreza, al tiempo que se desactivan las marcas y los mecanismos de reproducción de la cultura del privilegio (CEPAL, 2018d). Esto requerirá movilizar estrategias específicas, sensibles a las diferencias, para cerrar brechas de acceso que afectan a determinados grupos de la población y reconocer el escenario de nuevos y antiguos riesgos que tienen un impacto en la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2018d).

Los Estados disponen de un conjunto de políticas públicas para abordar este doble desafío, que debe encararse a la luz de las brechas entrecruzadas identificadas en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social, los déficits de trabajo decente y los cambios en los ámbitos de la tecnología, la economía y el trabajo, la demografía y el medio ambiente. En cuanto a la inclusión laboral, existe una batería amplia de políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales para favorecer la generación de empleos de calidad y la promoción del trabajo decente (CEPAL, 2016d y 2017a). Estas incluyen la promoción de la formalización del trabajo y de la economía informales; el fomento de la autonomía económica de las mujeres, de mecanismos de compatibilización entre trabajo y familia, y de la construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes; las políticas de valorización del salario mínimo; los seguros de desempleo y otras medidas de protección del empleo, así como la prevención y erradicación de formas de trabajo que violan derechos y reproducen la pobreza (como el trabajo infantil). También es relevante fomentar la capacidad para anticipar las oportunidades de generación de nuevos empleos y las demandas asociadas con los perfiles de trabajo y calificación de los trabajadores en un escenario de cambios, junto con fortalecer la institucionalidad laboral que se analiza en el capítulo III, los procesos de negociación y construcción de acuerdos, los sistemas públicos de empleo y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, entre otras medidas (CEPAL, 2017a).

En cuanto a la inclusión social, es prioritario seguir impulsando la universalización de la cobertura de la educación, la salud, la vivienda y los servicios básicos, así como potenciar los sistemas de educación, formación y capacitación técnica y profesional con un carácter continuo y habilitador, con capacidades para la vida laboral, abordando las múltiples desigualdades en este plano y con especial consideración del tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible y las transformaciones tecnológicas

en curso (CEPAL, 2017a). El fortalecimiento de los sistemas universales e integrados de protección social (tanto en su pilar contributivo como en el no contributivo, en la dimensión de regulación laboral y de cuidados) se vincula doblemente con la inclusión social y laboral, en la medida en que sus instrumentos, que promueven el acceso a los servicios sociales y al trabajo decente, deben articularse con políticas de inclusión laboral y productiva. Todos estos elementos son fundamentales ante el nuevo escenario de cambios. Impulsar políticas universales y sensibles a las diferencias, bajo una perspectiva atenta a las desigualdades de ingresos, de género, étnicas y raciales, territoriales y vinculadas al ciclo de vida, es crucial para contribuir al logro de la inclusión con igualdad de todas las personas al bienestar y al desarrollo sostenible.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Angulo, R. y N. Gómez (2014), "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: estudio de caso de Colombia", documento presentado en el seminario regional Articulación entre Transferencias Monetarias e Intervenciones para la Inclusión Social y Productiva: Estrategias Diferenciadas en las Áreas Rurales y en las Áreas Urbanas, Antigua Guatemala, 8 y 9 de junio [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf).
- Bárcena, A. (2015), "Los desafíos de América Latina y el Caribe en la actual encrucijada del desarrollo", *Revista de Trabajo*, N° 13, Buenos Aires, Ministerio de Producción y Trabajo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- (2018b), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre.
- (2018c), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago, febrero.
- (2018d), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- (2018e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago, octubre.
- (2018f), *The Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago, junio.
- (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.
- (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, diciembre.
- (2017d), *El mercado laboral en la subregión de Centroamérica y la República Dominicana: realidades y retos de la inserción laboral desde una perspectiva de género* (LC/MEX/TS.2017/32), Ciudad de México, diciembre.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- (2016c), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago, agosto.
- (2016d), *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, enero.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago, abril.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.



- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago, abril.
- (2009), *Panorama Social de América Latina*, 2008 (LC/G.2402-P), Santiago, marzo.
- (2008), *Panorama Social de América Latina*, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago, mayo.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2018), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago, mayo.
- (2017), “La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 17 (LC/TS.2017/86), Santiago, octubre.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2017), “Nota técnica 2: ejercicio de adecuación histórica de la carencia por acceso a la seguridad social 2016 a la serie 2010-2014”, Ciudad de México, agosto [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/eash/2016/doc/NT2.pdf>.
- Corbetta, S. y otros (2018), “Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Del Popolo, F. (ed.) (2018), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Ferro, G. (2017), “América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento: reformas recientes de las políticas sectoriales”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 180 (LC/TS.2017/17), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gontero, S. y J. Weller (2015), “¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia de los jóvenes de América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Gros, C. y J. Foyer (eds.) (2010), *¿Desarrollo con identidad?: gobernanza económica indígena: siete estudios de caso*, Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (IFEA/FLACSO/CEMCA), junio.
- Levitas, R. y otros (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Bristol, Universidad de Bristol, enero.
- 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.
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2013), *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, enero.
- Naciones Unidas (2016), Report on the World Social Situation, 2016. Leaving no one behind: the imperative of inclusive development (ST/ESA/362), Nueva York.
- (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- (1995), Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9), Copenhague, abril.
- (1969), “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social” (A/RES/2542(XXIV)), Nueva York, 11 de diciembre [en línea] [http://undocs.org/es/A/RES/2542\(XXIV\)](http://undocs.org/es/A/RES/2542(XXIV)).
- (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (A/RES/2200(XXI)), Nueva York, 16 de diciembre [en línea] [https://undocs.org/es/A/RES/2200\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2200(XXI)).
- (1948), “Declaración Universal de Derechos del Hombre” (A/RES/217(III)), París, 10 de diciembre [en línea] [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)).
- Novick, M. (2018), “El mundo del trabajo: cambios y desafíos de inclusión”, *serie Políticas Sociales*, N° 228 (LC/TS.2018/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), París, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Panorama Laboral 2016 of América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(1999), "Memoria del Director General: trabajo decente", Ginebra, junio [en línea] <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), marzo.
- Rodgers, G. (2002), "El trabajo decente como una meta para la economía global", *Boletín CINTERFOR*, N° 153, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT).
- Rossel, C. (2012), "Protección social y pobreza rural en América Latina", documento presentado en el VII seminario internacional Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe, Santiago, 22 y 23 de noviembre [en línea] <http://www.fao.org/3/a-au333s.pdf>.
- Titelman D., O. Cetrángolo y O. Acosta (2015), "La cobertura universal de salud en los países de América Latina: cómo mejorar los esquemas basados en la solidaridad", *MEDICC Review*, vol. 17, Oakland, MEDICC.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Weller, J. (comp.) (2017), "Empleo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2006-2017", *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.2017/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Weller, J. y S. Gontero (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Weller, J. y C. Kaldewey (2013), "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

## Anexo IV.A1

### Cuadro IV.A1.1

América Latina (18 países): jóvenes de 20 a 29 años que concluyeron la educación secundaria y cuatro años de educación terciaria, según grupo etario y quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

	Jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria				Jóvenes de 25 a 29 años que concluyeron la educación terciaria (cuatro años de estudio)			
	Promedio	Quintil I	Quintil V	Brecha	Promedio	Quintil I	Quintil V	Brecha
Argentina (2016) <sup>b</sup>	66,6	51,9	89,3	37,4	24,1	9,0	48,3	39,3
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015)	70,3	44,3	83,6	39,3	23,2	5,1	42,0	37,0
Brasil (2015)	64,2	38,8	89,4	50,6	15,5	2,3	46,1	43,8
Chile (2015)	86,3	74,5	95,7	21,2	26,1	6,4	57,5	51,1
Colombia (2016)	73,2	45,2	92,7	47,5	17,3	2,3	46,9	44,6
Costa Rica (2016)	58,2	27,4	88,8	61,4	16,3	1,6	43,1	41,5
Ecuador (2016)	67,0	47,9	88,9	41,0	14,2	3,9	33,2	29,3
Guatemala (2014)	33,1	9,6	69,4	59,9	18,3	3,2	42,3	39,1
Honduras (2016)	37,7	11,9	67,3	55,5	6,4	1,5	18,7	17,2
México (2016)	53,5	27,2	79,5	52,3	7,6	0,6	25,8	25,3
Nicaragua (2014)	44,2	26,9	72,0	45,1	20,3	2,7	50,9	48,3
Panamá (2016)	62,8	24,0	92,1	68,1	14,5	2,8	39,8	37,1
Perú (2016)	82,2	58,6	93,4	34,8	21,2	3,9	52,5	48,5
Paraguay (2016)	61,5	28,1	84,8	56,7	36,0	7,1	64,8	57,7
El Salvador (2016)	40,3	12,7	70,5	57,8	18,1	2,6	38,1	35,5
República Dominicana (2016)	61,5	42,6	78,4	35,8	9,9	0,8	26,2	25,4
Uruguay (2016)	36,6	8,7	73,4	64,7	13,5	0,0	35,2	35,2
Venezuela (República Bolivariana de) (2014)	72,6	57,8	84,6	26,7	23,2	9,0	39,8	30,8
América Latina	59,5	35,4	83,0	47,5	18,1	3,6	41,7	38,1

**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 brecha se calcula como la diferencia entre el quintil V y el quintil I en puntos porcentuales.

<sup>b</sup> Los datos solo corresponden a áreas urbanas.

### Cuadro IV.A1.2

América Latina (6 países): población económicamente activa (PEA), población en edad de trabajar, tasa de ocupación y tasa de desempleo, según sexo y condición de migración, alrededor de 2015  
(En porcentajes)

País	Población	Población en edad de trabajar			PEA			Ocupados			Desempleados
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	Locales	64,9	64,9	64,9	60,1	72,5	48,9	56,0	68,2	45,0	7,0
	Migrantes antiguos	71,0	70,3	71,5	54,0	68,7	42,0	51,3	64,8	40,3	5,2
	Migrantes recientes	87,0	96,5	78,7	73,7	73,5	74,0	65,2	61,68 <sup>a</sup>	68,87 <sup>a</sup>	12,3
Brasil	Locales	69,2	69,0	69,3	64,8	76,2	54,4	58,6	70,2	48,0	9,6
	Migrantes antiguos	55,8	59,5	51,3	54,8	67,8	38,8	52,6	65,5	36,8	4,1
	Migrantes recientes	77,4	78,4	76,1	80,2	91,6	65,1	67,7	84,2	45,83 <sup>a</sup>	15,6
Chile	Locales	72,1	72,8	71,5	59,8	73,8	48,2	55,6	69,2	44,3	7,1
	Migrantes antiguos	82,8	79,1	86,2	73,6	83,6	65,3	69,6	79,6	61,4	5,4
	Migrantes recientes	84,1	83,8	84,4	82,4	93,1	72,2	76,7	87,8	66,2	6,9
Costa Rica	Locales	67,3	67,0	67,7	59,1	73,6	45,6	54,1	68,3	40,9	8,5
	Migrantes antiguos	85,7	86,1	85,4	69,3	85,6	54,9	63,8	80,5	49,1	8,0
	Migrantes recientes	83,2	86,7	79,5	68,2	80,0	54,8	57,4	69,5	43,75 <sup>a</sup>	15,4
México	Locales	64,9	64,0	65,8	61,4	79,8	44,7	58,3	75,0	43,1	5,3
	Migrantes recientes	79,7	84,2	71,7	76,3	91,8	43,8	70,5	84,0	42,1	8,0
Uruguay	Locales	65,3	66,5	64,2	65,1	74,5	56,5	60,2	69,8	51,5	7,5
	Migrantes antiguos	57,2	60,0	54,7	55,9	67,2	46,5	52,1	62,7	43,1	6,9
	Migrantes recientes	74,4	71,9	76,7	80,0	87,6	73,1	70,0	77,4	63,5	12,4

**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; sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** Migración antigua corresponde a personas migrantes que residen en el país de destino hace más de cinco años; migración reciente corresponde a una residencia menor o igual a cinco años.

<sup>a</sup> El N muestral es menor a 40 casos.

**Cuadro IV.A1.3**

América Latina  
(17 países): hogares en  
situación de inclusión  
social, inclusión laboral,  
doble exclusión y doble  
inclusión, según país,  
alrededor de 2016  
(En porcentajes)

País	Inclusión social	Inclusión laboral	Doble exclusión	Doble inclusión
Argentina	60,7	52,7	23,7	37,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	39,7	20,2	53,8	13,7
Brasil <sup>a</sup>	44,3	54,6	30,3	29,2
Chile <sup>a</sup>	71,5	66,4	13,3	51,2
Colombia	40,6	63,9	27,1	31,7
Costa Rica	34,3	47,0	42,3	23,6
Ecuador	41,4	32,4	47,0	20,8
El Salvador	25,3	25,6	62,5	13,5
Guatemala <sup>b</sup>	14,5	16,8	75,5	6,7
Honduras	18,8	15,2	73,3	7,2
México	46,7	37,3	41,4	25,4
Nicaragua <sup>b</sup>	18,0	19,7	69,6	7,4
Paraguay	34,0	21,7	58,9	14,6
Perú	36,7	45,7	41,3	23,7
República Dominicana	42,6	47,8	36,0	26,4
Uruguay	51,7	75,1	18,1	44,9
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>b</sup>	43,2	35,2	42,0	20,4
América Latina <sup>c</sup>	39,1	39,8	44,5	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> Los datos corresponden a 2015.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2014.

<sup>c</sup> Promedio simple.

# Autonomía económica de las mujeres ante los cambios en el mercado laboral

---

## Introducción

- A. Riesgos y desafíos para las mujeres en el mercado laboral
- B. Estereotipos de género en la educación técnico-profesional y en la capacitación
- C. El aporte económico del trabajo de las mujeres
- D. Políticas públicas intersectoriales para garantizar los derechos económicos y sociales de las mujeres

## Bibliografía



## Introducción

En América Latina y el Caribe prevalecen nudos estructurales que limitan el pleno goce de los derechos de las mujeres y el avance hacia la igualdad de género. El proceso de globalización, los cambios en los patrones demográficos, el cambio climático, las condiciones económicas y la desigualdad en el acceso y uso de las tecnologías en y entre los países suponen retos adicionales. Además, la aparición, interacción y confluencia de una serie de tecnologías disruptivas estarían marcando una nueva revolución tecnológica. Los cambios acelerados que se relacionan con las tecnologías disponibles y emergentes irrumpen en varias dimensiones del desarrollo, generando oportunidades y desafíos para las sociedades y las economías; en particular, plantean nuevos escenarios para el mundo del trabajo.

