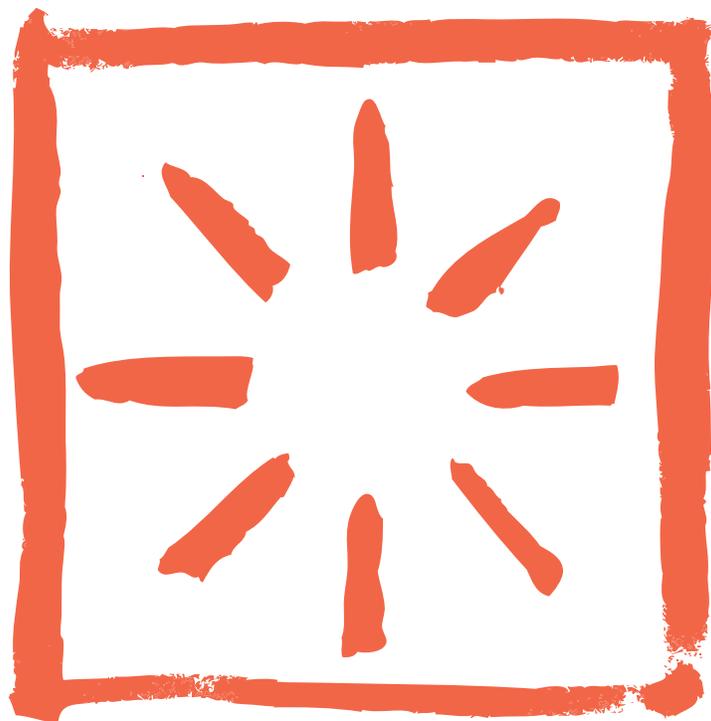


2008

Documento informativo



# Panorama social de América Latina



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Alicia Bárcena**  
Secretaría Ejecutiva

**Laura López**  
Secretaría de la Comisión

**Martin Hopenhayn**  
Director de la División de Desarrollo Social

**Luis Beccaria**  
Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

**Dirk Jaspers\_Faijer**  
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -  
División de Población de la CEPAL

**Diane Frishman**  
Oficial a cargo  
División de Documentos y Publicaciones

El presente documento contiene la síntesis del *Panorama social de América Latina, 2008*, preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

#### **Notas explicativas**

En los cuadros de la presente síntesis del *Panorama social de América Latina 2008* se han empleado los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- Dos rayas y un punto (-.) indican que el tamaño de la muestra no resulta suficiente para estimar la categoría respectiva con una confiabilidad y precisión adecuadas.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.
- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2003/2005) indica que la información corresponde a alguno de esos años.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- 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.

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntesis.....	5
Pobreza, exclusión social y desigualdad distributiva.....	9
Empleo, pobreza y la nueva meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.....	23
El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en la educación secundaria .....	38
Violencia juvenil y familiar en América Latina: agenda social y enfoques desde la inclusión .....	46



## PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2008

### SÍNTESIS

La edición de 2008 del *Panorama social de América Latina* contiene el capítulo permanente sobre la dinámica de la pobreza en América Latina. Se ofrecen las últimas estimaciones extraídas de las encuestas de hogares correspondientes a 18 países y cuyo análisis corresponde al año 2007. Además, se incluyen tres capítulos específicos: uno sobre el empleo como nueva meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otro sobre el bono demográfico como oportunidad para avanzar en materia de cobertura de educación secundaria y otro sobre la violencia juvenil y familiar, enfocada desde la inclusión.

En el capítulo sobre pobreza se presentan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, que indican que en 2007 un 34,1% de la población se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,6% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 184 millones de personas, de las cuales 68 millones eran indigentes. También se señala que continuó la tendencia descendente desde 2002, con caídas que significaron 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes. Sin embargo, el alza del precio de los alimentos de 2007 (y parte de 2008) habría impedido que ese año unos 4 millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia, contrarrestando parcialmente los avances logrados en términos de crecimiento y distribución de los ingresos. No obstante, hasta 2007 América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, en el capítulo se analizan los factores asociados con la reducción de la pobreza. Por una parte, la región sigue cargando con el estigma de ser la más desigual del mundo y persiste una notable disparidad distributiva, ya que el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera por alrededor de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres. Sin embargo, la mayor parte de los avances registrados en el período 2002-2007 obedece a un incremento de los ingresos medios de los hogares más pobres, principalmente los ingresos del trabajo.

En el marco de las disparidades sociales se consideran las percepciones que tienen sectores con distinto nivel socioeconómico respecto de su condición de exclusión e inclusión. En general, se observa que los latinoamericanos perciben que la inclusión social se relaciona con tener una profesión, contar con ingresos propios, tener una propiedad y disponer de educación superior, hablar un idioma extranjero y usar un computador. Por otro lado, las percepciones y sentimientos de soledad, impotencia y desorientación son mayores entre quienes residen en hogares con menos bienes y que tienen menores niveles educativos. En todo caso, las percepciones y sentimientos de exclusión no disminuyen sustancialmente las expectativas de movilidad social, que se vinculan más con las percepciones sobre el futuro de la economía.

En esta ocasión cabe destacar que, entre 1990 y 2002, algunos países enfrentaron dificultades para reducir la pobreza. El punto de partida de 1990 fue elegido para la medición de los avances de los países en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el año 2002 refleja las consecuencias del estancamiento económico mundial de comienzos del nuevo siglo y la crisis económica que afectó principalmente a la Argentina y el Uruguay.

Sin embargo, en el quinquenio pasado (2003-2007) se registró el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta en América Latina, que superó el 3% anual. Para 2008 se prevé un crecimiento aún positivo pero menor, debido a la reciente irrupción de la crisis financiera internacional. La menor demanda de los bienes que exporta América Latina, la disminución de las remesas de los migrantes y el limitado acceso al crédito son tan solo algunos factores que afectarán negativamente la demanda agregada de los países de la región. Las limitaciones del mercado financiero internacional y particularmente la falta de liquidez constituirán obstáculos adicionales al mantenimiento del ritmo de crecimiento alcanzado en el último quinquenio.

En 2009 esta desaceleración tendrá efectos sobre la dinámica de la pobreza que posiblemente prolonguen el comportamiento menos favorable que ha comenzado en 2008 en comparación con el período 2003-2007, en que se registró un descenso significativo en la región. Si bien, según las proyecciones más recientes, la incidencia relativa de la pobreza en 2008 habría seguido bajando, aunque a un ritmo menor que en años anteriores, lo cierto es que habría crecido levemente el número absoluto de pobres extremos o indigentes. Esto se debe principalmente a que, ya a mediados de 2008, fundamentalmente por el alza de los precios de los alimentos, aunque también del petróleo, la indigencia habría aumentado ligeramente, cerca de 0,43 puntos porcentuales. Es evidente que los alimentos ocupan un lugar preponderante en la canasta básica de consumo, sobre todo en los hogares más pobres. Aunque los precios internos de alimentos y combustibles han dejado de subir, cabe prever un comportamiento aún menos favorable de la situación de la pobreza el año próximo, debido al menor crecimiento que experimentaría la región a causa de la crisis financiera internacional actual.

En general también cabría esperar que el empleo agregado se estanque o incluso disminuya durante 2009 y que las remuneraciones reales se mantengan, en promedio, sin variaciones o disminuyan en alguna medida. Tampoco son optimistas las previsiones sobre la distribución de este deterioro del ingreso de los hogares, que se concentraría en los trabajadores por cuenta propia y los asalariados precarios, cuyos empleos suelen ser más sensibles al ciclo económico. En este contexto, es probable que la pobreza y la indigencia crezcan, lo cual, si bien en una magnitud leve, extendería el comportamiento negativo que ya se habría iniciado en 2008.

Este panorama general presentaría diferencias según los grupos de países. Entre los más afectados estarían los países que dependen más de las remesas o tienen una conexión más directa con el mercado de los Estados Unidos, así como aquellos cuyas estructuras de exportaciones son menos diversificadas y se concentran en bienes cuyos mercados han sido más golpeados por la crisis.

En el capítulo sobre el empleo se señala que el desempleo en América Latina sigue siendo elevado y, hacia 2006, superaba por 2,4 puntos porcentuales el nivel de 1990. Sin embargo, desde 2002 las tasas de desocupación bajaron en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región. No obstante, persisten fuertes inequidades, que en este caso se expresan en mayores tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes, lo que en parte se debe a que la tasa de participación de las mujeres, sobre todo las más jóvenes, sigue aumentando (54,2% en 2006), mientras que la de los hombres se ha mantenido estable (78,9%), disminuyendo incluso entre los más jóvenes, aunque levemente.

La precariedad en los mercados de trabajo de la región está altamente correlacionada con el empleo en sectores de baja productividad, que es por lo general de mala calidad y se caracteriza por la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social, lo que se ha denominado informalidad laboral. En las áreas urbanas de América Latina, en 2006 el porcentaje de trabajadores informales era de un 44,9%. Preocupa sobre todo la alta proporción de mujeres urbanas ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%), en comparación con los hombres (40,5%).

En particular, en el capítulo se realiza un examen de la nueva meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, que plantea “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”, y se destaca que entre 1990 y 2006 la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores —medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados— se ha mantenido estable.

Por último, se señala que es imperativo mejorar la calidad de la inserción de la fuerza laboral, sobre todo de los más pobres, en el mercado de trabajo. Esto incluye proporcionar mejores salarios, contratos estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Tales avances son decisivos para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso.

Una dimensión que debe tenerse en cuenta para determinar futuras oportunidades de desarrollo social es el escenario que abren las transiciones demográficas. En esta edición del *Panorama social de América Latina* se incluye un capítulo en que se evalúan las ventajas que ofrece el bono demográfico, que beneficia a todos los países de América Latina. Dicho bono supone una proporción más favorable entre la población en edad productiva y la población en edad dependiente (niños y personas mayores). Tal situación tiene fecha de término cuando aumenta considerablemente la población de mayor edad. Se destaca al respecto la heterogeneidad del avance demográfico, pues para algunos países la ventana de oportunidades está finalizando mientras que para otros recién comienza.

En este sentido, en la mayoría de los países ya se observa claramente un impacto demográfico positivo en el sector educativo, pues en las próximas décadas continuará bajando la demanda de educación primaria (por el descenso relativo y absoluto de la población infantil) y empezará a reducirse la demanda de educación secundaria (por el descenso relativo y luego absoluto de la población adolescente). Durante este período se abre la oportunidad para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas a fin de aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario.

Sin embargo, como se señala en esta sección del informe, los beneficios derivados de este período no se apreciarán de manera automática; dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para un desarrollo sostenido. Dependen también de un esfuerzo especial en materia de políticas educativas e inversión en educación, que anticipen oportunamente los efectos virtuosos del bono demográfico, sobre todo para extender la matrícula secundaria, aumentar la calidad de la oferta pública y apoyar a los sectores de menor capital educativo para mejorar su aprendizaje efectivo y su progresión y egreso del ciclo secundario.

La agenda social de esta edición se centra en el tema de la violencia juvenil y familiar en América Latina. Se destaca que la violencia desde y hacia los jóvenes tiene múltiples formas de expresión, que incluyen la violencia autoinfligida, la violencia delincencial, la violencia asociada al crimen internacional (narcotráfico), la violencia doméstica y la violencia territorial. Tal violencia se nutre, a su vez, de diversas formas de exclusión social y simbólica en la juventud, como la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la

desafiliación institucional, las brechas entre el consumo simbólico y el consumo material, la segregación territorial, la ausencia de espacios públicos de participación social y política y el aumento de la informalidad.

Las autoridades de gobierno consultadas en esta ocasión, a las que les cabe enfrentar los problemas de violencia juvenil, señalan que el principal problema de violencia que enfrentan es la delincuencia, las pandillas, la violencia callejera y el porte de armas que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región latinoamericana. Preocupa especialmente la articulación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas.

Por otra parte, las autoridades consultadas destacan la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, persiste una grave desprotección para los niños y jóvenes que sufren abusos. También son relevantes las conductas violentas autoinfligidas o las vinculadas al consumo de alcohol y drogas.

En la región latinoamericana se han establecido diversos enfoques de prevención de la violencia juvenil. Entre ellos se encuentran el enfoque de riesgo, el de seguridad ciudadana, el de la teoría del tratamiento de conflictos y el enfoque de derechos. Sin embargo, se requiere un abordaje integral a cargo de las instituciones gubernamentales y políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes tanto de tales instituciones gubernamentales como de las no gubernamentales. Los expertos recomiendan que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas y participativas. Además, formulan medidas de carácter preventivo primarias, junto con una adecuada reinserción social para los jóvenes rehabilitados.

Por último, en la sección sobre la agenda internacional se hace referencia a los acuerdos de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, celebrada en Santiago en noviembre de 2007.

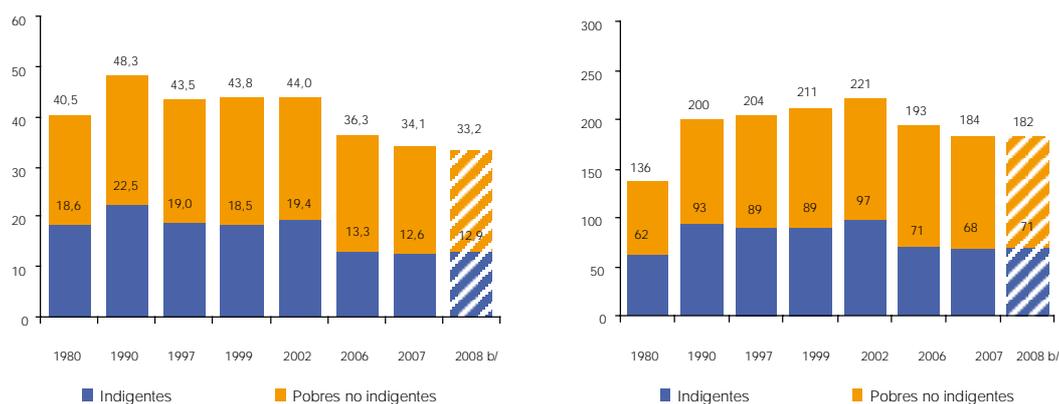
## POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA

### Evolución reciente de la pobreza

Según las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2007, la incidencia de la pobreza alcanza a un 34,1% de la población de la región. De este porcentaje, quienes viven en condiciones de pobreza extrema o

indigencia representan un 12,6%. Estas cifras significan que en 2007 hubo 184 millones de personas pobres, incluidos 68 millones de indigentes (véase el gráfico 1)<sup>1</sup>.

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2008 a/  
(En porcentajes y millones de personas)



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

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Esto significa que en 2007 la pobreza se redujo 2,2 puntos porcentuales respecto del año anterior, mientras que la indigencia se redujo 0,7 puntos porcentuales. Continuó así la tendencia a la disminución de la pobreza y de la indigencia que se observa en la región desde 2002, año respecto del cual las caídas fueron de 9,9 y 6,8 puntos porcentuales, respectivamente, (que corresponden a 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes), lo que representa un avance ostensible.

Si se comparan las cifras actuales con las de 1990, se constata que la situación actual de la región es visiblemente distinta de la de hace 17 años. Si bien el porcentaje de latinoamericanos que vive en condiciones de privación sigue siendo muy elevado, este ha descendido 14 puntos porcentuales desde inicios de la década de 1990. En el caso de la pobreza extrema la reducción ha sido aún más significativa: mientras en 1990 una de cada dos personas pobres era indigente, actualmente la relación es de una de cada tres. En términos absolutos, sin embargo, 2002 es el año en que históricamente se registró un mayor número absoluto de pobres e indigentes en la región: 221 millones y 97 millones de personas, respectivamente.

<sup>1</sup> El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

Las nuevas cifras disponibles a 2007 para 11 países de la región reafirman la tendencia a la baja que se venía registrando hasta 2006, ya que prácticamente todos presentaron disminuciones de la pobreza. Las caídas más importantes se dieron en Bolivia y el Brasil, donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, donde superaron los 2 puntos porcentuales por año. Asimismo, la indigencia cayó de manera apreciable. En términos absolutos, las mayores reducciones ocurrieron en Honduras (3,7 puntos porcentuales), Panamá (2,3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales), en los tres casos en el transcurso de un año (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,  
ALREDEDOR DE 2002, 2006 Y 2007**  
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2006			2007		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina a/	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	...	...	...
Bolivia	2002	62,4	37,1	2004	63,9	34,7	2007	54,0	31,2
Brasil	2001	37,5	13,2	2006	33,3	9,0	2007	30,0	8,5
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	...	...	...
Colombia	2002	51,5	24,8	2005	46,8	20,2	...	...	...
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2006	19,0	7,2	2007	18,6	5,3
Ecuador a/	2002	49,0	19,4	2006	39,9	12,8	2007	38,8	12,4
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2006	71,5	49,3	2007	68,9	45,6
México	2002	39,4	12,6	2006	31,7	8,7	...	...	...
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2006	29,9	14,3	2007	29,0	12,0
Paraguay	2001	61,0	33,2	2005	60,5	32,1	2007	60,5	31,6
Perú b/	2001	54,7	24,4	2006	44,5	16,0	2007	39,3	13,7
Rep. Dominicana	2002	47,1	20,7	2006	44,5	22,0	2007	44,5	21,0
Uruguay a/	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1	2007	18,1	3,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	2002	48,6	22,2	2006	30,2	9,9	2007	28,5	8,5

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

a/ Áreas urbanas.

b/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2006 y 2007 se refieren al año completo.

A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en los países, cabe esperar que en 2008 la pobreza continúe su tendencia a la disminución, aunque a un ritmo menor, situándose en un 33,2%, casi un punto porcentual por debajo de la tasa de 2007. Sin embargo, se prevé que la indigencia aumente levemente, alrededor de 0,4 puntos porcentuales. Estos resultados reflejan en gran medida el

impacto del alza de la inflación registrada desde principios de 2007 y, en especial, durante la última parte de ese año y el primer semestre de 2008.

Pese a que se ha mitigado la espiral de precios de alimentos y combustibles, lo que produce una moderación de la inflación, el impacto de la crisis financiera internacional hace prever una desaceleración del crecimiento en la región, lo que a su vez implicaría un comportamiento aún menos favorable de la situación de pobreza el próximo año.

Los efectos de la crisis podrán hacerse sentir en varios frentes, entre los que destacan la menor demanda de bienes que la región exporta y una baja de las remesas de los migrantes. Estos factores tendrán un impacto negativo en la demanda agregada de los países de la región, mientras que las restricciones del mercado financiero internacional y la falta de liquidez y crédito también dificultarán el mantenimiento del ritmo de crecimiento del PIB per cápita que se registró en los últimos años. En este marco es probable que durante 2009 el empleo agregado en la región tienda a estancarse y que, en promedio, las remuneraciones reales no aumenten e incluso experimenten una leve disminución. Este deterioro del ingreso de los hogares podría impactar con más virulencia a los trabajadores por cuenta propia y los asalariados precarios, dado que este sector suele verse más afectado por el ciclo económico. Por tal motivo, la pobreza y la indigencia probablemente aumentarán, si bien de manera moderada, prolongando la tendencia negativa iniciada en 2008, que interrumpió un período de cinco años de descenso de aquellas.

Este escenario de leve incremento de la pobreza, que llegaría incluso a cobrar cierta intensidad en algunos países, podría morigerarse si los Estados despliegan políticas destinadas a evitar que los efectos de la crisis vuelvan a repercutir en los sectores de menores ingresos y se pierda parte de las mejoras que se han logrado desde 2002.

Como se señaló tanto en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* como en el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* de la CEPAL, la región no resultará inmune a la crisis, pero se encuentra en mejores condiciones para enfrentarla que en otras coyunturas. Ello debería traducirse en la puesta en marcha o intensificación de medidas que alivien el impacto que la menor demanda de trabajo tendría sobre los hogares pobres y sobre aquellos que podrían caer en la pobreza.

### El alza de los precios de los alimentos y su impacto en la pobreza

Debido a una serie de factores en general externos a la región, en los países de América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, los precios internacionales de los alimentos han aumentado significativamente, sobre todo durante 2007 y la primera parte de 2008. Más aún, varios de los productos cuyos precios han sufrido los mayores aumentos

son esenciales para la canasta básica de los más pobres, como el arroz, el trigo y el maíz. Entre enero de 2007 y junio de 2008, los precios de estos productos se incrementaron entre un 80% y un 90%. Tal evolución se modificó a partir de mediados de este año, cuando los precios comenzaron a caer, aun cuando han permanecido en niveles superiores a los de 2006 y años previos.

Algunos países de América Latina y el Caribe serían menos vulnerables que otros al alza de los precios de los alimentos, especialmente los que son exportadores netos de este tipo de productos, tienen una mayor liquidez en divisas y cuentan con flexibilidad en los términos del intercambio. No es el caso de Centroamérica, por ejemplo, por lo que hay varias razones para esperar un impacto regresivo del incremento del precio de los alimentos, que variaría según los países y las poblaciones de que se trate. En general, el impacto del aumento del precio mundial de los alimentos sobre la pobreza dependerá del grado de traspaso de los precios internacionales a los mercados locales, de la magnitud inicial de la pobreza, de la relación entre los hogares compradores y vendedores netos de alimentos, del porcentaje del presupuesto que los hogares pobres destinan a los alimentos y de la evolución del poder adquisitivo de los ingresos por empleos de baja productividad.

Las mediciones de pobreza e indigencia presentadas al inicio del capítulo incorporan ya el efecto del alza de precios de los alimentos, puesto que esta se reflejó en el incremento del valor de las líneas respectivas<sup>2</sup>. Por tanto, la escasa reducción de la pobreza y el aumento de la indigencia proyectado para 2008 que, como se mencionó, interrumpe la tendencia a la baja que se registraba desde 2002, ya constituyen indicios de la influencia que habría tenido tal comportamiento de los precios. A fin de estimar el impacto de este factor, se ha realizado un ejercicio de simulación que consiste en recalcular las tasas de indigencia y de pobreza adoptando el supuesto de que el incremento del precio de los alimentos fue igual al del resto de los bienes.

Las simulaciones efectuadas indican que el alza del precio de los alimentos de 2007 habría impedido que ese año aproximadamente 4 millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia. Este efecto fue aún mayor en 2008, ya que el incremento del costo de los alimentos, acumulado desde fines de 2006, provocó un aumento del contingente de pobres e indigentes de 11 millones de personas más que el número estimado en caso de que los alimentos se hubiesen encarecido al mismo ritmo que los demás bienes (véase el cuadro 2). Esto significa que, de haberse producido una situación como la simulada,

---

<sup>2</sup> A partir de 2007 las mediciones de indigencia y pobreza utilizan deflatores de precios distintos para las líneas de indigencia y pobreza. Esto difiere de la práctica llevada a cabo anteriormente, cuando ambas líneas se actualizaban mediante un deflactor único. Ahora, el valor de la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del índice de precios al consumidor (IPC) para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente.

la tasa de indigencia proyectada para 2008 hubiera mostrado una disminución de un punto porcentual con respecto a la de 2007, en lugar de un aumento de 0,34 puntos porcentuales.

Cuadro 2  
**AMÉRICA LATINA: SIMULACIÓN DEL IMPACTO DEL ALZA DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS  
SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 2007 Y 2008 a/**

	Porcentajes			Millones de personas		
	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia
2007						
Indigencia	12,6	11,9	0,7	67,8	64,2	3,6
Pobreza	34,1	33,4	0,7	183,9	180,0	3,9
2008 (proyección)						
Indigencia	12,9	10,9	2,0	70,8	59,6	11,2
Pobreza	33,2	31,2	2,0	181,6	170,7	10,9

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

a/ Se supone que el alza del precio de los alimentos fue igual al incremento del IPC para el resto de los bienes a partir de diciembre de 2006.