El análisis del mundo del trabajo debe realizarse de forma integral, abarcando tanto las dinámicas del trabajo para el mercado como las del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares para el beneficio de las sociedades y que sostiene el funcionamiento de la economía.

Estos nuevos escenarios plantean la necesidad de analizar hasta qué punto los cambios tecnológicos crearán nuevas oportunidades de mejorar los empleos o polarizarán aún más el mundo del trabajo. Los países de la región enfrentan el reto de aprovechar el potencial transformador de la revolución tecnológica, anticipando los efectos que tendrá en la productividad, el crecimiento, el desarrollo y la igualdad. Esto implica adaptar las tecnologías a las estructuras de cada país y sus necesidades de desarrollo, no solo como una política productiva para mejorar la inserción de los países de América Latina y el Caribe en la economía global, sino también como elemento que acelere el cierre de brechas estructurales, en particular las de género en el mercado laboral.

Sin políticas públicas intersectoriales efectivas, orientadas a eliminar la división sexual del trabajo, la segregación y discriminación de género en el mercado laboral, las brechas de género en el uso de las tecnologías y la segregación educativa y en la formación técnico-profesional, habrá un impacto diferenciado entre hombres y mujeres en el acceso y la calidad del empleo que, lejos de eliminar las brechas, las profundizará.

El presente capítulo del *Panorama Social* tiene por objeto mostrar, mediante información estadística, algunos nudos estructurales de la desigualdad de género en el mundo del trabajo. En la sección A se hace referencia a la situación de las mujeres en el mercado laboral y se alerta sobre los posibles efectos del cambio tecnológico en los complejos procesos de creación y destrucción de empleos, y de transformación en su naturaleza, que pueden tener importantes impactos en el trabajo de las mujeres. En la sección B se abordan los sesgos de género en los sistemas educativos y de formación técnico-profesional y sus desafíos para atender la demanda de nuevas habilidades. En la sección C se reconoce al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como fundamento social de la vida y su aporte a la economía de los países, a la vez que se destaca que el cierre de brechas en el mercado laboral no solo redundará en mejores oportunidades para las mujeres, sino también en el crecimiento de la economía. Por último, en la sección D se plantean políticas públicas intersectoriales necesarias para abordar los nudos estructurales vigentes y las posibles amenazas futuras, y que permitirían aprovechar las oportunidades abiertas en los nuevos escenarios para avanzar en la promoción del trabajo decente para hombres y mujeres.

## A. Riesgos y desafíos para las mujeres en el mercado laboral

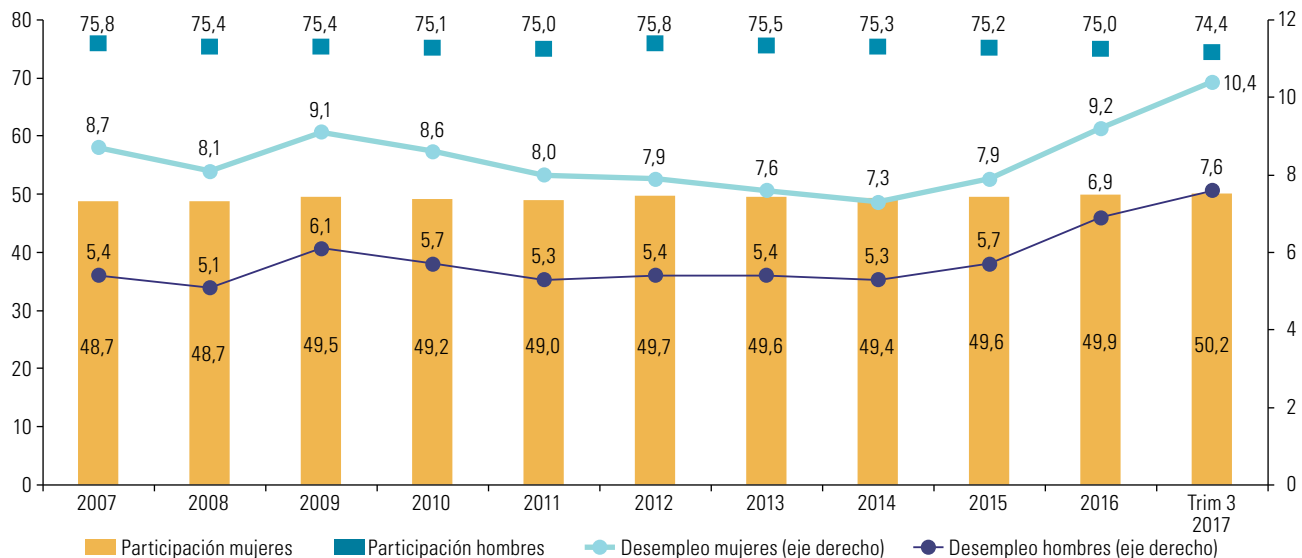
Las tendencias muestran que las mujeres, en comparación con los hombres, presentan una menor tasa de participación en el empleo y una mayor concentración en sectores vulnerables y de baja productividad. La sobrecarga de trabajo no remunerado, la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral, y la segregación por género de las ocupaciones operan como barreras para una inclusión plena en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente. Ante las nuevas perspectivas de cambios en el empleo y las ocupaciones, si no se implementan las políticas públicas adecuadas las mujeres corren el riesgo de quedar excluidas de los beneficios de los empleos del futuro.

### 1. Situación actual: segmentación y brechas

El mercado laboral juega un papel fundamental en la distribución del ingreso y en el reconocimiento y ejercicio de derechos de hombres y mujeres (CEPAL, 2016a). Por ello, es preocupante que en América Latina y el Caribe existan grandes brechas en la participación de mujeres en ese mercado. Aunque entre 1997 y 2007 la tasa de participación femenina aumentó 5,3 puntos porcentuales, desde entonces el crecimiento ha sido moderado. En el tercer trimestre de 2017 alcanzó, en promedio, un 50,2%, frente a una tasa de participación de los hombres del 74,4% (véase el gráfico V.1).

#### Gráfico V.1

América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 24 países): evolución de la tasa de actividad y tasa de desempleo, según sexo, 2007-2017 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2017: América Latina y el Caribe*, Lima, 2017.

Si bien la tasa de participación laboral femenina experimentó grandes avances en décadas recientes, al punto de ubicarse por encima del promedio mundial (un 48,5% según OIT, 2018a), esto no ha ido acompañado de una mayor dedicación de tiempo por parte de los hombres al trabajo no remunerado, debido a factores sociales, culturales



y demográficos. De esta manera, por una parte hay un grupo de mujeres que no logra entrar al mercado laboral por atender situaciones familiares, en particular el cuidado de personas dependientes (según el país, entre un 12% y un 66% de las mujeres que no están ocupadas, en comparación con un porcentaje inferior al 6% de los hombres que no se vinculan al mercado laboral por atender situaciones familiares) (CEPAL 2016a). Por otra parte, las jornadas totales de trabajo (sumando las horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado) resultan más extensas para las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral que para los hombres (CEPAL 2017c).

A la baja participación laboral se suma que muchas de las mujeres que se incorporan al mercado laboral buscando empleo no logran acceder a él o se insertan en trabajos de baja calidad. En los últimos años, la mayor participación laboral de las mujeres, junto con un menor ritmo en la creación de empleos, se ha traducido en un aumento del desempleo femenino, que sigue siendo superior al de los hombres. En 2012, la tasa promedio de desempleo de las mujeres en América Latina y el Caribe era del 7,9% y la de los hombres se ubicaba en un 5,4%. En 2017 estas tasas habían aumentado al 10,4% y al 7,6%, respectivamente, con lo que la brecha entre ambas se mantiene en más de 2 puntos porcentuales (véase el gráfico V.1).

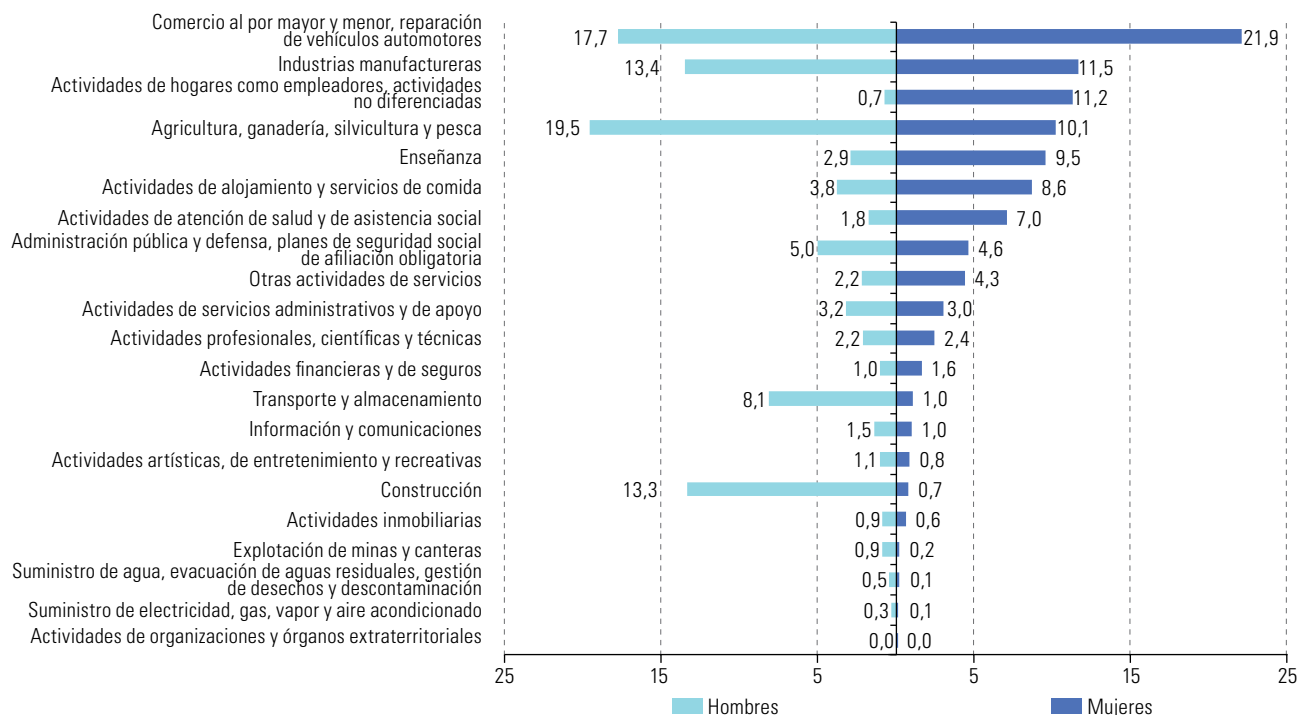
Los mercados laborales latinoamericanos se caracterizan, además, por una marcada segmentación horizontal, consecuencia de la gran heterogeneidad estructural y de los nudos constitutivos de la desigualdad de género, lo que delimita la inserción laboral de las mujeres y las concentra en algunos sectores de la economía. En el gráfico V.2 se muestra que, alrededor de 2016, en promedio, el 21,9% de las mujeres trabajaban en actividades de comercio, sector que también empleaba a un alto porcentaje de hombres (17,7%). Los países de Centroamérica —entre los que se destacan Guatemala (36,1%), El Salvador (30,2%), Nicaragua (29,5%) y Honduras (28,2%)— eran los que presentaban mayor concentración de mujeres trabajadoras en este sector. Por el contrario, la Argentina, el Brasil y el Uruguay registraban tasas más bajas de empleo de las mujeres en el sector de comercio, con un 16,5%, un 17,5% y un 18%, respectivamente. La alta concentración de mujeres en el comercio, el servicio doméstico y las actividades de alojamiento y servicios de comida se ha asociado con una elevada incidencia del trabajo a tiempo parcial y salarios relativamente bajos (OIT, 2016).

El segundo sector que concentra un elevado número de mujeres a nivel regional es la industria manufacturera, con un 11,5% de las mujeres ocupadas. En la mayoría de los países, la participación de los hombres en este sector supera a la de las mujeres, a excepción de Colombia (un 11,7% de las ocupadas), Guatemala (16,3%), Nicaragua (13,5%), El Salvador (16,7%) y Honduras (19,4%). En estos últimos cuatro países, la marcada presencia de mujeres empleadas en empresas maquiladoras podría explicar esta característica del empleo (CEPAL, 2010a). México es otro país con fuerte actividad de maquiladoras por la fabricación de productos textiles en general y la industria metálica (INEGI, 2018). Tanto hombres (16,9%) como mujeres (16%) tienen altas tasas de participación en este sector.

Además, se observan algunos sectores “masculinizados”, que tienen una presencia de mujeres casi nula, pero emplean un elevado número de hombres en la región. Este es el caso de la construcción y el transporte, que concentran un 13,3% y un 8,1% de la ocupación masculina, respectivamente. Al analizar la estructura del mercado laboral por país, se observa que mientras que las mujeres no alcanzan a representar más del 1,6% en ningún país en el sector de la construcción, los hombres superan el 7% en todos. Los países que presentan porcentajes más altos de empleo de hombres en este sector son Bolivia (Estado plurinacional de) y Panamá (ambos con un 15,8%), la Argentina (15,4%), Chile (15,3%) y el Brasil (15,2%).

**Gráfico V.2**

América Latina (promedio ponderado de 16 países): distribución de la población ocupada por sectores de la actividad económica, alrededor de 2016<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> Los sectores de actividad económica se han estandarizado de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2016 para la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú y el Uruguay; a 2015 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Chile; y a 2014 para Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de).

El sector del cuidado (enseñanza, salud, asistencia social y empleo doméstico) es una fuente importante de empleo para las mujeres<sup>1</sup>. El porcentaje de mujeres de la región que trabajan en sectores del cuidado alcanza un 27,7%, mientras que en ese sector solo está empleado un 5,4% de los hombres. Los países con mayor concentración de mujeres en el sector del cuidado remunerado son la Argentina (42,8%), el Uruguay (38,4%), Chile (34,9%), el Brasil (33,7%), Costa Rica (32,6%) y Venezuela (República Bolivariana de) (30,5%). La tasa más alta de empleo masculino en el sector se alcanza en Chile con un 8,4%.

Esta sobrerrepresentación de las mujeres en el sector del cuidado es una extensión al mercado laboral del papel que se les asigna como cuidadoras, que puede atribuirse a suposiciones sociales sobre la existencia de habilidades innatas en las mujeres para este tipo de labores. Por ejemplo, ciertas ramas de la educación, en particular la enseñanza de los niños más pequeños, se consideran una extensión del rol materno tradicional de las mujeres (OIT, 2016).