A nivel de los países se observan impactos diversos. El ejercicio de simulación indica que el alza de los precios acumulada en 2007 y 2008 estaría teniendo su mayor impacto sobre la indigencia en Bolivia, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, donde el número de personas en situación de indigencia es aproximadamente un 50% superior al que se habría obtenido sin un alza del precio de los alimentos mayor que la de los demás productos. En estos mismos países, además de Costa Rica, el alza de los precios de los alimentos sería la causa de un incremento del 15% o más del número de personas pobres.

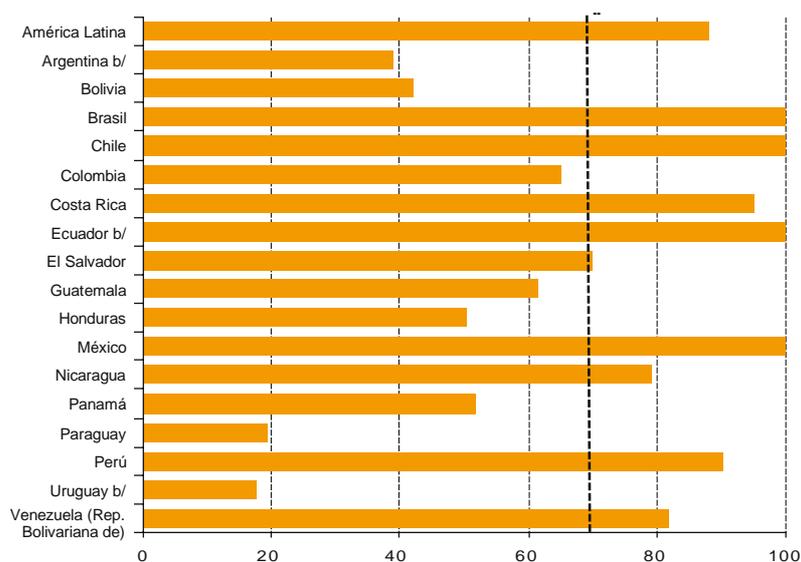
En resumen, el alza del precio de los alimentos ha representado un factor relevante en el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres, contrarrestando parcialmente los avances logrados en términos de crecimiento y distribución de los ingresos. Aun cuando este fenómeno ha disminuido en intensidad hacia fines de 2008, la situación exige mecanismos que permitan morigerar el impacto de las alzas de precios sobre los presupuestos de los hogares más pobres.

#### Evaluación del progreso hacia el cumplimiento de la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Hasta 2007, América Latina se encontraba bien encaminada para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El porcentaje de personas indigentes en la región (12,6%) estaba a poco más de un punto porcentual de distancia de la meta, 11,3%. Ello implica que en el lapso transcurrido, que equivale a un 68% del tiempo total disponible para cumplir con la meta, ya se ha recorrido un 88% del camino previsto.

Los avances a nivel regional son el resultado de tendencias heterogéneas en los distintos países. Cuatro de ellos, el Brasil, Chile, el Ecuador (datos de áreas urbanas) y México, han alcanzado la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a los que se podría sumar Costa Rica, que presenta un 95% de avance. Otros cinco países, Colombia, El Salvador, Nicaragua, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, han avanzado a un ritmo similar o superior al esperado, con porcentajes de progreso de entre un 65% y un 90%. Los demás países muestran un rezago en su marcha hacia la consecución de la meta. Las mayores brechas entre la situación actual y el umbral propuesto, en términos absolutos, se observan en Bolivia, Guatemala, Honduras y el Paraguay, donde bordean o superan los 12 puntos porcentuales (véase el gráfico 2).

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA  
 ENTRE 1990 Y 2007 a/**  
 (En porcentajes)



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

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

A partir de simulaciones basadas en las encuestas de hogares, es posible inferir que la tasa media de crecimiento que requiere la región para alcanzar la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es de un 1,2%, cifra similar al crecimiento poblacional previsto hasta 2015. El valor reducido de esta tasa se explica en parte por el “subsidio” que implica el que el Brasil, Chile y México, que representan alrededor del 60% de la población de la región, hayan superado ya la meta.

La crisis financiera internacional y la consiguiente desaceleración de la economía mundial tendrían efectos sobre los niveles de pobreza, lo que siembra dudas sobre la factibilidad de alcanzar la meta fijada para 2015. Como se señaló, para 2009 cabría prever una elevación moderada de la pobreza y la indigencia. De cualquier manera, teniendo en cuenta el grado de avance logrado hacia 2007, la meta continúa pareciendo alcanzable para la gran mayoría de los países, aunque el resultado final dependerá, en definitiva, de la duración del período de bajo crecimiento y de la profundidad de las dificultades que acarree. El hecho de que la región enfrente este episodio con un contexto macroeconómico más sólido que en otras coyunturas facilita la posibilidad de desplegar medidas que mitiguen los efectos negativos del menor crecimiento sobre los ingresos de los más pobres. No debe, sin embargo, dejarse de considerar que una recesión extendida puede impedir el logro de la meta en los países que actualmente se encuentran más alejados de ella y que requerirían tasas de crecimiento altas y sostenidas.

Es conveniente complementar los análisis agregados a nivel nacional con otros en que se tomen en cuenta diversas dimensiones que permitan caracterizar los avances en relación a grupos y estratos específicos de la población. Con tal objeto, se seleccionaron cuatro dimensiones: i) el lugar de residencia de la población, según áreas urbanas y rurales; ii) el clima educacional del hogar, que hace referencia al promedio de años de estudio del jefe de hogar y del cónyuge y que capta la disponibilidad de capital humano, factor determinante del acceso al empleo e ingresos de los hogares; iii) el sexo del jefe de hogar, que busca destacar la condición de mayor vulnerabilidad que se asocia a la condición de jefatura femenina del hogar y que normalmente corresponde a hogares en que no hay presencia de cónyuge varón, y iv) el origen étnico o racial de la población.

El análisis desagregado muestra resultados heterogéneos, pues mientras algunos países han logrado progresos incluyentes, en los que no existen diferencias significativas entre los grupos analizados, en otros ha habido una profundización de las brechas. En todo caso, queda claro que un ejercicio de este tipo es necesario para caracterizar mejor los procesos de reducción de la pobreza e identificar si hay grupos que estén quedando rezagados respecto de las tendencias generales.

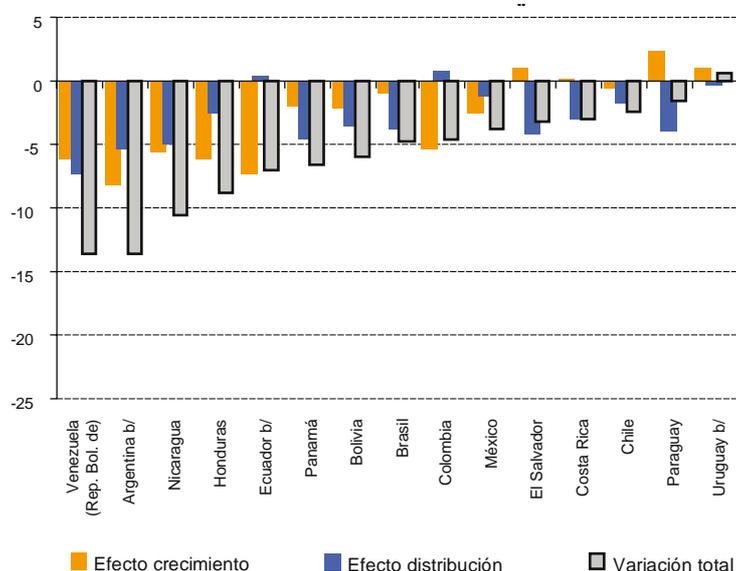
## Factores asociados con la reducción de la pobreza en la región

La relación entre la variación del ingreso percibido por los hogares y su impacto sobre la tasa de pobreza puede analizarse efectuando una descomposición que considera, por una parte, el crecimiento del ingreso medio de las personas, o “efecto crecimiento”, y, por otra parte, los cambios en la forma en que se distribuye dicho ingreso, o “efecto distribución”.

De acuerdo con ella, la mayor parte de los avances registrados en la pobreza y la indigencia en los países de América Latina en el periodo 2002-2007 ha provenído de un incremento de los ingresos medios de los hogares. Esto ha sido particularmente cierto en los países donde se constataron las mayores reducciones de pobreza, expresadas en puntos porcentuales. No obstante, la participación de los efectos “crecimiento” y “desigualdad” en los países de la región ha sido disímil y en varios de ellos las reducciones de pobreza e indigencia tienen por principal factor explicativo la mejor distribución de los ingresos.

El crecimiento de los ingresos medios ha sido el factor predominante en la reducción de la pobreza y la indigencia en la Argentina (área urbana), Colombia, el Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, que son además algunos de los países que alcanzaron las mayores reducciones de las tasas de pobreza e indigencia en el periodo analizado. Por su parte, más de la mitad de la reducción de las tasas de pobreza e indigencia de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, además del Paraguay en el caso de la indigencia, se origina en el efecto “distribución” (véase el gráfico 3).

Gráfico 3  
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFECTOS “CRECIMIENTO” Y “DISTRIBUCIÓN” DE LOS CAMBIOS EN POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2007 a/  
(En puntos porcentuales)



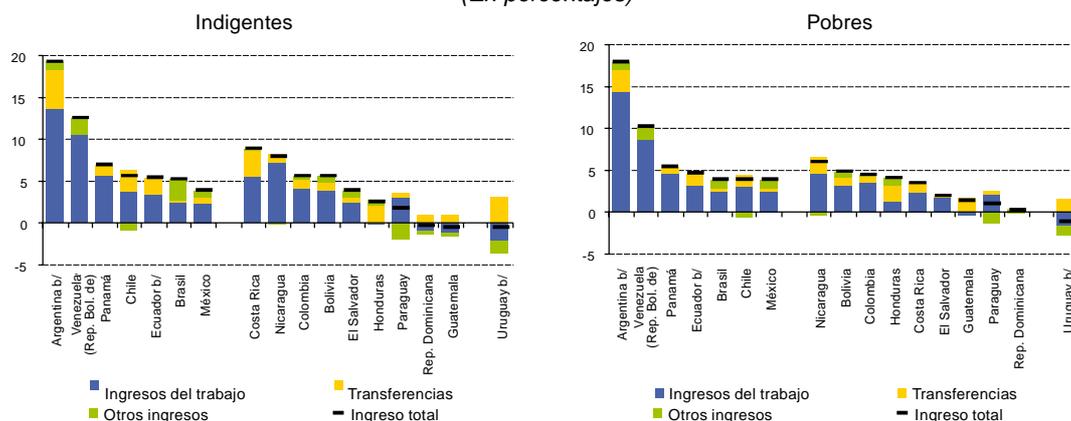
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Se excluye a Guatemala (en indigencia) y República Dominicana porque los resultados de la descomposición no son significativos.  
b/ Áreas urbanas.

No obstante, incluso en los países donde predominó el efecto “distribución”, los avances registrados hubieran sido considerablemente menores de no haberse visto complementados por mejoras distributivas. De hecho, son pocos los países donde el aumento de los ingresos medios corresponde a más de las tres cuartas partes de la reducción de la pobreza y la indigencia. Tal es el caso de Colombia, el Ecuador y Guatemala. En los demás países en los que predominó el efecto “crecimiento”, el cambio distributivo corresponde a entre un 30% y un 40% de la disminución de la pobreza, y a porcentajes algo mayores de la disminución de la indigencia.

De manera complementaria, la variación del ingreso total de los hogares puede analizarse a partir de la evolución de sus principales fuentes, a saber: el ingreso laboral, las transferencias públicas, las transferencias privadas, los ingresos de capital y otros ingresos. De acuerdo con este análisis, entre 2002 y 2007, los ingresos del trabajo fueron los responsables de la mayor parte de las variaciones observadas en los ingresos medios de los grupos de menores recursos. En particular, en los siete países donde la pobreza se redujo de manera más significativa, el incremento del ingreso laboral da cuenta de aproximadamente el 77% del crecimiento del ingreso total (69% en el caso de los hogares indigentes). El ingreso laboral fue también el elemento más relevante para explicar la variación de los ingresos totales por persona de los hogares pobres en los demás países. En Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua y el Paraguay, no menos del 65% del cambio en el ingreso total se origina en el aumento de los ingresos del trabajo. Solo en Guatemala y Honduras esta fuente tuvo un peso reducido y, en el primer país, varió además en dirección contraria a la de las demás fuentes (véase el gráfico 4).

Gráfico 4  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y APORTE DE CADA FUENTE EN LOS HOGARES INDIGENTES Y POBRES, 2002-2007 a/**  
(En porcentajes)



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

a/ Países agrupados en tres categorías, según la evolución de la pobreza entre 2002 y 2007: disminución significativa, estancamiento o aumento significativo.

b/ Áreas urbanas.

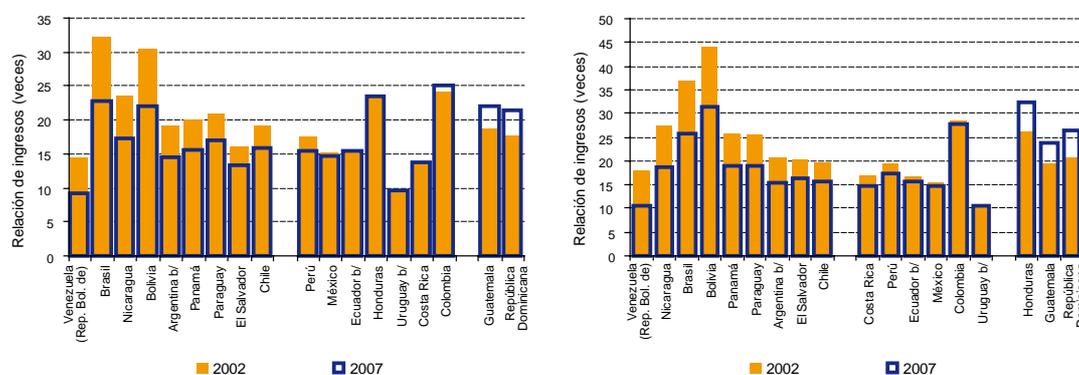
A su vez, el crecimiento de las remuneraciones al trabajo provino principalmente de un incremento del ingreso laboral por ocupado, en particular en los países con mayores reducciones de la pobreza. En los países donde la pobreza no disminuyó mayormente, el ingreso laboral por ocupado también influyó, aunque en la mayoría de ellos fue menos determinante que la tasa de ocupación neta (número de ocupados sobre número de personas económicamente activas).

## Evolución reciente de la desigualdad distributiva

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Por lo tanto, avanzar hacia una mejor distribución de los ingresos y otros activos sigue siendo una de las tareas pendientes más importantes en el futuro. La notable disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede percibirse al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres, y entre el quinto quintil (es decir, el 20% de hogares situados en el extremo superior de la distribución) y el primer quintil. De acuerdo con el primero de estos índices, el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera alrededor de 17 veces al del 40% de hogares más pobres. Esta relación es altamente variable de un país a otro y va de alrededor de 9 veces, en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, hasta 25 veces, en Colombia. Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera en promedio 20 veces al del más pobre, con un rango que oscila entre 10 veces (Uruguay) y 33 veces (Honduras).

La evolución de la estructura de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 muestra tres situaciones claramente diferenciadas. Nueve países, la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, presentan una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución, tanto por el aumento de la participación en los ingresos de los grupos más pobres como por la pérdida de participación de los hogares situados en la parte más alta de la escala de distribución. Las disminuciones más importantes de ambos indicadores se presentaron en la República Bolivariana de Venezuela, donde alcanzaron un 36% y un 41%, respectivamente. También se lograron mejoras importantes en Bolivia, el Brasil y Nicaragua, de alrededor de un 30% en ambos indicadores (véase el gráfico 5). Un segundo grupo de países, constituido por Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, se caracteriza por un relativo estancamiento de su estructura distributiva. Aun cuando en la mayoría de ellos las brechas han tendido a reducirse, estas variaciones no han sido suficientemente significativas. A su vez, en Guatemala, Honduras y la República Dominicana aumentaron las brechas entre grupos extremos de la escala de distribución.

Gráfico 5  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CAMBIOS EN LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE LOS GRUPOS MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES, 2002-2007 a/**



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

a/ Países ordenados según la variación porcentual del indicador.

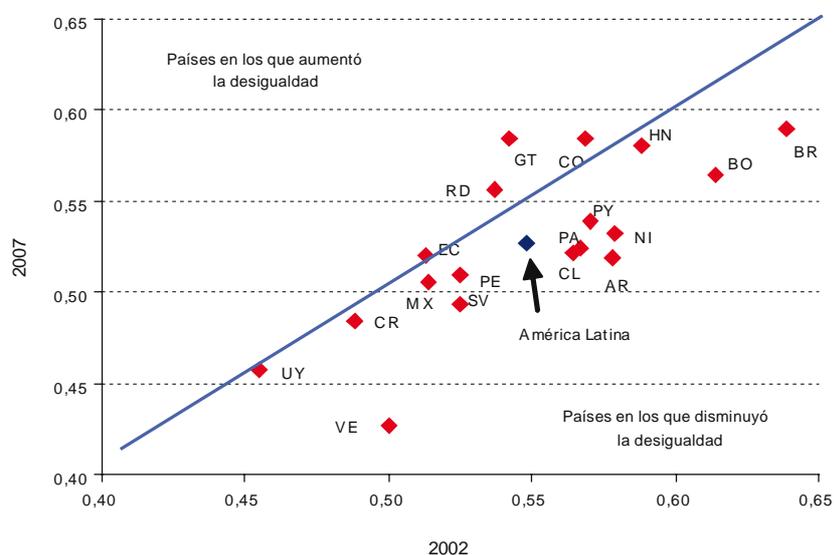
b/ Área urbana.

La mayor parte de las mejoras distributivas que exhiben algunos países se generó en la evolución de los ingresos del trabajo. De hecho, los aumentos de las remuneraciones al trabajo fueron el principal factor en el crecimiento del ingreso del quintil inferior. Algo similar sucedió con los ingresos del quintil superior, ya que el ingreso laboral presentó un leve incremento, que fue parcial o totalmente contrarrestado por disminuciones en las otras fuentes.

Desde una perspectiva distinta, la desigualdad distributiva puede analizarse mediante índices sintéticos, que resumen la información de la distribución de los ingresos de toda la población en un valor único<sup>3</sup>. La evolución de los indicadores de desigualdad entre 2002 y 2007 corrobora una tendencia mayoritaria a la mejor distribución del ingreso. En los nueve países mencionados, todos los indicadores de desigualdad bajaron no menos de un 5%. Asimismo, es posible identificar a Guatemala y la República Dominicana como aquellos en los que la distribución tendió a deteriorarse significativamente en el período analizado (véase el gráfico 6).

<sup>3</sup> Existen diversos indicadores sintéticos, como los índices de Gini, Theil o Atkinson, que difieren, entre otras cosas, en el peso relativo que cada uno de ellos asigna a cada tramo de la distribución del ingreso. Por tal motivo, es conveniente emplearlos de manera complementaria.

Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 2002-2007**



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

Una comparación de plazo más largo, utilizando exclusivamente el índice de Gini, revela que los niveles de desigualdad actuales son los menores registrados desde inicios de los años noventa. Alrededor de 1990, el promedio simple de los índices de Gini de los países de la región alcanzaba 0,532, mientras que el promedio en torno a 2007, calculado sobre una base comparable en términos de los países y áreas geográficas utilizadas, es de 0,515. No obstante, estas cifras representan una reducción de apenas un 3% que de ninguna manera puede interpretarse como un cambio significativo de los patrones distributivos prevalecientes en la región.

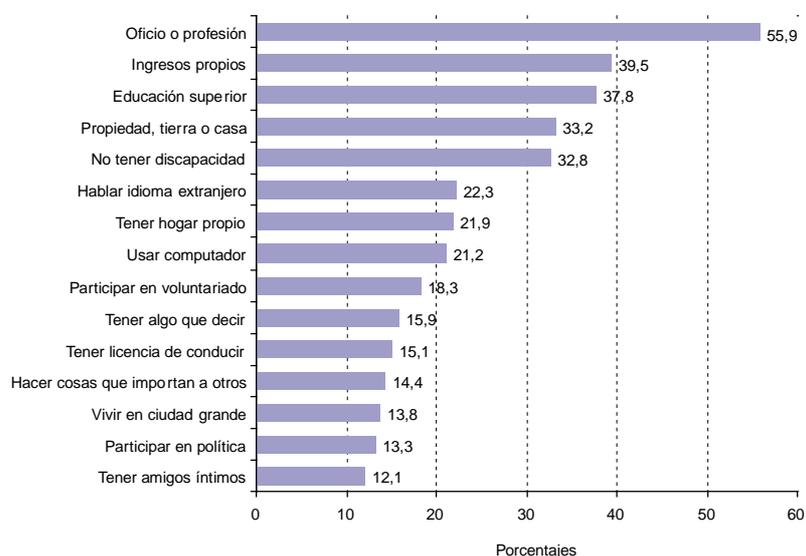
### Pobreza y percepciones de inclusión y exclusión

El reciente acuerdo de colaboración entre la CEPAL y la Corporación Latinobarómetro permite incorporar en el análisis una dimensión largamente postergada, a saber, la percepción que tiene la ciudadanía respecto de sus condiciones de exclusión y su inclusión, y cómo se relaciona dicha percepción con las brechas de acceso a los bienes.

En América Latina los más pobres, al igual que el resto de la población, perciben la inclusión social de una manera que refleja sus aspiraciones de lograr la autonomía y el bienestar material y contar con las competencias esenciales para desenvolverse en sociedades basadas en la información y el conocimiento. En 18 países de la región se constató que, en todos los grupos socioeconómicos, las categorías de inclusión más señaladas son tener un

oficio o profesión, contar con ingresos propios, tener una propiedad y disponer de educación superior. A su vez, para un gran porcentaje de la población latinoamericana, sin diferencias sustanciales según la situación socioeconómica de los entrevistados, hablar un idioma extranjero y usar un computador son activos que las personas deberían tener para ser parte de la sociedad. Además, una proporción notable de personas indica que no tener una discapacidad es condición para estar socialmente incluido (véase el gráfico 7).

Gráfico 7  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS NECESARIAS PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD, 2007 a/**  
 (En porcentajes)

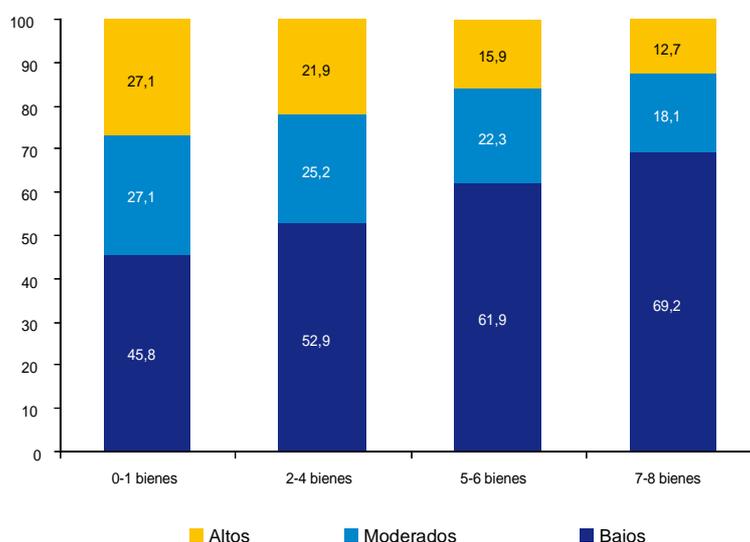


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ La pregunta utilizada fue la siguiente: "Uno puede sentirse incluido o excluido en la vida de una sociedad. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que son necesarias para sentirse parte de la sociedad en la que vive?".