Además de emplear a un elevado porcentaje de las mujeres de la región, el sector de la salud y la asistencia social es uno de los que presentan grandes diferencias de ingresos entre hombres y mujeres, lo que da cuenta de una considerable segregación

<sup>1</sup> Se refiere a un sector ampliado del cuidado, que incluye a todas las personas que trabajan en la enseñanza, la salud y los servicios sociales, y los servicios en los hogares. No todas las ocupaciones en estos sectores se vinculan directamente al cuidado de niños, niñas y personas en situación de dependencia. Si bien en la enseñanza y la salud existen marcadas diferencias en las cualificaciones requeridas, en los servicios provistos (y su posible sustitución por servicios provistos por los hogares) y en las remuneraciones asociadas a las distintas ocupaciones, en este capítulo no se examinan en detalle esas diferencias.

por género de las ocupaciones. El Uruguay y la Argentina tienen los porcentajes más altos de mujeres que participan en este sector, con un 14% y un 10,9% del empleo femenino, respectivamente. Por su parte, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) tienen tasas superiores al 5% (de entre el 6,8% y el 9%).

A pesar de la gran heterogeneidad en los ingresos, la calidad del empleo y los niveles de calificación que caracterizan a las trabajadoras en los sectores de la salud o la enseñanza, ciertos segmentos importantes de esas categorías se enfrentan a bajos salarios, largas jornadas de trabajo, condiciones laborales precarias y desprotección social, y es probable que estén expuestos a prácticas discriminatorias. Por ejemplo, es común que los trabajadores de la salud que ofrecen servicios a los hogares reciban salarios más bajos, no cuenten con la capacitación adecuada y trabajen horarios muy largos bajo condiciones extremas (OIT, 2018c).

El sector de los hogares emplea en promedio al 11,2% de las mujeres y se caracteriza por presentar los ingresos más bajos de la economía. Las mujeres en este sector se dedican generalmente al trabajo doméstico y de cuidados remunerados, es decir, son las que trabajan en el servicio doméstico o como cuidadoras en los hogares de enfermos dependientes, niños y niñas, y adultos mayores. La mayor proporción se encuentra en la Argentina (17,8%), Costa Rica (17,7%), el Brasil (14,2%) y el Uruguay (13,9%). Para tener empleos de cuidado de buena calidad, que promuevan la igualdad de género y beneficien a todas las partes involucradas, se requieren políticas públicas transformadoras que garanticen tanto el trabajo decente para las personas que trabajan de forma remunerada en el sector de cuidados, como la necesaria calidad del cuidado a las personas que lo requieran. También es esencial que se reconozca la labor desempeñada por los cuidadores no remunerados (Calderón Magaña, 2013; CEPAL 2016a; OIT, 2018c).

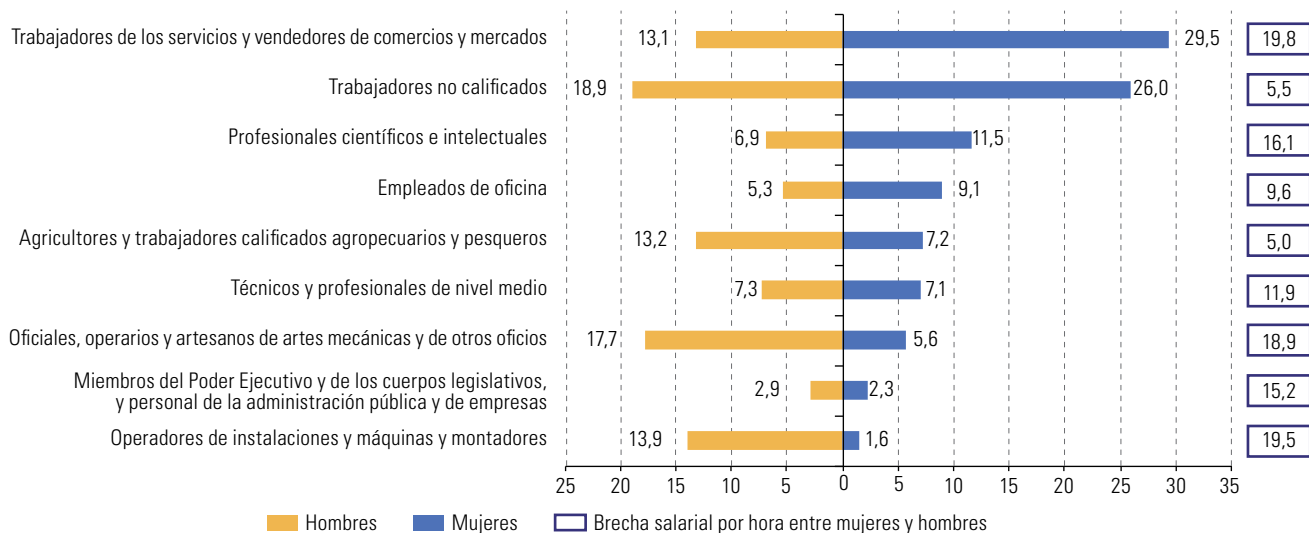
En varios países de la región, el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca es un gran empleador de hombres y mujeres. En un análisis por categoría ocupacional, presenta marcadas diferencias de género en la calidad del empleo. Por ejemplo, en este sector se emplean el 27,5% de los ocupados bolivianos y el 28,4% de las ocupadas bolivianas, el 27,5% de los ocupados ecuatorianos y el 23% de las ocupadas ecuatorianas, y el 30% de los ocupados peruanos y el 24,7% de las ocupadas peruanas. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú, el trabajo familiar no remunerado es la categoría ocupacional más común para las mujeres empleadas en este sector, con un 64%, un 44% y un 51% de la distribución del empleo femenino, respectivamente. En el caso de los hombres, en ninguno de los tres países el trabajo familiar no remunerado supera el 20% de la ocupación en el sector (la proporción más baja es la del Perú, con un 9%). La distribución del empleo masculino en este sector se concentra en el trabajo por cuenta propia en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú (un 66% y un 61% de la distribución, respectivamente), y en el trabajo asalariado (un 48% de la distribución), seguido por el trabajo por cuenta propia (un 37% de los ocupados en ese sector), en el Ecuador.

Otra manifestación del orden patriarcal en el mercado laboral es la segregación ocupacional de género que se expresa en una alta concentración de mujeres en profesiones y oficios que requieren menor cualificación y en la remuneración más baja que se otorga a las ocupaciones que concentran una mayor proporción de mujeres. Más de la mitad de las mujeres están empleadas en trabajos poco cualificados: se encuentran altamente concentradas en ocupaciones como vendedoras y otros servicios (29,5%) y trabajos no calificados (26%) (véase el gráfico V.3). En el caso de los hombres hay una mayor dispersión entre las distintas categorías ocupacionales. En particular, los hombres se encuentran sobrerrepresentados en ocupaciones como

operadores de instalaciones y máquinas, oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas, y agricultores. En cuanto a los salarios según los tipos de ocupación, en todas estas actividades el salario promedio por hora de los hombres es mayor que el de las mujeres. La diferencia más grande se encuentra entre los trabajadores de los servicios, donde el salario por hora de las mujeres es un 19,8% menor al salario de los hombres, situación que se da precisamente en la ocupación que concentra la mayor proporción de mujeres en el mercado laboral.

### Gráfico V.3

América Latina (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada y brecha salarial entre mujeres y hombres, por tipo de ocupación, según sexo, alrededor de 2016<sup>a b c</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 datos a la izquierda del gráfico se refieren al total de la población ocupada de 15 años y más; los de la derecha, a la población asalariada. La brecha salarial se refiere a la diferencia de ingresos laborales de las mujeres asalariadas, de 20 a 49 años, que trabajan 35 o más horas por semana, en zonas urbanas, con respecto a hombres de iguales características.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2016 para la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Perú y el Uruguay, y a 2015 para Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile.

<sup>c</sup> Se estandarizaron las ocupaciones para los países que tenían información con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88).

Más allá de los sectores económicos o las categorías ocupacionales donde se desempeñan las mujeres que acceden a un trabajo remunerado, en general trabajan en peores condiciones que los hombres, en empleos más vulnerables, sin contratos y sin acceso a prestaciones sociales (Weller y Roethlisberger, 2011; CEPAL 2017a).

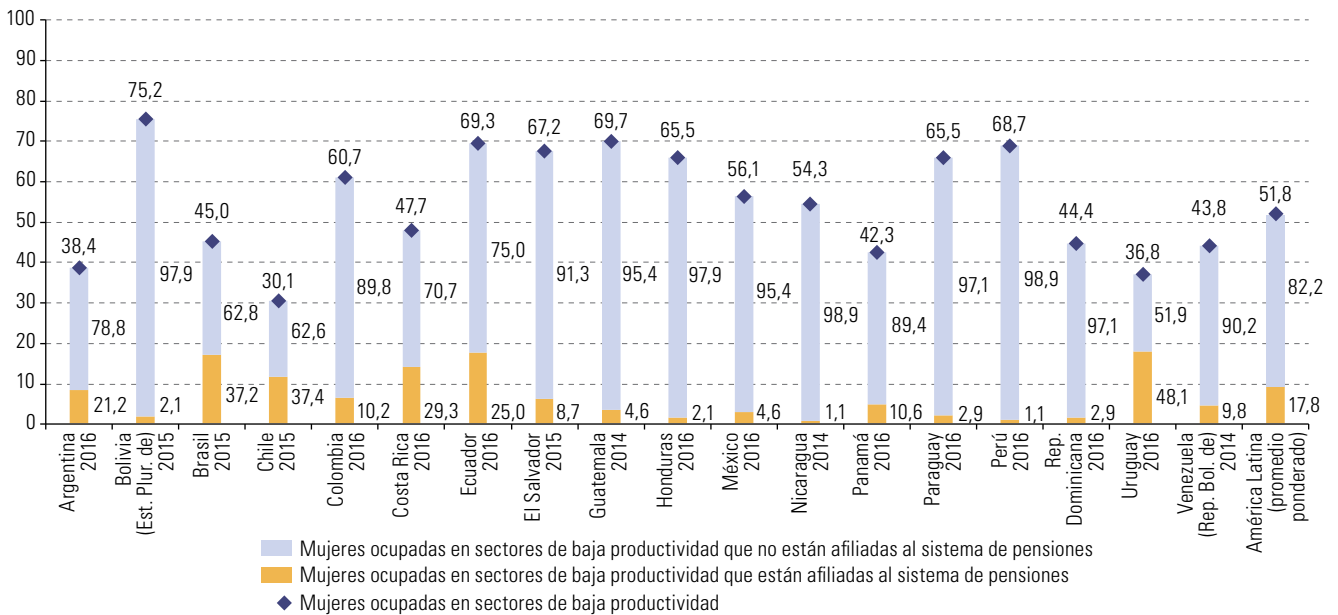
Las condiciones laborales más desfavorables se deben, en parte, a que las mujeres tienden a trabajar en sectores de baja productividad, por cuanto existe una relación significativa entre el grado de formalidad de los trabajos y los niveles de productividad (CEPAL, 2018a). Por ejemplo, en la región, en promedio, el 51,8% de las mujeres están ocupadas en sectores de baja productividad y de estas el 82,2% no están afiliadas o no cotizan en un sistema de pensiones (véase el gráfico V.4). La mayor tendencia de las mujeres a buscar jornadas reducidas o a interrumpir sus trayectorias laborales para conciliar el trabajo para el mercado con las responsabilidades de cuidado —en ausencia de sistemas de cuidado adecuados o de una mayor distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado entre hombres y mujeres en los hogares— provoca disparidades en la protección social entre hombres y mujeres. Asimismo, la sobrerrepresentación de mujeres en el trabajo informal y precario incide en su capacidad de consolidar derechos jubilatorios en el régimen contributivo de pensiones, lo que amenaza su autonomía económica en la vejez (OIT, 2018a). Esto no es homogéneo

entre los países de la región y varía dependiendo de la estructura del mercado de trabajo (por ejemplo, grado de formalización y asalarización) y de la institucionalidad laboral (legislación, extensión y dinámica de la negociación colectiva, y fiscalización del trabajo, entre otros factores). En el Uruguay, por ejemplo, el 51,9% de las mujeres ocupadas en sectores de baja productividad no realiza aportes a la seguridad social, mientras que en Nicaragua y el Perú este porcentaje alcanza el 99%. Por el contrario, el 88,8% de los trabajadores de América Latina que aportan a la seguridad social se ubican en empleos de productividad media y alta (CEPAL, 2018a).

#### Gráfico V.4

América Latina (promedio ponderado de 18 países): mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y afiliadas o cotizantes al sistema de pensiones, alrededor de 2016<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> Las encuestas de hogares de cada país ofrecen información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guatemala y República Dominicana.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2016, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

Las desigualdades de género en el mercado laboral también se manifiestan en la segregación vertical, es decir, en las dificultades que experimentan las mujeres para desarrollarse profesionalmente y acceder a puestos con mayor poder de decisión y mejores remuneraciones. Existe un “techo de cristal” conformado por factores invisibles, como los estereotipos de género y prejuicios, las políticas empresariales desfavorables y la falta de experiencia para acceder a puestos gerenciales, que inciden en esta situación (CEPAL, 2013). Las mujeres tienden a estar ocupadas en los niveles inferiores de la estructura jerárquica y una vez que se encuentran en este lugar suelen perpetuarse en los puestos de menor nivel salarial o de menor categoría y responsabilidad. Estos factores inciden en que tengan mayores dificultades para ascender a los puestos de dirección y gerencia. Así, gran parte de las mujeres queda fuera de los espacios de toma de decisiones e influencia en materias económicas, lo que se convierte en una traba importante para avanzar hacia la igualdad de género y lograr un mayor impulso hacia el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016a).

La menor participación de las mujeres en el empleo, su concentración en sectores de menor productividad y el acceso a empleos informales o de menor calidad son factores que tienen un impacto significativo en su posibilidad de generar ingresos propios, limitando su autonomía económica. Además, las diferencias en los tipos de trabajo que realizan hombres y mujeres, los sectores productivos donde se desempeñan mayoritariamente los dos grupos y el tiempo que unos y otras pueden destinar al trabajo remunerado inciden directamente en las brechas de ingresos entre ambos.

Las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres no se explican solo por los distintos sectores económicos donde trabajan. A igual nivel de educación y experiencia, las mujeres tienden a obtener salarios menores que los de los hombres, lo que da cuenta de persistentes fenómenos de discriminación. Por ejemplo, en el caso de asalariados urbanos de 20 a 49 años que trabajan en forma remunerada 35 horas o más por semana, el salario promedio de las mujeres es solo el 83,9% del que reciben los hombres (CEPAL, 2016a). La mayor brecha se da en el sector con más alto nivel de educación, lo que muestra que una mayor inversión en educar a las mujeres no necesariamente las acerca a los hombres en su posibilidad de obtener mejores ingresos (CEPAL, 2016a).

Las trayectorias laborales interrumpidas para atender responsabilidades domésticas y de cuidado, los prejuicios y estereotipos de género, y las culturas empresariales discriminatorias reducen las oportunidades de las mujeres de acceder al mercado laboral y acumular experiencia en él. Esto constituye un determinante clave de sus perspectivas ocupacionales y salariales a mediano plazo (CEPAL, 2013) y reduce su capacidad de adaptarse a los desafíos de los cambios tecnológicos.

## 2. Los cambios tecnológicos: oportunidades y riesgos para las mujeres

Dado que la desigualdad en la región está muy condicionada por su estructura productiva, el cambio de paradigma productivo marcado por la cuarta revolución industrial abre oportunidades para el cierre de brechas de las desigualdades. Los cambios tecnológicos se están dando a una velocidad exponencial y sus efectos se han expandido transversalmente en la economía y la sociedad, transformando sistemas completos de producción, gestión y gobernanza (CEPAL, 2018a). El desarrollo de tecnologías digitales ha sido fundamental en la modificación de las estructuras económicas y las formas de producción y consumo, al permitir la creación de bienes y servicios digitales, la agregación de valor digital a productos que no lo eran o el uso de plataformas digitales (CEPAL, 2016b).

La dinámica de los cambios tecnológicos genera inquietudes e incertidumbre sobre los efectos en el empleo y las relaciones laborales (CEPAL, 2018a). Si no se abordan desde una perspectiva que apunte a la eliminación de los nudos estructurales de la desigualdad, esos cambios tendrán efectos de género diferenciados y se verá amenazada la posibilidad de que las mujeres aprovechen las oportunidades que ofrecen las tecnologías. Sin políticas públicas adecuadas, las mujeres enfrentarán nuevos desafíos y riesgos para su inserción en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente y pueden quedar excluidas de los beneficios de los empleos del futuro.

La revolución tecnológica digital ha generado distintas disrupciones en el mundo laboral. Por una parte, han surgido modelos de negocios basados en las plataformas digitales, donde las nuevas tecnologías permiten modelos de trabajo más flexibles, pero que, a la vez, pueden generar condiciones laborales más precarias, que por las características del mercado laboral podrían afectar de forma significativa a las mujeres<sup>2</sup>. Por otra parte, la industria 4.0 —que se caracteriza por el avance de las capacidades cognitivas de robots y máquinas, derivado del desarrollo de las tecnologías de inteligencia artificial— tendrá gran impacto en el mercado laboral (CEPAL, 2018a). Aún es complejo analizar las consecuencias en el empleo a mediano y largo plazo, pero es seguro que las transformaciones tecnológicas dejarán obsoleto el funcionamiento actual del mercado laboral en muchas dimensiones, con notorios efectos en la dinámica de la eliminación y el surgimiento de puestos de trabajo, las características de los futuros empleos, las competencias requeridas para ellos y las formas en que se organizará el trabajo (Weller, 2017). Las nuevas tecnologías desplazarán muchos empleos rutinarios de baja calificación, al tiempo que requerirán recursos humanos con nuevas habilidades para ejecutar y administrar los nuevos empleos.

La revolución tecnológica no solo posibilita la automatización de las tareas rutinarias, sino que también genera disrupciones profundas en otro tipo de actividades debido a las crecientes capacidades cognitivas de robots y máquinas (véase el recuadro V.1) (CEPAL, 2018a). Por lo mismo, las nuevas tecnologías no amenazan solo los trabajos en los sectores manufactureros, sino también en actividades de servicios, entre las que se destacan una serie de labores donde la presencia de mujeres es relevante. Es probable que se pierdan muchos empleos donde las mujeres tienen una alta participación y que, además, estas deban enfrentar mayores dificultades para acceder a los nuevos empleos que se crearán debido a que están subrepresentadas en los sectores potencialmente más dinámicos.

Las nuevas tecnologías han ido acompañadas de nuevos tipos y formas de trabajo que han modificado las relaciones laborales al establecer esquemas más flexibles, con vínculos más tenues entre empleador y trabajador y una serie de formas de trabajo atípicas que incluyen nuevas determinaciones de los espacios y las jornadas de trabajo (incluidas las modalidades de trabajo intermitente y cero horas) (Novick, 2018).

El análisis de los efectos de los cambios tecnológicos en las oportunidades de inserción laboral y las condiciones de trabajo en general, y de las mujeres en particular, es una tarea urgente y en gran medida pendiente en los países de América Latina. Por una parte, la mayor flexibilidad en las jornadas y los espacios de trabajo podría ser beneficiosa para las mujeres al permitirles conciliar tiempo de trabajo y de cuidado. Por la otra, la robótica, al reducir los requerimientos de fuerza física, puede abrir un espacio de trabajo conjunto (con los robots colaboradores o *cobots*) para mujeres en actividades en las que tienen muy baja participación, como la construcción.

---

<sup>2</sup> Cuando se habla de modelos de negocios basados en plataformas digitales se hace referencia al uso de plataformas basadas en Internet para ofrecer servicios a clientes en tareas específicas mediante el *crowdwork* (un mercado de servicios en línea donde los proveedores no tienen que estar físicamente presentes) o el trabajo solicitado a través de aplicaciones (el proveedor de servicios debe estar físicamente presente).

**Recuadro V.1**

¿Riesgo de automatización en sectores de mayor concentración de mujeres?

Existen numerosos estudios en los que se estiman los efectos de los avances de la automatización en el empleo. Entre ellos se destacan los de Frey y Osborne (2013), Banco Mundial (2016), OCDE/CEPAL/CAF (2016), OCDE (2017), Manyika, J. y otros (2017), y Cadena y otros (2017). Aunque sus resultados cuantitativos difieren, en todos se muestra que existiría un impacto significativo que alteraría las condiciones del mercado laboral en múltiples sectores o actividades. Teniendo en cuenta esos análisis, a continuación se examina la situación actual de las mujeres en algunos sectores y ocupaciones con mayores probabilidades de sustitución de empleos.

**Cuidados**

Este es el sector que concentra la mayor proporción de mujeres ocupadas (27,6%). Agrupa: i) atención de salud y asistencia social, ii) enseñanza y iii) actividades de hogares como empleadores, actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.

En el sector de la salud, las mujeres se concentran en la clasificación "Profesionales, científicas o técnicas de nivel medio", donde la mayoría se desempeña como enfermera o asistente de la salud. De acuerdo con Frey y Osborne (2013), estas ocupaciones tienen una baja probabilidad de automatización, pues requieren sólidas habilidades de inteligencia social, tales como apoyo emocional y empatía. En OCDE (2017) se coincide con el bajo riesgo de automatización del sector de la salud, pero se destaca que, por ser un sector que concentra a una gran proporción de mujeres, el número absoluto de trabajadoras en riesgo de ser desplazadas sería grande.

En el sector de la enseñanza, la dinámica es similar a lo señalado para el sector de la salud, por lo que la probabilidad de automatizar las labores docentes o parvularias es muy baja, siempre y cuando la enseñanza se entienda como un proceso de formación social e integral (intelectual, moral y afectiva).

En el sector de actividades de hogares, las mujeres trabajadoras no calificadas son más del 75% de las ocupadas. Este sector emplea a las trabajadoras domésticas, que en la región reciben uno de los salarios más bajos y enfrentan grandes déficits de protección social.

La naturaleza relacional de algunas de las tareas vinculadas al trabajo de cuidado limita la posible sustitución del trabajo humano por robots u otras tecnologías. El 72,9% del empleo en el sector de los cuidados en la región es realizado por mujeres. Además, el envejecimiento poblacional permite prever una mayor demanda de provisión de servicios de cuidado, lo que genera una oportunidad para emplear a más mujeres. Sin embargo, si se busca eliminar las discriminaciones que afectan a las mujeres en el mercado laboral es importante abordar adecuadamente las brechas de género que existen en este sector en términos de calidad del empleo. El trabajo de cuidado —remunerado y no remunerado— es crucial para el futuro del trabajo.

**Comercio al por mayor y menor**

Este sector concentra una gran cantidad de mujeres en América Latina (un 21,9%, en promedio) y la mayoría se desempeña en ocupaciones clasificadas como trabajadoras de los servicios y vendedoras de comercios y mercados (un 71,4% de las mujeres del sector). La concentración de mujeres en estas ocupaciones supera al promedio regional en países como la Argentina (74,5%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (91,1%), el Ecuador (83%), El Salvador (85%) y el Uruguay (72,7%).

El sector de ventas y servicios incluye ocupaciones con alto riesgo de automatización. Frey y Osborne (2013) encuentran que gran parte del sector de comercio se compone de ocupaciones que poseen un elevado riesgo de automatización (un 47% de los empleos). En ellos se incluirían sobre todo ocupaciones tales como cajeras y en las áreas de televentas y servicios de telefonía.



## Recuadro V.1 (conclusión)

**Industria manufacturera**

En las estimaciones de OCDE/CEPAL/CAF (2016) se proyecta una pérdida neta de 3,38 millones de puestos de trabajo hasta 2030 y se sostiene que estas bajas se concentrarán en la industria manufacturera. En promedio, este sector tiene el 11,6% de las mujeres ocupadas, la mayoría de las cuales (53%) se encuentra empleada en ocupaciones clasificadas como "oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios". Esta ocupación posee muchas tareas rutinarias que requieren un bajo nivel cognitivo, por lo que el riesgo y la rapidez de automatización son grandes. Países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que emplean a una gran proporción de mujeres en este sector, presentan además altas tasas de mujeres que trabajan como oficiales, operarias o artesanas de artes mecánicas y de otros oficios (un 63,4%, un 53,4%, un 55,1%, un 81,8% y un 63,7%, respectivamente)<sup>a</sup>.

En los estudios mencionados se destaca la correlación negativa entre el nivel educacional y la probabilidad de que una ocupación se automatice. La gran concentración de mujeres en ocupaciones que requieren niveles de competencias asociados a menores niveles de educación alerta sobre su vulnerabilidad ante procesos de automatización. En Frey y Osborne (2013) también se señala que existe una correlación negativa entre la probabilidad de automatización y el nivel de los salarios, lo que es particularmente riesgoso para las mujeres debido a su sobrerrepresentación en la población ocupada con salarios más bajos. Sin embargo, los niveles bajos de salarios pueden reducir los incentivos económicos (rentabilidad) de invertir en procesos de automatización técnicamente factibles, los que pueden ser muy intensivos en capital. Por ello, en todos los casos es importante distinguir entre la factibilidad técnica, la rentabilidad económica y la aceptación política y social de cada proceso específico de automatización.

La información presentada muestra un alto riesgo de automatización en sectores que emplean a un gran número de mujeres. Por ello, es necesario acompañar los cambios tecnológicos y las estrategias productivas con políticas públicas e iniciativas empresariales y sindicales (incluida la educación técnica y la formación profesional, la negociación colectiva y los procesos de diálogo social) que eviten su salida masiva del mercado laboral o que se vean obligadas a insertarse en sectores más precarios de la economía. Esas acciones deben buscar la ampliación de su acceso a las nuevas oportunidades de empleo abiertas por la revolución tecnológica, en especial las más calificadas y de mayor calidad.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); G. Bensusán, W. Eichhorst y J. M. Rodríguez, "Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/111), Santiago, CEPAL y J. Weller, "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, CEPAL.

<sup>a</sup> Porcentaje de mujeres que se desempeñan en ocupaciones de oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios sobre el total de mujeres ocupadas en la industria manufacturera.

Sin embargo, esas nuevas formas de organización del trabajo pueden aumentar la incertidumbre en la distribución de los tiempos de trabajo y no redundarán en una mejora del bienestar de las mujeres si se mantienen las formas culturales y de asignación de las tareas domésticas y de cuidados. Además, es frecuente que esos nuevos modelos de trabajo más flexible sean más precarios, estén peor remunerados y carezcan de acceso a los mecanismos tradicionales de protección social, todo lo cual puede afectar a las mujeres en mayor medida. Esto hace que sea necesario superar las brechas existentes en el uso de las tecnologías digitales avanzadas por el potencial que tienen de contribuir a una mayor autonomía económica de las mujeres. El cambio estructural progresivo exige la participación de hombres y mujeres que aprovechen de la mejor manera sus capacidades y habilidades (CEPAL, 2016a).

## B. Estereotipos de género en la educación técnico-profesional y en la capacitación

Los roles y estereotipos de género se transmiten en el ámbito educativo. Desde los primeros años en la escuela, los patrones culturales se refuerzan mediante los currículos educativos y las prácticas institucionales y docentes. Con el tiempo, se observan marcados sesgos en la oferta educativa y en la preferencia de los estudiantes de uno u otro sexo por distintas carreras. Esto repercute de manera significativa en las oportunidades de las mujeres para obtener empleos de mejor calidad. Los avances tecnológicos y la automatización en los sistemas de producción han hecho que la productividad dependa de habilidades amplias, complejas y dinámicas. Para responder al efecto que estos cambios tendrán en el empleo, es necesario acompañar la revolución tecnológica con una transformación de la educación y la formación de capacidades técnicas y profesionales desde una perspectiva de género.

### 1. La educación técnico-profesional ante el cambio tecnológico

Uno de los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe es cómo relacionar los conocimientos, las capacidades y la perspectiva de género con el empleo, la productividad y el desarrollo. Para ello es necesario coordinar el trabajo de las instituciones y sus políticas con las personas que participan en el mundo de la educación y del trabajo, así como con los sindicatos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, es fundamental que se produzca un cambio en la oferta educativa y de capacitación profesional, que requerirá una asociación entre las instituciones educativas y las empresas en la que la capacitación esté integrada a una lógica productiva (Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017). Dado que se requiere un sistema de formación continuo, pertinente, fiable y adecuado (Novick, 2018), es necesario contar con una estrategia de inversión en programas de capacitación ajustados a las demandas del mercado y con un esquema de financiamiento que combine inversión pública y privada.