Dado que los más pobres sufren carencias en la mayoría de los aspectos socialmente constitutivos de inclusión, no es extraño que manifiesten percepciones y sentimientos de exclusión con mayor intensidad que los no pobres. En rigor, las percepciones y sentimientos de soledad, impotencia y desorientación son mayores entre los latinoamericanos que residen en hogares con menos bienes y que tienen menores niveles educativos. A su vez, las percepciones de exclusión no solamente se vinculan con la precariedad material. La adscripción a minorías étnicas discriminadas, la falta de participación en las instituciones convencionales y el aislamiento social también se correlacionan con mayores grados de exclusión percibida (véase el gráfico 8).

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES Y SENTIMIENTOS DE EXCLUSIÓN, SEGÚN LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR, 2007 a/**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ El índice de percepciones de exclusión se construyó a partir del acuerdo o desacuerdo que las personas manifestaron con las siguientes afirmaciones: "a veces siento que soy un fracaso", "no puedo influir en la mayoría de los problemas", "a menudo me siento solo", "a veces te ves forzado a hacer cosas que no están bien para salir adelante" y "la vida es tan complicada que creo que no seré capaz de abrirme paso".

En todo caso, las percepciones y sentimientos de exclusión no disminuyen sustancialmente las expectativas de movilidad social entre los más pobres, que se vinculan más a las percepciones sobre el futuro de la economía. Entre los latinoamericanos de los hogares con menos bienes y que son pesimistas con respecto al futuro económico de su país, sus expectativas (el nivel de bienestar que esperan alcanzar en la realidad) se sitúan por debajo de sus aspiraciones (el nivel de bienestar que creen merecer), mientras que entre los individuos pobres y que son optimistas sobre el futuro de la economía, las expectativas superan levemente a las aspiraciones. Estos resultados constituyen indicios de que los más pobres reaccionarán positivamente ante las oportunidades puestas a disposición por las políticas sociales.

## EMPLEO, POBREZA Y LA NUEVA META DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO

**E**l mercado de trabajo constituye el eslabón principal entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La creación de empleo, la mejora de las remuneraciones reales —asociada al incremento de la productividad— y la cobertura y las

características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y bienestar en los hogares con miembros económicamente activos. En cambio, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y que se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región.

## Panorama del empleo regional: tendencias y problemas estructurales

El desempleo en América Latina sigue siendo elevado y, según los datos de las encuestas de hogares, se encuentra 2,4 puntos porcentuales por encima del nivel de 1990. Sin embargo, en el periodo 2002-2006, que se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, las tasas de desempleo bajaron en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región, tras un aumento generalizado en la década anterior (véanse el cuadro 3 y el gráfico 9). La reducción más pronunciada se registró en la Argentina, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, el Uruguay y Colombia, países que habían registrado tasas de desempleo muy elevadas hasta 2002.

En los mercados de trabajo de la región también persisten problemas estructurales de equidad, como la existencia de tasas más elevadas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes (véase el gráfico 10). Aunque las tasas de desempleo en el decil más pobre de los hogares bajaron del 30,2% al 23,8% en el periodo 2002-2006, la brecha con el decil más rico aún supera los 20 puntos porcentuales. La reducción del desempleo urbano no ha modificado las diferencias entre hombres y mujeres, ya que las tasas de desempleo siguen siendo más elevadas en el caso de las mujeres. El desempleo de los jóvenes mostró una disminución pronunciada entre 2002 y 2006, pero sigue siendo superior al de otros grupos etarios y también al nivel de 1990.

Cuadro 3  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO, PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN,  
ASALARIZACIÓN E INFORMALIDAD, AMBOS SEXOS Y HOMBRES Y MUJERES,  
ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006 a/**  
(Zonas urbanas)

	Ambos sexos			Mujeres			Hombres		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Tasa de desempleo b/	6,2	10,5	8,6	6,9	12,5	10,4	5,8	9,1	7,1
Tasa de participación	60,3	64,4	65,8	43,0	51,4	54,2	79,8	78,9	78,9
Tasa de ocupación	56,6	57,6	60,2	40,0	45,0	48,6	75,2	71,8	73,3
Tasa de asalarización	67,5	66,3	67,4	63,9	67,6	68,2	69,7	65,4	66,8
Tasa de informalidad c/	48,5	47,2	44,9	54,5	52,6	50,7	45,0	43,5	40,5

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

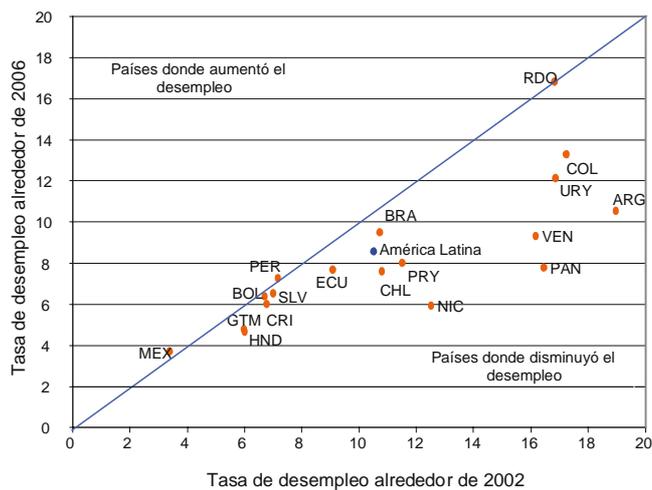
a/ Promedio ponderado.

b/ Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

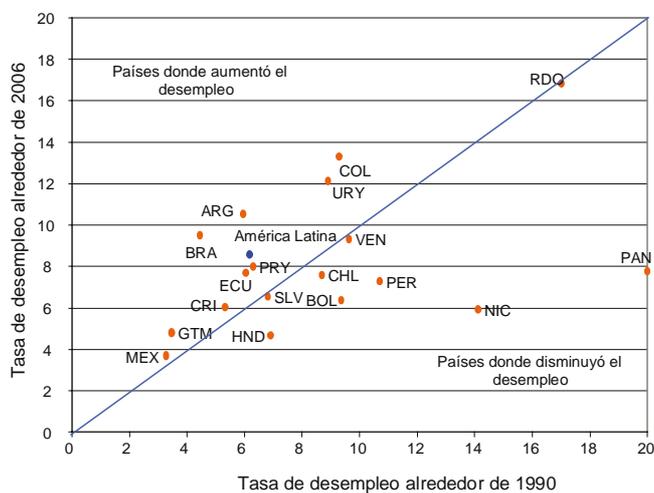
c/ Corresponde al porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad. En el promedio ponderado no se incluye a Colombia.

Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPEÑO DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 2002-2006 Y 1990-2006 a/**  
*(En porcentajes)*

**A. Período 2002-2006**



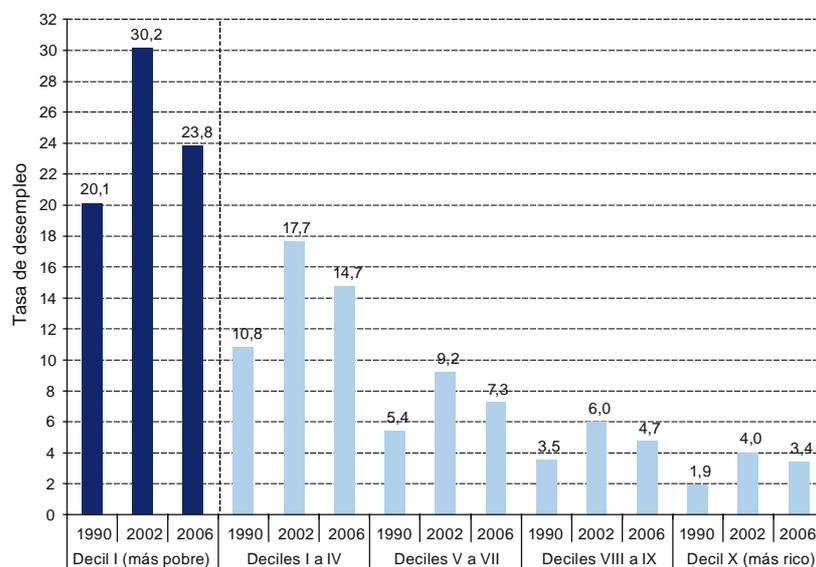
**B. Período 1990-2006**



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

a/ El total regional corresponde a un promedio ponderado. Las cifras de la Argentina corresponden a Gran Buenos Aires, las de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, las del Paraguay a Asunción y el Departamento Central y las de la República Bolivariana de Venezuela al total nacional. Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto. En la cifra regional no se incluyen datos de Nicaragua por no contarse con información al 2006 sobre este país.

Gráfico 10  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO DE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 1990, 2002 Y 2006, SEGÚN DECILES DE INGRESO a/**  
*(En porcentajes)*



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

a/ Promedio ponderado; en 2006 no se incluye a Nicaragua; datos nacionales en el caso de la República Bolivariana de Venezuela. Las tasas de desempleo informadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y la República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

En la región continúa incrementándose la participación laboral, debido a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. La tasa de participación de las mujeres aumentó entre 2002 y 2006 del 51,4% al 54,2%, mientras que la de los hombres se mantuvo estable en un 78,9%. A lo largo del período 1990-2006, la tasa de participación de las mujeres subió 11 puntos porcentuales, mientras que la de los hombres disminuyó casi un punto porcentual. Sin embargo, la tasa de participación de los hombres todavía es 25 puntos porcentuales más elevada que la de las mujeres (véase el cuadro 3). Al respecto, siguen pesando los factores culturales relacionados con la división del trabajo en los hogares, sobre todo en los estratos más pobres de la población: alrededor de 2005, en América Latina la tasa de participación de las mujeres del decil más pobre alcanzó un 37%, en comparación con el 76% de los hombres.

La precariedad de los mercados de trabajo de la región se correlaciona marcadamente con el empleo en sectores de baja productividad, que por lo general es de mala calidad y se caracteriza por la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a los sistemas de seguridad social. En las áreas urbanas de América Latina, entre 2002 y 2006, el porcentaje de trabajadores informales bajó del 47,2% al 44,9%, y su evolución ha sido levemente positiva desde principios de los años noventa, cuando se situaba en un

48,5%. Con excepción de Chile, en todos los países un 40% o más de los ocupados trabaja por cuenta propia, en el servicio doméstico o en micro o pequeñas empresas de baja productividad e ingresos. Resulta preocupante, en particular, la elevada proporción de mujeres urbanas ocupadas en sectores de baja productividad (50,7%) en comparación con la proporción de hombres (40,5%).

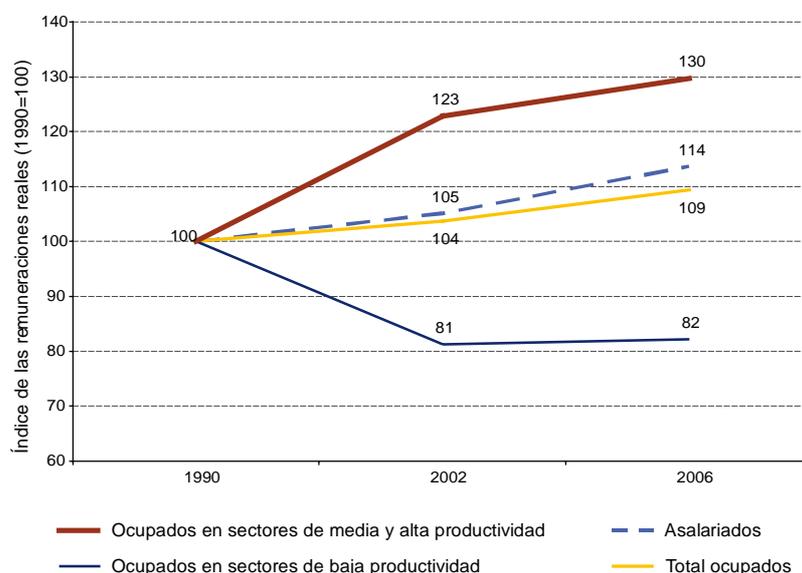
Otro indicador que cabe considerar para analizar la calidad del empleo es la proporción de asalariados en el total de ocupados, ya que las carencias en ese ámbito estimulan la actividad independiente y llevan a que los sectores menos competitivos pasen a formar parte del sector informal, lo que afecta sobre todo a las relaciones contractuales. En el período 2002-2006 el empleo asalariado en las áreas urbanas aumentó un punto porcentual y llegó al 67,4%, lo que significó una recuperación del nivel de comienzos de la década de 1990 (véase el cuadro 3).