El ritmo continuo y acelerado del cambio en el mercado laboral hace que un modelo de formación de habilidades mediante el entrenamiento inicial para una calificación única de por vida ya no sea suficiente ni efectivo. Los sistemas de capacitación deberán ser flexibles y garantizar la renovación continua de las habilidades de la fuerza de trabajo durante el ciclo de vida. Esto requiere un compromiso sistémico de los gobiernos, los trabajadores y las empresas para decidir cuándo y cómo readaptarse y volver a capacitarse (OIT, 2018d). Los cambios tecnológicos obligan a fortalecer los sistemas educativos, en particular los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación. Estos sistemas deben ser inclusivos y adecuados a la demanda de las empresas, las necesidades de las personas y la estrategia de desarrollo (Weller y Gontero citado en Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017). Además, deben avanzar hacia la superación de la segmentación del mercado laboral.

Invertir en las habilidades de empleados y empleadas genera un círculo virtuoso en que se benefician tanto las empresas como los trabajadores y las trabajadoras. El personal altamente calificado es capaz de transformar industrias tradicionales y obtener una mayor productividad para las empresas, las que, a su vez, pueden ofrecer mayores salarios, ayudando a cerrar brechas de desigualdad en los ingresos. Promover la participación de las mujeres en una capacitación profesional que las habilite para una mejor utilización de las tecnologías digitales permitirá también avanzar hacia el cierre

de brechas de género en los ingresos, consecuencia de la segmentación del mercado laboral. Por ello, es importante que las estrategias para satisfacer la demanda de habilidades que requieren los sectores productivos reconozcan los factores que impiden que las mujeres desarrollen su pleno potencial innovador y participen activamente de la revolución tecnológica y digital. Para esto, los sistemas educativos y de capacitación y formación profesional tendrán que estar estrechamente alineados con el mercado laboral a fin de prever las demandas de habilidades, incluidas las requeridas por las ocupaciones emergentes, y hacerlas coincidir con el desarrollo de las habilidades actuales, las oportunidades de capacitación y la recapitación para el trabajo (OIT, 2018d). En particular, se requiere de una adecuada coordinación institucional que posibilite que los sistemas de formación y capacitación profesional aumenten la inserción de hombres y mujeres en empleos de calidad, mejoren sus perspectivas salariales y eliminen la segmentación de género en el mercado laboral.

A pesar de que la escolaridad se ha incrementado en América Latina y el Caribe, hay problemas a la hora de vincular la educación secundaria y posterior a la secundaria con las y los requerimientos del mercado laboral, cuestión que redundará en menores oportunidades de empleo para las y los jóvenes y en la insatisfacción de los empleadores al momento de buscar los perfiles necesarios para el desarrollo de sus actividades productivas (CEPAL, 2017b)<sup>3</sup>.

Una combinación adecuada de habilidades técnicas, vocacionales y de competencias proporcionará a los trabajadores y las trabajadoras mejores perspectivas de empleo en el futuro, ya que facilitaría su movimiento entre empleos, ocupaciones y sectores (OIT, 2018d). Es relevante tener una perspectiva de género al diseñar las estrategias de desarrollo de habilidades y reformar los sistemas educativos, de manera que se pueda dotar a las mujeres de herramientas de formación que les permitan adaptarse a los cambios y transitar a empleos con mejores condiciones laborales. De lo contrario, se exacerbarán las desventajas a las que se enfrentan por estar sobrerrepresentadas en los trabajos con menores calificaciones.

Frente a la rápida transformación de la estructura de la demanda de competencias, todos los niveles educativos requerirán de cambios que faciliten la retención y la calidad, al igual que la oportunidad, adecuación y conveniencia de las competencias (OIT, 2017). En un sentido práctico, esta visión demandará la articulación y el alineamiento entre el mundo de la educación y de la formación profesional y las políticas de desarrollo productivo.

## 2. Continuidad y transmisión de los sesgos de género

Los estereotipos de género se transmiten en el proceso educativo desde los primeros años de educación y se van reforzando con el tiempo mediante sesgos en el currículo y las prácticas docentes. Además, las expectativas de los padres también afectan la autoconfianza de las niñas, así como su elección de estudios superiores (Stevenson y Baker, 1987; Eccles y otros, 1990; Tiedemann, 2000).

Según datos de UNESCO (2016) para América Latina, mientras que en tercer grado no existen diferencias significativas en el desempeño entre niñas y niños en matemáticas, en sexto grado esas diferencias se dan de forma muy marcada en favor de los varones. Los ejercicios empíricos indican que las ventajas de los varones en matemáticas no pueden explicarse con variables observables, lo que indicaría que esas diferencias estarían provocadas por prácticas culturales que permean las aulas escolares, transmitiendo mensajes sistemáticos, implícitos y casi imperceptibles que moldean las oportunidades y expectativas acerca del potencial de las niñas y los

<sup>3</sup> Véanse más detalles sobre el aumento de la escolaridad en América Latina y el Caribe en el capítulo IV.

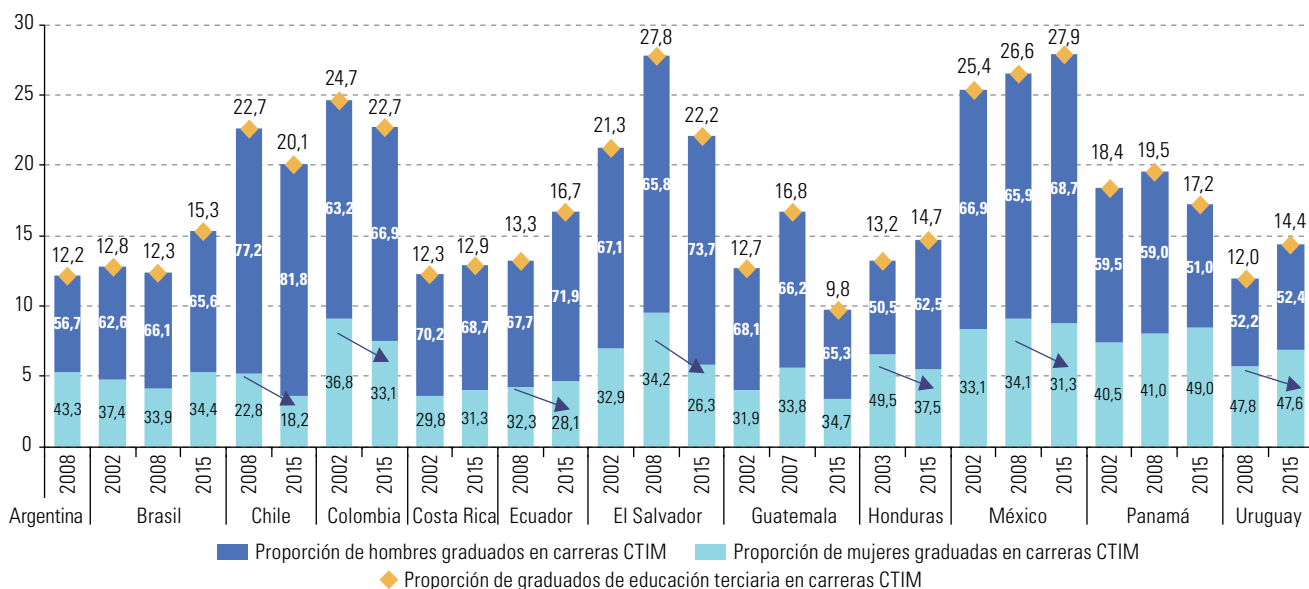
niños en distintas disciplinas. Esto, a su vez, afecta la posibilidad de que las mujeres opten por cursar carreras profesionales en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).

A pesar del gran aumento en el acceso a la educación superior que se ha dado en América Latina y el Caribe (véase el capítulo IV), para lograr cambios en la estructura productiva de los países de la región se requiere incrementar las capacidades tecnológicas y promover la formación de profesionales en carreras CTIM. Son precisamente estas disciplinas las que tendrán perfiles que se pronostican como de mayor empleabilidad. Sin embargo, pese a que las mujeres superan a los hombres en las tasas de matrícula en educación terciaria, aún tienen menos probabilidades de seguir estudios en campos de CTIM. En la región, las mujeres representan solo el 34,6% de los graduados en estas áreas<sup>4</sup>.

En los últimos años, incluso, en algunos países de la región ha disminuido el porcentaje de mujeres entre los graduados en áreas de CTIM. Esto impide una preparación equitativa para que hombres y mujeres accedan a los empleos que demanda el nuevo contexto tecnológico y aleja a las mujeres de participar de estas oportunidades.

### Gráfico V.5

América Latina (12 países): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, y graduados de educación terciaria en carreras CTIM, ambos sexos, entre 2002 y 2015<sup>a,b</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Data for Sustainable Development" [en línea] <https://sdg.uis.unesco.org/>.

<sup>a</sup> El número de graduados en carreras CTIM corresponde a la proporción de mujeres y hombres en carreras CTIM calculada como la proporción de mujeres y hombres del total de graduados en carreras CTIM cada año.

<sup>b</sup> El número de graduados de educación terciaria en carreras CTIM se expresa como el porcentaje del total de graduados en educación terciaria.

<sup>4</sup> Promedio simple para 2015 para 12 países de la región (a excepción de la Argentina, cuyo último dato disponible es para 2010), sobre la base de UNESCO, "Data for Sustainable Development" [en línea] <https://sdg.uis.unesco.org/>.

En este contexto, las elecciones de las y los jóvenes respecto de las áreas de formación no son fruto de la casualidad. En ellas influyen lo que piensan sobre sus propias competencias, las expectativas de éxito y los estereotipos de género con los que se les ha formado desde la primera infancia. Como consecuencia, la educación conduce a distintos campos laborales y a una persistente segregación de acuerdo con el sexo (Rico y Trucco, 2014) (CEPAL, 2016a).

Si el énfasis del mundo laboral estará en las ciencias, la tecnología, la ingeniería o las matemáticas, este momento es crucial para que las mujeres incursionen masivamente en estas áreas, desplegando en equilibrio sus habilidades intelectuales y blandas.

La reducción de las brechas de género en esta materia debe ser un esfuerzo colectivo tanto del Estado como de profesionales en estas áreas, docentes y el sector privado. En particular, será un reto importante para las universidades, que deberán crear redes de conocimiento entre países para la formación de ecosistemas de innovación orientados al desarrollo específico de habilidades de las mujeres, de cara a las tecnologías disruptivas.

En la educación técnico-profesional también se observa un desacople entre la educación y el empleo femenino. A veces, esto reproduce el modelo de desarrollo actual y los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres por la sociedad (CEPAL, 2016a).

En la actualidad, la oferta educativa para hombres y mujeres opera como un mecanismo que refuerza un modelo de segmentación por género y lo reproduce en el sistema productivo y las oportunidades de inserción laboral. Para reducir las brechas de género de participación en el mercado laboral, aumentar la autonomía de las mujeres e impulsar el desarrollo económico de los países es necesario eliminar las segmentaciones de género en la educación y la formación técnica y profesional (EFTP) y avanzar en su articulación con el sector productivo (Sepúlveda, 2017).

De este modo, aunque en la región no se observan mayores diferencias en la matrícula de EFTP entre hombres y mujeres, las desigualdades que contribuyen a la segmentación horizontal y vertical del mercado de trabajo se constatan al observar las distintas áreas en las que se inscriben. Por ejemplo, en las especialidades de la formación profesional escogidas en Centroamérica y la República Dominicana hay una clara división entre aquellas con mayor presencia femenina y las que tienen mayor presencia masculina. Es así como entre las especialidades preferidas por los hombres están la mecánica, la electricidad, la electrónica y la carpintería, en tanto que entre las preferidas por las mujeres se encuentran las artesanías, la belleza y la estética, las manualidades y la decoración (CEPAL, 2016a).

Existen diversos factores que inciden en las selecciones vocacionales de las mujeres hacia cierto tipo de carreras y programas. Por una parte, los patrones culturales que asocian a las mujeres con ciertos roles hacen que el entorno educativo y el medio familiar empujen a las jóvenes hacia la elección de determinadas profesiones y empleos.

Por otra parte, la prevalencia de la violencia de género en la sociedad en general, que no elude los centros de educación y capacitación, limita la participación de algunas jóvenes en grupos formativos con mayoría de hombres en las aulas. Además, la urgencia de la generación de ingresos obliga a algunas mujeres de sectores más vulnerables a optar por carreras cortas que les permitan insertarse rápidamente en el mundo laboral.

Existen también otras condiciones relacionadas con la reproducción de roles de género en las estructuras de los centros de educación y de formación técnico-profesional en las que se observa una clara concentración de hombres en roles protagónicos y cargos directivos de estos centros y una baja participación de mujeres como formadoras y docentes en áreas relacionadas con carreras consideradas tradicionalmente masculinas (Bloj, 2017; Buquet y Moreno, 2017).

Hay retroalimentación de efectos entre el sistema educacional y el mercado laboral técnico-profesional. Las mujeres eligen las especialidades que normalmente reciben los sueldos más bajos y, al mismo tiempo, el mercado paga menos a las que prefieren especializarse en las áreas en que los hombres tienen mejores remuneraciones (CEPAL, 2016a).

Desde el lado del mercado laboral, se presentan situaciones que inciden en la concentración de mujeres en ciertas especializaciones. Por ejemplo, cuando algunas mujeres que optan por ingresar a carreras tradicionalmente “masculinas” intentan insertarse en el mercado laboral tienen dificultades para encontrar empleos en estas áreas y, si finalmente consiguen un puesto, muchas veces son excluidas de las tareas propias de las disciplinas que estudiaron y quedan relegadas a funciones administrativas (“de oficina”), de limpieza o de mantenimiento, que son de menor calificación (Buquet y Moreno, 2017).

En algunas ramas consideradas tradicionalmente masculinas, la incorporación de mujeres en un entorno de hombres es vista como una distorsión del orden, por lo que los empleadores prefieren no aceptarlas. En el estudio de Buquet y Moreno (2017), realizado en México, se recogen entrevistas a empleadores de varias instituciones que señalan que es poco conveniente contratar mujeres en áreas donde podrían sufrir lesiones. De esa manera, se fortalece la idea de un hombre protector y una mujer débil que no puede desempeñar todos los trabajos. Además, las mujeres tienen menos probabilidades de beneficiarse del aprendizaje permanente y la adaptación a las necesidades cambiantes del mercado laboral, así como menos oportunidades de formación en el trabajo, debido a sus responsabilidades de cuidado de hijos, hijas o adultos mayores bajo su resguardo (OIT, 2013). Por ello, es indispensable cambiar la lógica en varios aspectos: currículo, formación docente, infraestructura y, también, en materias culturales, para terminar con los prejuicios relacionados con especialidades y roles asignados a lo femenino. Por otra parte, hay que dejar de considerar la educación técnico-profesional como de menor calidad o prestigio y permitir que, al finalizar estas carreras, sea posible continuar, si se desea, una formación que conduzca a un título universitario (CEPAL, 2018b).

## C. El aporte económico del trabajo de las mujeres

Para aprovechar el potencial transformador de los cambios tecnológicos, es necesario abordar las dinámicas que ocurren entre el mercado y los hogares. Las mujeres aportan a la economía de los países mediante su trabajo remunerado y no remunerado. Para lograr un crecimiento económico sostenido, se requiere incorporar a más mujeres en sectores de mayor productividad. A su vez, es necesario reconocer y considerar que parte de la economía se sostiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares. Resulta imperativo lograr una reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias.

### 1. Aporte de las mujeres mediante el trabajo no remunerado

En el enfoque de la CEPAL (2017), el mundo del trabajo comprende el trabajo que se realiza para el mercado a cambio de un ingreso y el que se realiza en los hogares de forma no remunerada, y se reconoce que las decisiones y posibilidades de participación en estas esferas están estrechamente vinculadas. Este enfoque permite visibilizar la

posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos, y destaca el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo y de la sostenibilidad de la vida.

La baja participación de las mujeres en el trabajo remunerado contrasta con su alta participación en el trabajo no remunerado para el propio hogar. En las encuestas de uso del tiempo realizadas en América Latina se da cuenta de que el 77% del trabajo no remunerado es realizado por las mujeres, destacándose las labores de cuidado y mantenimiento del hogar<sup>5</sup>.

El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado contribuye de manera sustancial a las economías de los países, así como al bienestar individual y social. Y son precisamente las personas que se dedican a estas labores, en su mayoría mujeres, quienes aportan al funcionamiento económico a través de la realización de tareas que, pese a ser productivas, no se encuentran clasificadas dentro de la frontera de producción que utilizan los sistemas de contabilidad nacional. Así, la mayor parte de este trabajo queda invisibilizada al no contabilizarse ni utilizarse para la toma de decisiones. Además de no recibir remuneración, no recibe el reconocimiento que merece.

Para visibilizar el aporte del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares, los países de la región han efectuado mediciones con el propósito de valorarlo económicamente. En estos estudios se señala que el aporte económico del trabajo no remunerado sería equivalente a entre el 15,2% del PIB (Ecuador, 2012) y el 24,2% del PIB (México, 2014). De este, la mayor parte es realizado por mujeres, cuyo aporte es de entre el 11,8% y el 18% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2016a).

En muchos países, la contribución económica de las mujeres a través del trabajo no remunerado es incluso superior al aporte de cualquier otra actividad económica. Este es el caso de México, donde el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares era mayor que la participación individual de cualquier otra actividad económica del país (CEPAL, 2017). Por su parte, en el Ecuador, el valor económico de las labores domésticas y de cuidados no remuneradas es superior a la extracción de petróleo (un 11,3% del PIB) y la construcción (un 11,8% del PIB). En El Salvador, la contribución de las labores domésticas equivale al 21,3% del PIB, cifra similar a las de los dos mayores sectores: la industria manufacturera y el sector de comercio, restaurantes y hoteles (CEPAL, 2016a).

Existen múltiples razones por las que las mujeres desempeñan trabajos no remunerados para el hogar. Las principales están relacionadas con condicionantes culturales que las relegan a las tareas de cuidado en un contexto marcado por la desigual distribución sexual del trabajo. Asimismo, la discriminación en el mercado laboral, donde las mujeres enfrentan peores condiciones que los hombres en términos de salarios, las desincentivan a participar plenamente. También incidirían fenómenos macroeconómicos asociados al ciclo económico.

En los últimos años, algunas economías de América Latina, en particular de América del Sur, han enfrentado procesos de desaceleración derivados de las caídas en los precios de las materias primas, y ello ha repercutido en los ingresos fiscales. En respuesta, varios Gobiernos han ajustado el gasto primario mediante recortes o la reducción del ritmo de expansión. Esto ha incidido directa o indirectamente en los hogares, sobre todo en los más pobres, que poseen una mayor dependencia de la acción estatal. Como consecuencia, las mujeres han absorbido, mediante su trabajo no remunerado, el principal impacto de estos ajustes que reducen la provisión de servicios públicos.

<sup>5</sup> Cálculos hechos sobre la base de procesamientos especiales realizados por la CEPAL de las encuestas de uso del tiempo de la región.

Como ya se ha expuesto, la plena participación de las mujeres en el mercado laboral, si bien es un derecho y una condición para garantizar su autonomía económica, no transforma automáticamente la división sexual del trabajo y ha aumentado su carga total de trabajo, que en promedio es mayor que la de los hombres en todos los países de la región. Además, la desigual distribución de las responsabilidades del trabajo doméstico y de cuidados que recae mayoritariamente en las mujeres opera como una barrera de participación y reproduce desigualdades en el mercado laboral.

Para romper los nudos estructurales y lograr avances sustantivos para alcanzar la igualdad de género se requiere un reconocimiento efectivo del aporte que realizan las mujeres a las economías nacionales mediante el trabajo no remunerado. Además, son necesarias políticas transformadoras que permitan la reducción y una redistribución más equitativa de este trabajo entre mujeres y hombres, así como entre los hogares, la sociedad y el Estado. Es fundamental considerar estos elementos en un contexto de cambios en el mundo del trabajo que, como se vio anteriormente, pueden repercutir de manera diversa en hombres y mujeres. Ello permitiría diseñar políticas pertinentes y eficaces que salden las deudas de igualdad de género en el mercado de trabajo y anticipen los riesgos y las barreras diferenciales para el acceso a las nuevas oportunidades derivadas de las transformaciones en curso.

## 2. La plena incorporación de las mujeres en el mercado laboral aumentaría el crecimiento económico

Como ha reiterado la CEPAL, la igualdad no es solo un horizonte, sino también una condición necesaria para el desarrollo. Por esto, durante los últimos años ha propuesto a la región igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas, la movilización del Estado y el crecimiento basado en un cambio estructural progresivo (CEPAL, 2018a).

A pesar del importante aporte que realizan las mujeres de manera no remunerada, el potencial económico de su incorporación plena al mundo laboral, en igualdad de condiciones con los hombres, es sustantivo. Este se incrementaría aún más si se cambiaran las estructuras productivas y se lograra una mayor participación femenina en el empleo en sectores de alta productividad.

Una mayor incorporación de las mujeres al mundo laboral no solo tendría un impacto relevante en la actividad económica, sino que además permitiría mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, a la vez que aumentaría la autonomía de las mujeres, expandiría sus derechos y les permitiría acceder a la protección social contributiva.

En McKinsey Global Institute (2015), que evalúa el impacto del cierre de brechas en los ámbitos de participación laboral, horas trabajadas y sectores económicos, se estimó que un cierre completo de las brechas en estas tres categorías podría incrementar alrededor de un 34% el PIB de América Latina respecto del que se obtendría de mantenerse la situación actual de aquí a 2025<sup>6</sup>. En el estudio también se presenta un escenario menos ambicioso, en el que se estima ese impacto si todos los países cerraran sus brechas al mismo ritmo que el país de la región que avanza más rápido en ese sentido, que en América Latina es Chile. Este segundo escenario resulta en una estimación de un aumento potencial del PIB de 14 puntos porcentuales a 2025 (McKinsey Global Institute, 2015). En un estudio econométrico realizado para Chile, Berlien y otros (2016) estiman que el impacto de cerrar las brechas de género en la participación laboral incrementaría el PIB entre un 6% y un 9% (véase el recuadro V.2).

<sup>6</sup> Este resultado se obtiene de suponer que las mujeres logran la misma tasa de participación, trabajan las mismas horas y tienen la misma productividad que los hombres.



**Recuadro V.2****Oportunidades de crecimiento al cerrar la brecha de género en la participación laboral**

Los Gobiernos de la región se han comprometido con un modelo multidimensional de desarrollo sostenible basado en los derechos humanos y la igualdad de género, tal como se establece en la Agenda Regional de Género (Bidegain, 2017). En este sentido, la plena participación de las mujeres en el trabajo decente es un derecho y no un medio para alcanzar el crecimiento económico. Más aún, como se muestra en este ejercicio econométrico, invertir en políticas que fomenten una mayor participación de las mujeres en el empleo no implica sacrificar el dinamismo económico, sino que, por el contrario, permitiría a la región crecer más y con mayor igualdad.

Para medir el impacto de las brechas de género en la participación laboral sobre el PIB se construye una base de datos de panel, con información de 1990 a 2016 para 14 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El panel incluye variables macroeconómicas y sociales, necesarias para estimar un modelo de crecimiento con capital, trabajo y variables de control<sup>a</sup>. Con resultados obtenidos de la estimación se realizaron proyecciones de crecimiento económico, medido en términos de la evolución del PIB, contemplando tres escenarios de comportamiento de las tasas de participación laboral de las mujeres, mientras que las tasas de participación de los hombres se mantienen constante en un 80,2%<sup>b</sup>:

**Escenario 1.** Las tasas de participación laboral de las mujeres siguen su trayectoria hacia 2030. Para el cálculo del incremento anual se promediaron las tasas de crecimiento de la participación laboral de las mujeres en los últimos cinco años.

**Escenario 2.** Las tasas de participación laboral de las mujeres aumentan un 1% anualmente hasta 2030.

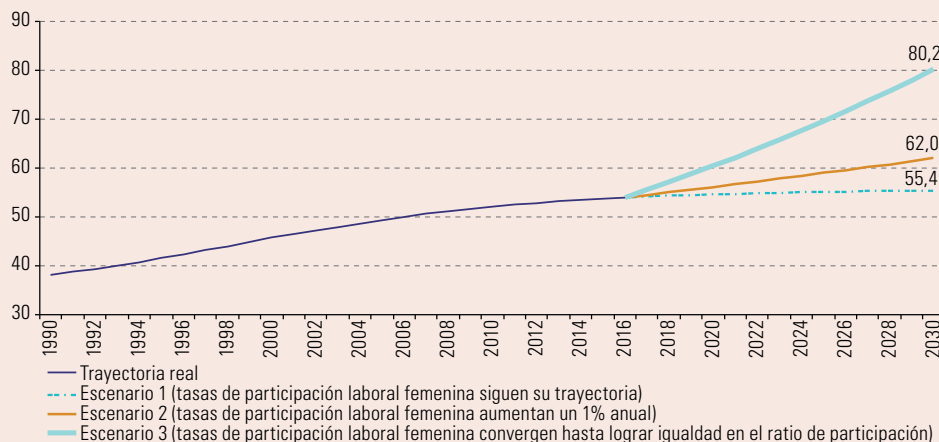
**Escenario 3.** Las tasas de participación laboral de las mujeres convergen con las de los hombres hacia 2030.

Cabe señalar que para alcanzar la igualdad de participación laboral entre hombres y mujeres hacia 2030, el incremento de la participación femenina debe ser muy acelerado: alrededor de 2,9 puntos porcentuales por año (nótese el cambio de la pendiente en el escenario 3 del gráfico 1). Para esto se requieren políticas activas que permitan romper las brechas estructurales de género que limitan el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

**Gráfico 1**

**América Latina (14 países): estimación de la evolución de la tasa de participación femenina en tres escenarios, hacia 2030<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, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y el Uruguay.

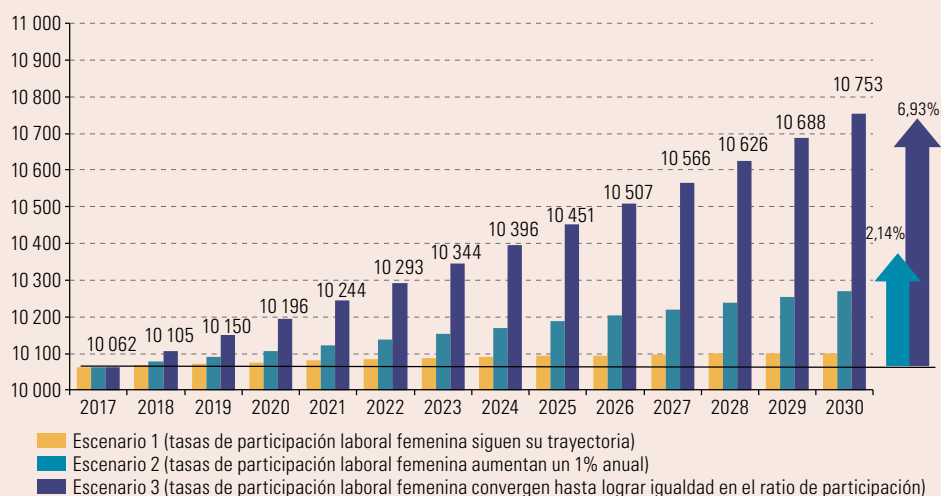
## Recuadro V.2 (conclusión)

Los resultados de aplicar el modelo a las tasas de participación proyectadas de las mujeres permiten estimar los efectos de estos movimientos sobre el crecimiento del PIB. De esta manera, se estimó que, bajo el escenario 1, las variaciones adicionales anuales (efecto de una mayor participación de mujeres en el mercado laboral) que podría tener el crecimiento del PIB per cápita en la región fluctuarían entre un 0,05% y un 0,01%. En tanto, en el escenario 2 los aportes sobre las tasas de crecimiento del PIB podrían llegar a un 0,17% y en el escenario 3 estos aportes son crecientes y alcanzan el 0,6% en 2030. En términos acumulados, esto significa un crecimiento adicional del PIB de 2,14 puntos porcentuales entre 2016 y 2030 en el escenario 2 y un crecimiento adicional de 6,93 puntos porcentuales entre esos mismos años en el escenario 3.

## Gráfico 2

América Latina (14 países): estimación del PIB per cápita adicional en tres escenarios de reducción de brechas de género en participación laboral, hacia 2030<sup>a,b</sup>

(En dólares constantes a 2010)



**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, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>b</sup> Para realizar estas estimaciones, se trabaja bajo el supuesto de *ceteris paribus*, es decir, el resto de las variables se mantienen constantes. Por lo tanto, los montos expuestos en el gráfico corresponden al aumento adicional que tendría el PIB sobre su trayectoria, gracias a la reducción de brechas de género en la participación laboral.