Los ingresos del trabajo constituyen otra manifestación de la calidad del empleo y son fundamentales para la reducción de la pobreza. Su variación se vincula con el comportamiento del capital humano y de la productividad, con la competitividad de los sectores de la economía en los que se desenvuelven los trabajadores, así como con el grado de protección y el poder de negociación en el caso de los asalariados, que a su vez se relaciona con factores como el grado de sindicalización y la posibilidad de negociación colectiva. Los ingresos laborales de los ocupados urbanos que recogen las encuestas de hogares registraron en términos reales un incremento leve en el período 2002-2006, pasando en el promedio regional de 377 a 397 dólares mensuales a precios de 2000, lo que corresponde a un ritmo de crecimiento del 1,3% anual. Los salarios, por su parte, crecieron a un ritmo un poco más elevado (2,0% anual), pasando de 350 a 378 dólares a precios de 2000<sup>4</sup>. Estos aumentos no se condicen con la expansión del producto por habitante en la región en el mismo período, que fue alrededor del 3,3% anual, lo que se debe, en parte, a que los ingresos laborales de los trabajadores urbanos en sectores de baja productividad disminuyeron entre 1990 y 2006, pasando de 345 dólares a 283 dólares a precios de 2000. Esto contribuye a ampliar la brecha con los trabajadores del sector formal, cuyos ingresos en 2006 llegaron a un promedio de 493 dólares (véase el gráfico 11).

---

<sup>4</sup> En un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se señala que, entre 1995 y 2006, en 11 países de la región la evolución de los salarios reales ha sido bastante insatisfactoria y ha tenido diferentes signos: en la Argentina, el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se registraron pérdidas de diversa magnitud, mientras que en Chile, Costa Rica, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela hubo leves incrementos. Solo en Honduras el aumento de los salarios habría sido significativo en el período analizado (véase OIT, *Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006*, Santiago de Chile, octubre de 2008).

Gráfico 11  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006 a/**

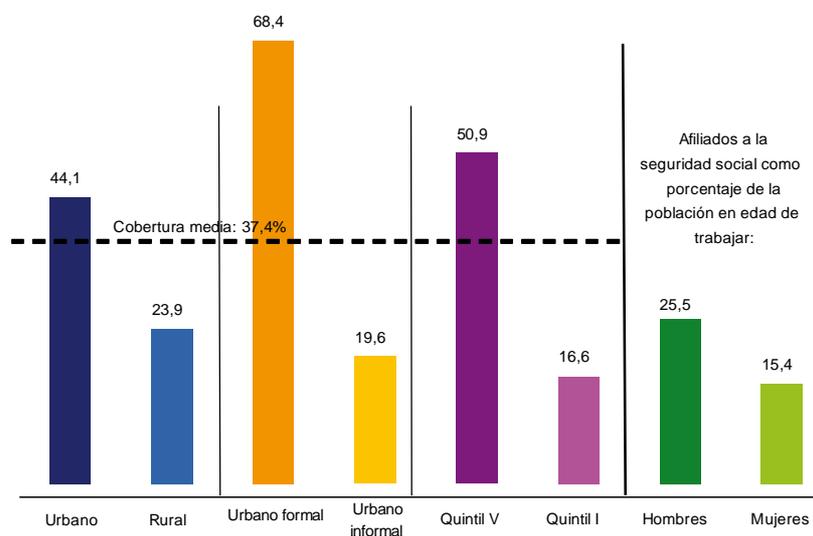


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ En los períodos intermedios a los considerados en el gráfico se han registrado algunas disminuciones de las remuneraciones como resultado de diversas crisis.

Alrededor de 2006 un 37% de los ocupados a nivel nacional y un 44% de los ocupados urbanos declaraban ser afiliados que aportaban a los sistemas de previsión social, cifras que se mantuvieron prácticamente estables desde 2002. Estos promedios esconden grandes diferencias entre los países de la región: en Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile y Costa Rica la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados. Estos datos muestran claramente que los mercados laborales de la región no han logrado cumplir con el papel de puerta de entrada universal a los sistemas de protección social. La situación es particularmente compleja en las zonas rurales y entre los ocupados del sector informal, aunque cabe destacar que tampoco los trabajadores urbanos en empleos formales cuentan con protección garantizada. Asimismo, si bien se observan tasas de afiliación de los ocupados parecidas entre hombres y mujeres, al considerar toda la población en edad de trabajar y no solamente a los ocupados, la brecha contributiva de género es significativa: solo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, en comparación con el 25% de los hombres (véase el gráfico 12).

Gráfico 12  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL,**  
**ALREDEDOR DE 2006 a/**  
*(En porcentajes)*



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

a/ Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se trata de asalariados. Promedio simple.

La baja cobertura de la protección social en los países de la región está muy condicionada por el grado de formalidad de los mercados de trabajo. Es necesario, por lo tanto, aplicar políticas que generen empleos formales para los trabajadores que tienen que soportar la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social. El distinto grado de madurez de los mercados de trabajo de los países de América Latina —que condiciona el número de trabajadores que contribuyen al financiamiento de un sistema contributivo de protección social— y la fase de su transición demográfica —que fija el nivel y la estructura de dependencia— determinan la naturaleza de los desafíos para el cumplimiento de esa tarea.

La nueva meta sobre empleo del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio

El empleo es un derecho humano que juega un papel fundamental en la integración social, el sentido de la vida personal y la participación. Al mismo tiempo, es el motor del progreso material de los hogares latinoamericanos, debido a que los ingresos laborales

constituyen su principal fuente de ingreso monetario<sup>5</sup>. La relevancia del empleo ha sido recientemente consagrada en el ámbito de las Naciones Unidas en una nueva meta del Milenio (meta 1.B), “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”. La meta ha entrado en vigor en 2008 y ha sido incluida en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio “erradicar la pobreza extrema y el hambre” para evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento del bienestar de las personas. Aunque no se trate de una meta cuantitativa con niveles que deben alcanzarse en un plazo determinado, el mensaje para los países de la región es claro: es necesario centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr la generación de empleos de calidad porque este es el mecanismo principal para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La medición de conceptos complejos como los de empleo pleno y productivo y trabajo decente, que son parte de la nueva meta, es un gran desafío. Los indicadores oficiales para el seguimiento de la nueva meta de empleo son cuatro, y dos de ellos se centran en el componente del ingreso como parte del trabajo decente:

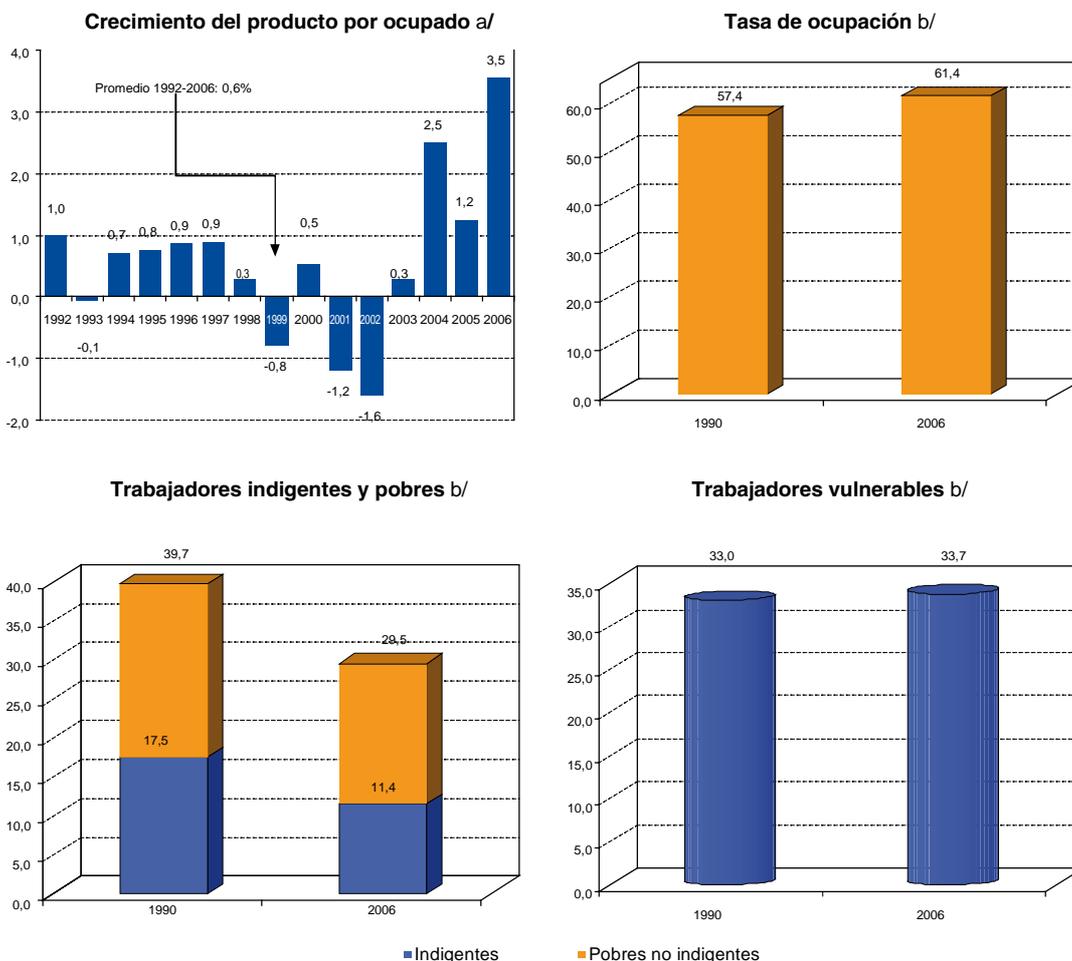
- 1.4 Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por persona empleada
- 1.5 Relación empleo-población
- 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar (PPA) por día
- 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar

Entre 1990 y 2006, la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores —medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados— se ha mantenido estable (véase el gráfico 13).

---

<sup>5</sup> Alrededor de 2006, el 79% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos urbanos provenían de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo.

Gráfico 13  
**AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS DE LOS INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA NUEVA META SOBRE EMPLEO DEL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO, 1992-2006, 1990 Y 2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>.

a/ Promedio simple.  
 b/ Promedio ponderado.

El empleo productivo es uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente y un factor fundamental para la reducción de la pobreza. El primer indicador para el seguimiento de la nueva meta sobre empleo del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio es por lo tanto la tasa de crecimiento del PIB por ocupado, indicador que puede utilizarse para evaluar la posibilidad de que las condiciones económicas de un país permitan generar y mantener oportunidades de empleo decente con remuneración justa y equitativa. Se espera que los países que logren aumentar la productividad experimenten una disminución de la

pobreza, y que esta correlación sea más estrecha en los países donde la distribución del ingreso es más equitativa, dado que el impacto del aumento de la producción llega mucho más rápido a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, en nuestra región el bajo crecimiento de la productividad laboral desde principios de los años noventa no ha logrado potenciar la reducción de la extrema pobreza. Entre 1992 y 2006, el valor agregado por puesto de trabajo mostró un promedio de crecimiento anual del 0,6% para el conjunto de los 18 países de América Latina.