La CEPAL plantea que igualar no implica sacrificar el valor del dinamismo y crecimiento económico. Por el contrario, permite aprovechar el papel instrumental de la igualdad como impulsora del desarrollo sostenible (CEPAL, 2018a). En este sentido, la igualdad de género, lejos de ser un objetivo antagónico al crecimiento económico, es un requisito para garantizar su eficiencia. Por esto, es importante que las políticas macroeconómicas se articulen con las políticas de cambio estructural con una mirada transversal a la igualdad de género que permita construir un nuevo modelo en el que la apropiación de los beneficios derivados del crecimiento económico sea más equitativa para todos los actores productivos.

**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 cifra de participación laboral de los hombres a 2016 se obtuvo de la base de datos de CEPALSTAT y no coincide con la presentada en la sección A de este capítulo, que se obtuvo de procesamientos hechos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>b</sup> Se utilizó un modelo de crecimiento basado en el modelo neoclásico de crecimiento propuesto por Solow (1956), que establece que la capacidad productiva de un país se puede representar en una función del tipo  $Y=AF(K,L)$ , donde A representa la productividad total de factores, y K y L representan la cantidad de capital y trabajadores que existen en un país en un determinado tiempo, respectivamente.

Una mayor inserción laboral de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres no solo produciría un aumento del PIB, sino que también permitiría disminuir la desigualdad y la pobreza. En la actualidad, una parte relevante de la pobreza de la región se explica porque en los hogares de los primeros deciles de ingreso las mujeres no están insertas en el mercado laboral o trabajan en condiciones precarias, y además tienen un gran número de personas dependientes<sup>7</sup>. Esto no solo merma el ingreso promedio por integrante del hogar, sino que genera una gran demanda de tiempo de trabajo doméstico y de cuidados que limita las posibilidades de inserción laboral de las mujeres en trabajos con mejores remuneraciones.

En el *Panorama Social de América Latina, 2014* (CEPAL, 2014) se muestra que un cierre de brechas de participación laboral incrementaría los ingresos de los hogares y reduciría de manera relevante la pobreza y la desigualdad. Un incremento de la tasa de participación femenina para que se equipare a la de los hombres en edades centrales (entre 14 y 65 años) aumentaría el ingreso medio de los hogares entre un 3% y un 4% en países como la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Uruguay, y hasta más del 10% en países como El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú. De este modo, se produciría una disminución de la pobreza de entre 1 punto porcentual en la Argentina y el Uruguay y más de 10 puntos porcentuales en El Salvador y Nicaragua.

De acuerdo con este mismo estudio, “la incorporación de las mujeres al mercado laboral ayudaría a reducir la desigualdad, medida según el índice de Gini, en 4 puntos porcentuales en Nicaragua y Panamá, y en 3 puntos porcentuales en el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana” (CEPAL, 2014, pág. 203). Para algunos países, la reducción de la desigualdad medida por el índice de Theil sería incluso mayor (entre 6 y 8 puntos porcentuales en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Paraguay) debido a la mayor sensibilidad de este indicador a los cambios en los segmentos inferiores de la distribución del ingreso. Ahí es precisamente donde se producen grandes variaciones de ingreso por la incorporación de las mujeres de menores niveles educativos al mercado laboral.

Por otra parte, si se elimina la brecha de ingresos mensuales entre hombres y mujeres —es decir, si se asume que si ambos tienen la misma experiencia y nivel de calificación reciben la misma remuneración— se lograría una reducción muy significativa de la pobreza en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Nicaragua y el Perú<sup>8</sup>. “El índice de Gini se reduciría entre 2 y 8 puntos porcentuales, dependiendo del país, y nuevamente el índice de Theil mostraría variaciones mayores de la desigualdad, al verse más afectado por los cambios que se producen en los hogares de menores ingresos” (CEPAL, 2014, pág. 206). Mediante el uso de una metodología similar, con microsimulaciones, en CEPAL (2018a) se analiza el impacto simultáneo del cierre de la brecha de participación y de la igualación salarial entre hombres y mujeres. En este caso, los efectos son considerablemente superiores, con incrementos en los ingresos promedio de los hogares que irían desde un 10% en el Perú hasta más de un 30% en Nicaragua CEPAL (2018a).

<sup>7</sup> En los hogares más pobres (primer quintil de ingresos), el 42,1% de las mujeres mayores de 15 años no tienen ingresos propios y se dedican al trabajo doméstico no remunerado (CEPAL, 2016a).

<sup>8</sup> En Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú hay un porcentaje muy elevado de mujeres que están ocupadas, pero no reciben remuneración. Por lo tanto, si esas mujeres recibieran un ingreso similar al que perciben los hombres con su mismo nivel educativo y experiencia laboral, se lograrían avances muy significativos.

## D. Políticas públicas intersectoriales para garantizar los derechos económicos y sociales de las mujeres

Sin políticas públicas adecuadas, que busquen promover la inclusión de las mujeres en las áreas CTIM, evitar la precarización de sus empleos, aumentar su participación en sectores de mayor productividad y desarrollar la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado y fortalecer las políticas en este ámbito, las mujeres no solo podrían no acceder a los beneficios de los empleos del futuro, sino que además corren el riesgo de verse afectadas por una profundización de las brechas existentes y las carencias de trabajo decente que experimentan en la actualidad.

### 1. Políticas laborales para reducir las brechas de género

Para hacer frente a los cambios en el mercado laboral, se requieren políticas con un enfoque transversal de igualdad de género y de derechos que permitan reducir la brecha de participación y de la calidad del empleo entre hombres y mujeres, aprovechando las sinergias entre igualdad y crecimiento (CEPAL 2018a). Esas políticas deberán promover nuevas oportunidades para las mujeres que se traduzcan, por ejemplo, en mejores situaciones en materia de participación laboral, salarios y protección social.

Las políticas laborales son relevantes para el ejercicio igualitario de los derechos. Por ello, se deben adoptar legislaciones y programas que faciliten e incentiven el equilibrio entre las demandas laborales y familiares de las trabajadoras y los trabajadores (CEPAL, 2014), incluidos mecanismos de vigilancia para asegurar la igualdad salarial entre mujeres y hombres y acciones que promuevan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Se debe fomentar la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y avanzar en políticas que acaben con la segregación horizontal para que existan distribuciones igualitarias en profesiones, ocupaciones y oficios.

Además, es necesario asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados en las últimas décadas en materia de reducción de las brechas y estar alerta para evitar retrocesos. Las sucesivas crisis económicas, el cambio demográfico y la irrupción de las nuevas tecnologías son solo algunos de los factores a los que se ven enfrentadas las sociedades actuales, y el efecto desestabilizador que producen puede poner en riesgo los avances conseguidos con gran esfuerzo en materia de equidad entre hombres y mujeres. Una estrategia integral y sostenida de iniciativas tendría un impacto efectivo en la igualdad de género y permitiría continuar avanzando en el cierre de las brechas, sostener los logros conquistados y aprovechar las nuevas oportunidades que puedan gestarse.

Si bien todas estas medidas son necesarias, las políticas laborales por sí solas no son suficientes. Como se ha observado a lo largo del capítulo, también se requieren políticas en ámbitos conexos que fortalezcan la autonomía de las mujeres e impliquen que la sociedad en su conjunto se haga cargo de las necesidades de cuidado de la población.

## 2. Políticas de corresponsabilidad social de los cuidados

En este capítulo se evidenció la necesidad de implementar políticas públicas que respondan a las demandas de cuidado de la población y que consideren los derechos de las cuidadoras, sean estas remuneradas o no. La situación se vuelve más compleja ante los patrones de cambios demográficos estimados para las próximas décadas, que pronostican un aumento de las demandas de cuidados que han sido abordadas en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2010b, 2016c y 2017c). Ante los procesos previstos de envejecimiento de la población de la región, habrá un incremento de las personas dependientes (adultos mayores o personas con enfermedades crónicas y discapacidad).

Resulta clave que los programas que se diseñen para responder a esta necesidad tengan en cuenta que la organización social del cuidado es una responsabilidad que debe ser compartida entre hombres y mujeres, y redistribuida de acuerdo con los distintos tipos de familia, organizaciones sociales, empresas y Estado (CEPAL, 2016a). Por esto, el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas deben hacerse considerando las relaciones entre las dos esferas del trabajo: el remunerado y el no remunerado. Las sobrecargas de trabajo no remunerado de las mujeres en muchas ocasiones definen sus modalidades de ocupación y su trayectoria en el mercado laboral. Además, actúan como barreras para la inserción en el mercado de trabajo.

Esta situación ha hecho que en años recientes las políticas de cuidados ocupen un lugar destacado en los debates sobre políticas públicas, en especial de protección social, pues se reconoce su importante contribución a la igualdad de género y, por tanto, al bienestar de las sociedades. También, crean oportunidades de empleo y potenciarían la incorporación de distintos grupos sociales al mercado de trabajo. En este sentido, un ámbito importante de acción es la construcción o el fortalecimiento de un sistema de cuidados que, además de aliviar la carga del trabajo no remunerado, permita enfrentar la pobreza de tiempo de las mujeres y mejorar su participación en la fuerza de trabajo (CEPAL, 2018a).

Para que estos sistemas sean efectivos, es clave que incluyan las necesidades de las personas que requieren cuidados a lo largo de todo el ciclo de vida. La mirada aquí se enfoca en los niños y niñas, las personas mayores, las personas con discapacidad y los enfermos en situación de dependencia, así como en la situación de las personas que proveen los cuidados. En esta línea, destaca la experiencia del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay; en Costa Rica existen la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores; en Chile, el Ecuador y El Salvador también se está avanzando en el examen de este tipo de sistemas.

Por ejemplo, los programas de cuidado para la primera infancia deberían incorporar un horario de jornada laboral completa para facilitar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado. Los servicios de cuidado que operan en horario parcial no permiten que las mujeres compatibilicen el trabajo remunerado a tiempo completo con las labores que asumen como madres. De esta manera, los servicios de cuidado no producen aumentos significativos en la participación laboral femenina, lo que sí logran los programas de extensión del horario escolar. En el Uruguay, por ejemplo, la ampliación de la oferta de escuelas de tiempo completo ha tenido un efecto positivo en la participación laboral de las madres de niños de menos de 6 años (CEPAL, 2018a).

También es necesario que la construcción de estos sistemas rompa con las estructuras existentes que perpetúan las desigualdades de género. Como se vio en este capítulo, el trabajo de prestación de cuidados cuando se inserta en el mercado es altamente feminizado. Al mismo tiempo, este sector se caracteriza por las bajas remuneraciones y pésimas condiciones de empleo, que afectan la calidad de los cuidados y, en consecuencia, el bienestar de los beneficiarios (OIT, 2018b).

Al mismo tiempo, los países deberían fortalecer los marcos legales y ampliar la inversión del Estado para incluir las disposiciones de protección de la maternidad y licencia de paternidad, parentales y otras medidas de protección que atiendan la reproducción social y las distintas etapas del ciclo de vida, sin que esto recaiga exclusivamente en el tiempo de las mujeres.

Estas medidas alientan a las mujeres a volver al trabajo remunerado, a reducir las interrupciones de carrera y a alcanzar un equilibrio más armónico entre el trabajo remunerado y la vida familiar. Por ejemplo, la experiencia de aplicar la licencia parental tanto a hombres como a mujeres durante poco más de un año, complementada con el reconocimiento del derecho de los niños y las niñas a recibir cuidado y contar con la protección necesaria para desarrollarse en su primer año de vida, ha logrado una alta participación femenina en el mundo laboral en países como Noruega y Suecia (OIT, 2018b).

Para avanzar hacia una mayor igualdad de género será entonces fundamental promover un conjunto diverso de políticas que fomenten una división más equitativa entre hombres y mujeres para el desarrollo de los trabajos no remunerados y las tareas de cuidado, alentando un cambio de actitud y de comportamiento frente a estas labores. La respuesta está no solo en la creación de sistemas de cuidados, sino en que estos consideren desde su génesis la transversalización de la perspectiva de género para no reproducir los roles tradicionales y ser una herramienta clave para una mayor autonomía económica de las mujeres.

### 3. Educación y desarrollo de capacidades

Para que las mujeres mejoren su situación en el mercado laboral y aprovechen las oportunidades que surgen con la revolución tecnológica, se requieren políticas que rompan los estereotipos de género y fomenten una mayor participación femenina en las áreas CTIM, así como programas de formación de recursos humanos e innovación tecnológica que anticipen las demandas del mercado laboral, reviertan el desequilibrio existente y mejoren sus habilidades y su empleabilidad.

A fin de avanzar en esta dirección, en primer lugar se deben adoptar políticas que aborden los sesgos de género en la educación formal y técnico-profesional. En este sentido, es primordial que las políticas relacionadas con el sistema educativo, la formación profesional y el empleo se coordinen para incorporar la perspectiva de género de forma transversal. Hombres y mujeres podrán, de este modo, optar por sectores de alta productividad en igualdad de condiciones y ejercer plenamente sus derechos (CEPAL, 2016a).

Esto implica, entre otras cosas, realizar un cambio de lógica en la educación para superar prejuicios sobre las especialidades y los roles considerados femeninos. Para ello es indispensable identificar y reconocer representaciones y prácticas discriminatorias en el proceso educativo, e incluir a la comunidad en actividades de sensibilización y capacitación de género.

En el ámbito de la transición de la educación al trabajo es importante acompañar las trayectorias educativas con servicios integrales de orientación vocacional y generación de un proyecto profesional laboral. Además, es necesario promover políticas de

reinserción y reorientación laboral que permitan a las mujeres regresar al mercado laboral o cambiar de empleo o rubro en las distintas etapas de su vida, sin que esto implique un alto grado de riesgo en su trayectoria.

Las políticas que fomentan una mayor participación de las mujeres en las áreas CTIM, de especialización productiva e innovación tecnológica son muy relevantes y para implementarlas se requieren cambios en todo el proceso educativo. Desde las primeras etapas es importante colocar a la innovación como un elemento central para que los niños y las niñas cuenten con las herramientas necesarias para integrarse en la sociedad del futuro (OCDE/CEPAL/CAF, 2016; CEPAL, 2018b). Más adelante, en la transición del mundo educativo al laboral, se requerirá un doble ajuste de los sistemas de capacitación y formación para el trabajo. Estos sistemas deberán proporcionar las habilidades fundamentales necesarias en el nuevo escenario y facilitar el aprendizaje dinámico y flexible a lo largo de todo el ciclo de vida para garantizar que hombres y mujeres se mantengan a la par de los avances (Bertranou, 2018).