El vínculo entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza es más estrecho cuando ese aumento va acompañado de la creación de empleo. El segundo indicador para el monitoreo de la meta 1.B es, por lo tanto, la tasa de ocupación, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que está ocupada. Esta es una medida que reúne tanto la participación de la población en el mercado de trabajo como la capacidad de una economía de absorber la fuerza de trabajo.

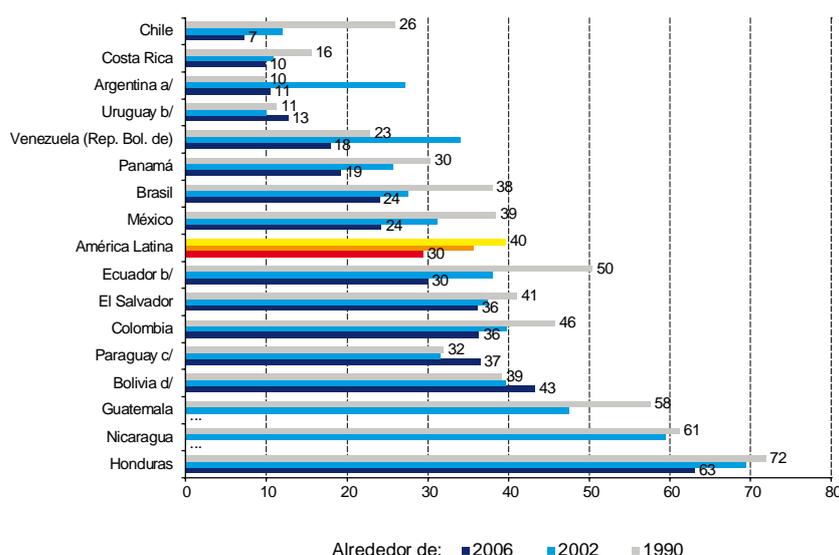
La tasa de ocupación en América Latina aumentó entre 1990 y 2006, debido principalmente a que más mujeres ingresaron al mercado laboral. En ese período, las tasas de ocupación disminuyeron entre los hombres y aumentaron muy levemente entre los jóvenes. Esta última tendencia fue el resultado de dos fenómenos contrastantes: una menor cantidad de ocupados entre los hombres y un aumento de las tasas de ocupación entre las mujeres jóvenes.

La proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar (PPA) por día aporta información sobre un elemento clave de la falta de trabajo decente a nivel mundial: si los trabajadores ni siquiera generan un ingreso suficiente para poder salir de la extrema pobreza junto a sus familias, difícilmente sus empleos se pueden definir como “decentes”. En América Latina y el Caribe, el porcentaje de trabajadores que viven con menos de un dólar por día disminuyó poco más de tres puntos porcentuales, pasando del 11,6% en 1997 al 8,0% en 2007.

Siguiendo el método tradicional de la CEPAL, se hicieron cálculos sobre la incidencia de la indigencia y la pobreza entre los ocupados según líneas por país, lo que permite observar que en los países de América Latina amplios segmentos de trabajadores todavía no logran salir de la pobreza: en Chile y Honduras entre un 7% y un 63% de los ocupados respectivamente, vive en condiciones de pobreza y entre el 1% y el 40% vive en la indigencia. La tendencia regional entre 1990 y 2006 ha sido positiva, con una reducción del porcentaje de ocupados pobres del 39,7% al 29,5% y una disminución del porcentaje de ocupados indigentes del 17,5% al 11,4%. En la mayoría de los países disminuyó el porcentaje de trabajadores pobres a lo largo del período: destacan los casos de Chile, con un descenso de 18 puntos porcentuales, así como los del Brasil y México (ambos con reducciones de 14 puntos porcentuales). Las excepciones son, por una parte, la Argentina y el Uruguay, donde los

aumentos de la pobreza entre los ocupados fueron leves y, por otra, las de Bolivia y el Paraguay, donde la pobreza entre los ocupados aumentó alrededor de cuatro puntos porcentuales (véase el gráfico 14).

Gráfico 14  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**  
 (En porcentajes)



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

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

c/ Asunción y Departamento Central.

d/ Ocho ciudades principales y El Alto.

La proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados puede tenerse en cuenta para identificar personas en situación de empleo vulnerable, ya que esas categorías de trabajadores tienen menos probabilidad de tener acceso a la protección social. Los trabajadores en situación vulnerable no cuentan con protección social y redes de seguridad para protegerse en épocas de baja demanda laboral y con frecuencia no pueden ahorrar lo suficiente para hacer frente a esa situación y evitar caer en la pobreza. En América Latina, el porcentaje de trabajadores vulnerables subió del 33,0% en 1990 al 33,7% en 2006, aunque el aumento principal (35,0%) se registró entre 1990 y 2002, tras lo cual disminuyó ese porcentaje. El empleo vulnerable aumentó tanto entre los hombres como entre las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina, los porcentajes de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados son más elevados entre las mujeres que entre los hombres, con las excepciones del Brasil, Chile, Colombia, Panamá y el Uruguay. Como ocurre con otros indicadores, tras el promedio nacional existen enormes

diferencias geográficas: en las áreas rurales —donde el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados generalmente supera el 50% de los ocupados— el fenómeno de los trabajadores vulnerables está mucho más difundido que en las áreas urbanas, en las cuales los trabajadores vulnerables alcanzan alrededor del 30%.

Para monitorear la meta de empleo en la región, puede además resultar útil cuantificar la importancia relativa de los tres factores principales asociados al aumento del ingreso per cápita de los hogares, de los cuales los dos primeros guardan directa relación con la meta del Milenio 1.B: el número de personas ocupadas en relación con el número total de miembros del hogar (o “tasa global de ocupación”), el ingreso laboral por persona ocupada (medida que permite lograr una aproximación a la productividad laboral) y los ingresos provenientes de otras fuentes no laborales. Esta metodología permite ver que la manera en que el crecimiento se traduce en cambios que inciden en los recursos monetarios a disposición de los miembros de los hogares pobres depende de la cantidad y calidad de los empleos generados, del aumento de los ingresos salariales, así como de los ingresos no salariales y de los recursos que el Estado puede transferir a los hogares a través de los programas sociales.

Los resultados que se resumen en el cuadro 4 muestran que a lo largo del período 1990-2006 los factores que contribuyeron en mayor medida al aumento del ingreso per cápita de los hogares que se encontraban en la indigencia fueron la proporción de ocupados en el total de miembros del hogar y los ingresos no laborales<sup>6</sup>. Desde 1990 el ingreso laboral por ocupado, que guarda relación con la productividad, aumentó en los hogares indigentes solamente en Chile, el Brasil y las áreas urbanas del Ecuador, y disminuyó o se mantuvo constante en los demás países. Esta situación se debe al pobre desempeño del mercado de trabajo en el período 1990-2002, durante el cual la remuneración media de los trabajadores asalariados e independientes (trabajadores por cuenta propia) de los hogares indigentes bajó, o en el mejor de los casos se mantuvo, en casi todos los países, salvo en el Brasil.

Con pocas excepciones, la tasa de ocupación global contribuyó a elevar el ingreso per cápita de los hogares indigentes. El incremento de esta tasa, sin embargo, no puede interpretarse únicamente como resultado de una creciente capacidad de generación de puestos de trabajo de las economías de la región, sino también como resultado de la disminución de la tasa global de fecundidad y la tendencia a la constitución de familias menos extensas, factores que han reducido el número de miembros (el denominador de la tasa) entre los hogares de bajo ingreso per cápita. Además, el cambio de la estructura por edad de la población ha elevado la proporción de personas en edad de trabajar en los hogares, y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral ha aumentado el promedio de personas ocupadas por hogar (el numerador de la tasa).

---

<sup>6</sup> Los cambios de estos dos factores, así como del ingreso laboral por ocupado, se refieren a los deciles que se encontraban por debajo de la línea de indigencia al comienzo del período.

Cuadro 4  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN,  
 LOS INGRESOS LABORALES POR OCUPADO (PRODUCTIVIDAD) Y LOS INGRESOS  
 NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES INDIGENTES,  
 ALREDEDOR DE 1990-2006**

Países a/	Indigencia alrededor de 1990 b/	Tasa global de ocupación c/	Ingresos laborales por ocupado d/	Ingresos no laborales e/	Indigencia alrededor de 2006 b/
Chile	12,9	+	+	+	3,2
Brasil	23,3	+	++	++	9,0
Ecuador f/	26,0	+	++	+	12,8
México	18,6	++	-	+	8,7
Panamá	19,2	+	=/+	+	11,7
Guatemala	43,4	++	-	++	31,5
Costa Rica	9,8	=/+	=/+	+	7,2
Colombia	25,8	=/+	=/+	+	20,2
El Salvador	21,6	+	--	++	19,0
Bolivia f/	22,8	++	-	=/+	18,5
Honduras	60,6	++	--	++	49,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	14,6	++	=/+	-	9,9
Paraguay g/	12,7	=/+	-	+	15,2
Uruguay f/	3,4	=/+	-	+	4,2
Argentina g/	5,2	+	--	+	6,7
Rep. Dominicana	14,8	+	--	-	22,0

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

**Nota:**

- ++ Avance significativo
- + Avance
- =/+ Sin cambios/avances y retrocesos
- Retroceso
- Retroceso significativo

a/ Los países están ordenados según la tasa de reducción anual de la indigencia, que se estimó sobre la base de la fórmula:  $TRA = ((PF-PI) / PI) * 100/a$ , donde TRA = reducción anual de la indigencia, PF = porcentaje de indigencia final, PI = porcentaje de indigencia inicial y a = número de años comprendidos en el período.

b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el *Panorama social de América Latina, 2007* debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, fue preciso hacer ajustes en el procesamiento de los datos para compensar la ausencia de mediciones que incluyeran a la población menor de 10 años en 1989 y de 7 años en 2002. Asimismo, por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza no consideran en todos los países los años 1990 y 2006.

c/ Personas ocupadas con relación al número total de miembros del hogar.

d/ Ingresos laborales por persona ocupada (productividad).

e/ Ingresos no laborales con relación al número total de miembros del hogar.

f/ Áreas urbanas.

g/ Área metropolitana.

## Situación de los jóvenes y de las mujeres con respecto al empleo

La recomendación de la Cumbre Mundial de 2005 de incluir una meta relacionada con el empleo en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio supone su reconocimiento como uno de los principales mecanismos para acceder al bienestar y superar la pobreza y las carencias relacionadas con esta. Además, al enfatizar la importancia del monitoreo de los indicadores relacionados con el empleo, sobre todo en los jóvenes y las mujeres, se pone de relieve la relevancia de ambos grupos en el aporte económico y productivo a la sociedad, así como su situación de desventaja respecto del empleo. Tanto los jóvenes como las mujeres son grupos especialmente vulnerables a las dificultades de inserción en el mercado laboral y a diversas formas de discriminación en ese ámbito, lo que conduce a su inserción en ocupaciones de baja calidad y bajos ingresos.

### ***Participación laboral de los jóvenes y las mujeres***

La participación de los jóvenes de entre 15 y 29 años en el mercado de trabajo aumentó moderada pero sistemáticamente entre 1990 y 2006, de un 59,4% a un 62,8%. Esto conjugó dos grandes tendencias: una leve disminución de la participación de los hombres jóvenes y un marcado aumento de la participación juvenil femenina, principalmente a partir de los 20 años. La primera de estas obedecería principalmente a la expansión de los sistemas educativos y a la mayor retención de los estudiantes más jóvenes; la segunda refuerza la tendencia de crecimiento paulatino de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que en el período referido pasó del 40,7% al 53,2% en el conjunto de la región.

Además, las tasas de desempleo de los jóvenes suelen ser elevadas y aumentar considerablemente en tiempos de crisis, lo que coincide con su movilización hacia el mercado de trabajo para complementar ingresos familiares (véase el gráfico 15.A). En 2006 la tasa de desempleo juvenil se situaba en torno al 12,9%.