La formación no estará solo ligada al ingreso al mundo del trabajo, sino que se requerirán sistemas de formación permanentes, ágiles y flexibles, estrechamente vinculados al mercado de trabajo para prever las demandas de nuevas cualificaciones y para que hombres y mujeres accedan a los beneficios que pudieran traer las transformaciones que acompañarán al futuro del trabajo (OIT, 2017).

#### 4. Protección social integral

Tal como se discutió en el capítulo, las mujeres tienen una menor participación laboral y, entre las que se insertan al mercado laboral, un gran número se desempeña en empleos informales y precarios. Esto incide en que no solo tengan menores salarios, sino que enfrenten más dificultad para acceder a la protección social contributiva.

Para enfrentar estos desafíos y evitar que los empleos precarios amplíen las brechas de desigualdad, se deben promover políticas de acceso universal a la protección social, independientes del tipo de inserción laboral de las personas. Esto implica avanzar tanto en la protección social contributiva, a la que acceden personas con empleo formal, como en la protección social no contributiva, como se destacó en el *Panorama Social de América Latina, 2017* (CEPAL, 2018a). Asimismo, se requiere contar con mecanismos de protección frente al desempleo, que, tal como se vio anteriormente, afecta más a las mujeres. También es relevante tener dispositivos que permitan ofrecer una cobertura de protección social a las mujeres que ven interrumpida su participación en la fuerza de trabajo por atender demandas reproductivas, junto con el ya mencionado fortalecimiento de los sistemas de cuidado como pilar transversal de la protección social.

Por otra parte, para promover y velar por la sostenibilidad de las fuentes de ingreso de todos los miembros del hogar para superar la pobreza debe considerarse la factibilidad de establecer como nuevo derecho humano el acceso a un ingreso básico garantizado. Una política de salario mínimo combinada con el acceso a un ingreso mínimo garantizado permitiría avanzar en la autonomía económica de las mujeres y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la distribución del ingreso en los países de la región (CEPAL, 2016a).

Avanzar hacia un ingreso básico garantizado puede ser relevante en el contexto de la revolución tecnológica. Aunque esta ampliará las posibilidades productivas y permitirá la producción de más bienes y servicios a menores costos, plantea serios desafíos en materia distributiva. Existe el riesgo de que, bajo las nuevas tecnologías, el ritmo de creación de nuevos trabajos no sea lo suficientemente veloz como para compensar las pérdidas de empleos. Así, se requerirán nuevos mecanismos para redistribuir la

riqueza entre quienes se ven directamente favorecidos por los cambios tecnológicos y los que son perjudicados. El ingreso básico universal ha comenzado a discutirse con seriedad en el contexto de este debate. En la región, se ha planteado que su aplicación dependerá de las particularidades y condiciones de cada uno de los países y que, en caso de implementarse, se debería hacer de manera gradual en un horizonte de largo plazo (CEPAL, 2018a).

## 5. Estadísticas laborales con perspectiva de género

Un ámbito crucial, teniendo en cuenta los profundos cambios en el futuro del trabajo, es el de la construcción y difusión de estadísticas laborales oficiales con perspectiva de género, mediante las que se puedan anticipar futuras demandas del mercado.

Para avanzar en esta dirección es necesario, en primer lugar, que el mayor número posible de estadísticas estén desagregadas por sexo para visibilizar los diversos fenómenos que afectan tanto a hombres como a mujeres y adoptar medidas pertinentes y oportunas en esta materia. Además, es fundamental seguir avanzando en la incorporación de nuevas mediciones que permitan cuantificar dimensiones que han estado fuera de los debates tradicionales (por ejemplo, las encuestas de uso del tiempo, que permiten identificar el tiempo del que disponen los miembros de un hogar para realizar distintas actividades) (CEPAL, 2016a).

Por otra parte, es importante fortalecer los instrumentos de medición y los registros administrativos para que den cuenta de los fenómenos emergentes en el mercado de trabajo, no abordados hasta el momento. Es vital contar con información que permita anticipar cuáles serán los sectores más afectados por la automatización, qué empleos se destruirán y cuáles se crearán, qué nuevas formas de empleo y de relaciones laborales surgirán, y cómo se verán afectadas las mujeres ante estos nuevos escenarios del mercado laboral. Ante la falta de datos de calidad que permitan una mirada desde una perspectiva de género, las políticas públicas basadas en información o proyecciones que no se ajustan a la realidad podrían acrecentar los sesgos de género.

Además, será clave utilizar las nuevas tecnologías como una oportunidad para acceder a nuevas fuentes de información que sirvan de insumos para la planeación y toma de decisiones. En este sentido, se vuelve relevante el fortalecimiento de los sistemas de información y la creación de nuevas estadísticas que den cuenta de la evolución del mercado laboral y de las brechas de género.

## 6. El necesario alcance intersectorial de las políticas

Aun cuando en los países en desarrollo existe un gran potencial de crecimiento económico, persisten las dificultades para aprovechar las oportunidades que trae consigo la cuarta revolución industrial. En este sentido cabe formularse varias preguntas: ¿qué políticas serán fundamentales para evitar que se incremente la polarización del mercado laboral y la desigualdad de género?, ¿qué políticas deben promoverse para que los países puedan cosechar todos los beneficios de la actual ola de cambio tecnológico, sin que ello vaya en detrimento de la autonomía económica de las mujeres?, ¿cómo se puede incidir en la revolución tecnológica en curso para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y fortalecer la inclusión tanto de mujeres como de hombres?, ¿qué medidas deben tomarse para mitigar las consecuencias de la destrucción de algunos empleos y la reconversión de otros?

En materia laboral, la cuarta revolución industrial amplía el espacio a una mayor variedad de relaciones laborales, lo que desafiará el diseño y la gobernanza de las



instituciones del mundo del trabajo. Del mismo modo, afectará al sistema normativo y a la institucionalidad laboral, que deberán impedir que se sacrifiquen derechos laborales y la calidad del empleo en pos del potencial productivo de las nuevas formas de trabajo. Esto exigirá adaptar las legislaciones nacionales para garantizar el trabajo decente y que, al mismo tiempo, respondan a la flexibilidad que necesitan los empleos del futuro (Novick, 2018).

Muchos de los empleos generados en la cuarta revolución industrial no poseen un marco regulatorio que asegure de manera efectiva derechos laborales básicos. Esta situación conlleva el riesgo de una creciente precarización laboral que incida en la calidad de los trabajos y en las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, en especial de las mujeres que ocupan empleos más precarios. Para enfrentar esta situación se requiere adecuar la regulación para extender los derechos laborales al conjunto de trabajadores, adoptando medidas que hagan frente de forma directa a las desigualdades de género. También es necesario fortalecer las instancias de diálogo social y negociación colectiva.

Entre otras cosas, se requiere establecer horas mínimas de trabajo protegido, ya que la limitación de la variabilidad de los horarios de trabajo puede proveer salvaguardas para los trabajadores a tiempo parcial, a demanda y casuales. La legislación también debe ocuparse de las clasificaciones o asignaciones erróneas (o fraudulentas) de los empleos, restringiendo algunos usos de los trabajos no estandarizados para prevenir abusos y asignar obligaciones y responsabilidades de sistemas y modos de empleo, conjugando múltiples perspectivas.

Se requiere fortalecer los sistemas de protección social de los países de la región para que, además de una perspectiva de género, tengan un enfoque de ciclo de vida y brinden alternativas a quienes no logren adaptarse o no puedan reorientarse profesionalmente ante los cambios en el empleo. Este sería el caso de personas que pudieran quedar en ocupaciones con requerimientos muy diferentes de los que desarrollaron durante su trayectoria laboral; en especial, mujeres que participan mayoritariamente en sectores de baja productividad (como el de servicio), que podrían verse afectadas por la automatización y que, por la etapa de la vida en la que se encuentran u otras razones, difícilmente se podrán reorientar profesionalmente.

Pese a las oportunidades en cuanto a la flexibilidad de algunas de las nuevas formas de trabajo —atractivas para las mujeres que buscan conciliar el trabajo doméstico y de cuidados con el trabajo para el mercado—, también existe el riesgo de una inserción en trabajos precarios al no haber relaciones contractuales claras y no estar cubiertos por la protección social. Es importante estar alerta a que, si bien se espera que los trabajos sean más flexibles, si no se logra una mayor corresponsabilidad, las mujeres tendrán más flexibilidad en términos de horarios para realizar trabajos para el mercado, pero no verán reducida su carga de trabajo no remunerado. Esto traerá como consecuencia jornadas de trabajo total aún más extensas y problemas para separar los espacios dedicados a la vida personal de los dedicados al empleo, generándose así un mayor estrés para las mujeres (OCDE, 2017).

Sin políticas públicas adecuadas que aborden las materias revisadas en este capítulo, las mujeres no solo corren el riesgo de quedar excluidas de los beneficios y las oportunidades de los empleos del futuro, sino que se exponen a la perpetuación de las brechas existentes. Para evitar estas consecuencias, es necesario crear una agenda de políticas relevantes, adaptadas al contexto regional, que tome en cuenta la estructura productiva, las estrategias de desarrollo y la inserción en la economía global, y, sobre todo, que cuente con un enfoque transversal de género y esté respaldada por estudios prospectivos que permitan ofrecer propuestas oportunas para anticiparse y llegar a tiempo a los cambios.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.
- Bensusán, G., W. Eichhorst y J. M. Rodríguez (2017), "Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/111), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berlien, K. y otros (2016), "Informe final: mayor incorporación de las mujeres en la economía chilena", Santiago, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño/Isónoma Consultorías Sociales Ltda.
- Bertranou, F. (2018), "El futuro del trabajo y el centenario de la OIT", documento preparado para el Sexto Encuentro Nacional del Comercio, Santiago, 21 de junio.
- Bidegain, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bloj, C. (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina", *serie Asuntos de Género*, N° 145 (LC/TS.2017/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Buquet, A. G. y H. Moreno (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México", *serie Asuntos de Género*, N° 146 (LC/TS.2017/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cadena, A. y otros (2017), "Where will Latin America's growth come from?", *Discussion Paper*, McKinsey Global Institute, abril.
- Calderón Magaña, C. (coord.) (2013), "Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- (2018b), "Educación técnico-profesional en inserción laboral de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe", G. Mahia (ed.), Santiago, inédito.
- (2017a), *El mercado laboral en la subregión de Centroamérica y la República Dominicana: realidades y retos de la inserción laboral desde una perspectiva de género* (LC/MEX/TS.2017/32), Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- (2017b), "Políticas industriales y tecnológicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/91), Santiago, noviembre.
- (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1 - LC/G.2686(CRM.13/3)), Santiago.
- (2016b), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.
- (2016c), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago.
- (2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3) - LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- (2010b), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- Eccles, J. y otros (1990), "Gender role stereotypes, expectancy effects, and parents' socialization of gender differences", *Journal of Social Issues*, vol. 46, N° 2.
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2013), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), "Censos Económicos 2009" [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/>.
- Manyika, J. y otros (2017), *A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity*, McKinsey Global Institute, enero.

- McKinsey Global Institute (2015), "The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth" [en línea] <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>.
- Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión," *serie Políticas Sociales*, N° 228 (LC/TS.2018/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), "Going digital: The future of work for women," *Policy Brief on the Future of Work*, París.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina, 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), París, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018a), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Ginebra, marzo.
- (2018b), "Adaptar la prestación de cuidados para promover los mercados de trabajo inclusivos y la igualdad de género," *Nota Informativa*, N° 3, Ginebra, febrero.
- (2018c), *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Ginebra.
- (2018d), "Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo," Ginebra [en línea] [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_569909/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_569909/lang-es/index.htm).
- (2017), *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*, Montevideo, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- (2016), *Las mujeres en el trabajo, tendencias 2016*, Ginebra, enero.
- (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro," *serie Políticas Sociales*, N°190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sepúlveda, L. (2017), "La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género," *serie Asuntos de Género*, N° 144 (LC/TS.2017/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Stevenson, D. L. y D. P. Baker (1987), "The family-school relation and the child's school performance," *Child Development*, vol. 58, N° 5.
- Tiedemann, J. (2000), "Parents' gender stereotypes and teachers' beliefs as predictors of children's concept of their mathematical ability in elementary school," *Journal of Educational Psychology*, vol. 92, N° 1.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2016), *Inequidad de género en los logros de aprendizaje en educación primaria ¿Qué nos puede decir TERCE?*, Santiago.
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



---

# 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 2018  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018*  
*Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2018*  
*Documento informativo*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2018*  
*O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe 2018*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2018*  
*Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2018. Documento informativo*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2107  
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2017*



Panorama Social de América Latina 2018  
*Social Panorama of Latin America 2018*  
*Panorama Social da América Latina 2018*  
*Documento informativo*



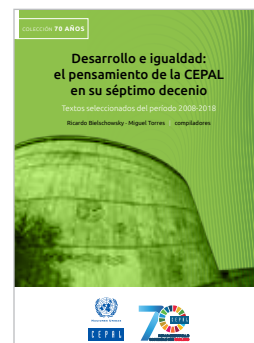
Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018  
*International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2018*  
*Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe 2018*

## 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*

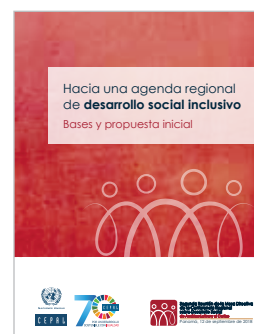
Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible  
*Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development*  
*Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*



## Libros y Documentos Institucionales / Institutional Books and Documents

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe  
*Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters 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

Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

Estudios sobre financierización en América Latina

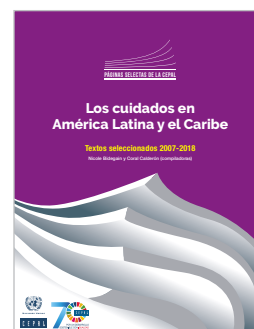


## Páginas Selectas de la CEPAL / ECLAC Select Pages

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



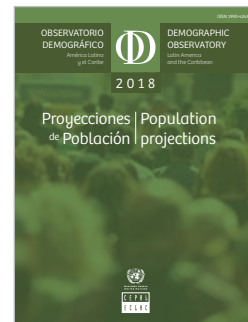
## Series de la CEPAL / ECLAC Series



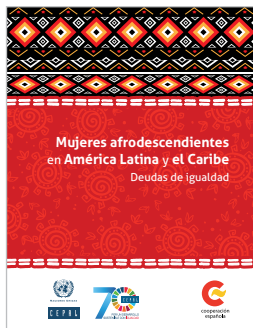
## Notas de Población



## 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.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

[www.cepal.org/en/suscripciones](http://www.cepal.org/en/suscripciones)



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