Cabe señalar que los jóvenes más pobres son los más afectados por el desempleo. Alrededor de 2005, entre los jóvenes pertenecientes al quintil más pobre de ingresos per cápita, el promedio de la tasa de desempleo era de algo más del 24%, tasa que disminuía paulatinamente hasta llegar al 6,6% entre los jóvenes del quintil más rico.

Otra de las disparidades más notorias entre los jóvenes en cuanto a niveles de desempleo es la asociada al sexo. Claramente, aún predominan criterios de género en la selección de quienes ocuparán un puesto de trabajo, lo que afecta a las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida productivo: en 2006, la tasa general de desempleo femenino (9,4%) era un 56% más elevada que la masculina. Las altas tasas de desempleo juvenil responden, en buena medida, a los aún mayores niveles de desempleo que registran las mujeres jóvenes.

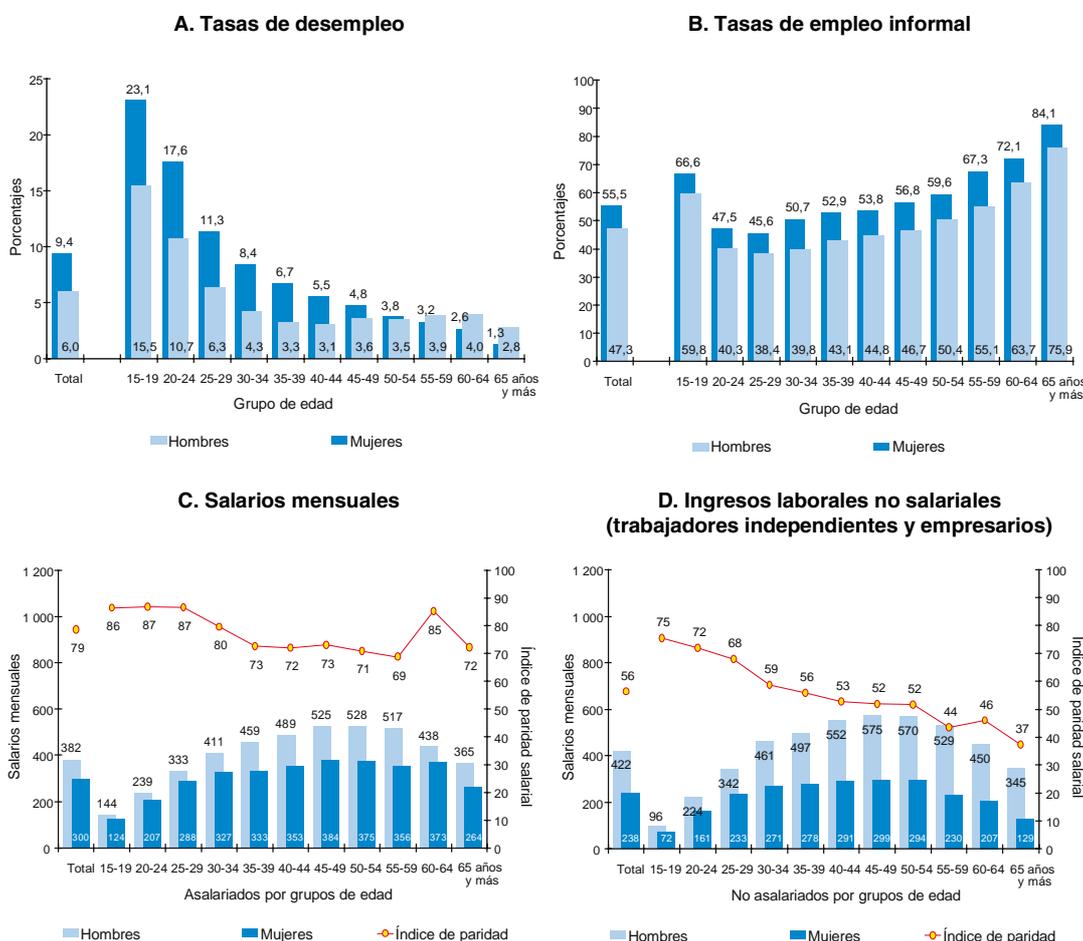
### ***Características de inserción laboral juvenil y femenina***

Los jóvenes se insertan en empleos de peor calidad que los adultos, y las mujeres también lo hacen respecto de los hombres; predomina en estos casos la inserción en sectores de baja productividad, precaria en cuanto a las condiciones de trabajo, frecuentemente desprovista de contraprestaciones de salud y afiliación a la seguridad social y con bajas remuneraciones.

La proporción de jóvenes ocupados por cuenta propia se ha mantenido estable, en torno a uno de cada cuatro jóvenes ocupados. En el caso de las mujeres, la proporción de trabajadoras independientes se incrementó levemente, del 34,1% al 35,9%, aun en el período de recuperación posterior a 2002.

Pese a la tendencia anterior, la ocupación en sectores de baja productividad disminuyó levemente entre 1990 y 2006, situación compartida por hombres y mujeres, y por los ocupados jóvenes y adultos. Alrededor de 2006, la mitad de los trabajadores latinoamericanos (cerca de 67 millones de ocupados) estaban insertos en sectores de baja productividad (51%). Las mujeres se emplean en mayor proporción en estos sectores a lo largo de todo el ciclo de vida (véase el gráfico 15.B).

Gráfico 15  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPEÑO Y DE INFORMALIDAD LABORAL SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO, INGRESOS LABORALES SEGÚN GRUPOS DE EDAD, SEXO Y CATEGORÍA LABORAL, E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2006 a/**  
 (En porcentajes, en dólares de 2000 y relaciones de ingreso entre mujeres y hombres)



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

a/ Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional; en Argentina corresponde a Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y el Uruguay a zonas urbanas, y en Paraguay a Asunción y el Departamento Central. No se incluye a Colombia.

En el ámbito de la protección social se observa un deterioro significativo. Las modalidades de contratación informal y la utilización de formas de contratación atípica, que no incluyen prestaciones sociales de seguridad social y de salud, han ido extendiéndose en los países de la región. Los jóvenes se ven especialmente afectados: entre 1990 y 2006 la proporción de asalariados de 15 a 29 años afiliados a la seguridad social disminuyó de un 61% a un 53%, pero las mujeres son las que han visto más deteriorada su situación, ya que el porcentaje de afiliación entre las asalariadas disminuyó del 74% al 62% en el período considerado.

Por último, respecto de los ingresos laborales se han registrado algunas mejoras en la región que han favorecido en alguna medida a los jóvenes, cuyos ingresos laborales se han incrementado un 21,4% (en comparación con el 19,4% de los adultos). El ingreso de las mujeres ha aumentado más que el de los hombres, principalmente el de las no asalariadas (el incremento de sus ingresos ocupacionales fue un 38%). Esto ha permitido atenuar levemente las grandes disparidades salariales y de ingresos entre jóvenes y adultos, así como entre mujeres y hombres, aunque de manera un poco más significativa en este último caso. De todas maneras, persisten importantes brechas de género entre los asalariados que llegan al 21% y que se incrementan con la edad, al igual que la brecha de los salarios (véase el gráfico 15.C); entre los trabajadores no asalariados estas distancias son aun mayores (44%) y se intensifican aun más al llegar a la vida adulta (véase el gráfico 15.D).

Como conclusión, cabe señalar que es imperativo mejorar la calidad de la inserción laboral de amplios sectores de la población, en particular los más pobres, lo que significa garantizar salarios suficientes, contratos estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en los países de América Latina es clave para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso, que tienen su causa más profunda en el funcionamiento del mercado de trabajo.

## EL BONO DEMOGRÁFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN MATERIA DE COBERTURA Y PROGRESIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Las transformaciones demográficas marcan puntos de inflexión en las oportunidades de desarrollo y, si bien no las determinan, las condicionan y plantean desafíos para su aprovechamiento. En este contexto, es importante considerar los ritmos de la transición demográfica en la región y sus ventajas para optimizar el efecto de la inversión y el gasto social. En todos los países de América Latina se transita por una etapa favorable, conocida como bono demográfico, en la cual la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la proporción de personas en edades potencialmente inactivas (niños y personas mayores). Sin embargo,

debido a la heterogeneidad de los cambios demográficos, en algunos países esta etapa está llegando a su fin, mientras que en otros recién comienza.

Los beneficios asociados a este período no se obtienen de manera automática y dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para el desarrollo sostenido. En particular, la obtención de estos beneficios requiere fuertes inversiones en capital humano, sobre todo en lo que se refiere a la educación de los jóvenes, a fin de que aumente su productividad y se refuercen los efectos positivos del bono demográfico.

En la mayoría de los países se observa un efecto demográfico positivo en el sector educativo. En las próximas décadas, no solo se continuará reduciendo la demanda de educación primaria sino que disminuirá, en términos relativos y posteriormente también en términos absolutos, la demanda de educación secundaria. En este período, los gobiernos tienen la oportunidad de plantear metas ambiciosas a fin de aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario.

Generar más oportunidades para los jóvenes, además de invertir en su educación, su salud y en la creación de empleos productivos durante el bono demográfico representa también una oportunidad única de prepararse para el futuro, puesto que los resultados de esas inversiones son fundamentales para lograr los saltos productivos y el ahorro necesarios para hacer frente al aumento exponencial de costos que acompañará el envejecimiento ineludible de la población. En particular, el bono demográfico ofrece una oportunidad para avanzar hacia la cobertura universal con progresión oportuna de la educación secundaria. Si bien este salto depende principalmente de la labor de los países en materia de inversión y calidad de las políticas, el bono potencia el efecto de esa labor, tal como se señala en el presente capítulo.

Actualmente, los países latinoamericanos se ubican en distintas fases de la transición demográfica de acuerdo con los respectivos niveles de fecundidad y esperanza de vida. Pese a estas diferencias, en general América Latina muestra dinámicas de transición demográfica más veloces que las registradas con anterioridad en los países industrializados. Dicho de otro modo, los cambios en la estructura por edades de la población, y en particular su envejecimiento, se dan hoy con mayor celeridad en América Latina en comparación con la manera en que se dieron en los países industrializados.

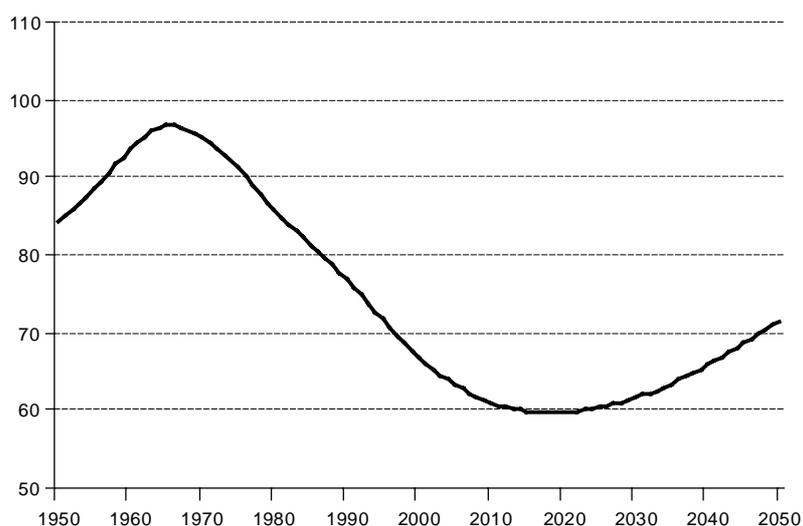
Durante la fase inicial de la transición demográfica —cuando la mortalidad, sobre todo infantil, se redujo mientras la fecundidad seguía siendo elevada—, la población de la región se mantuvo considerablemente joven y hasta registró un leve rejuvenecimiento como

consecuencia del aumento proporcional de niños. A partir de mediados de los años sesenta, el descenso continuo de la fecundidad y el aumento sostenido de la esperanza de vida dieron inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población, ya que las generaciones más numerosas fueron avanzando en el ciclo de vida.

Dado que el comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, los cambios de la estructura por edades tienden a producir un efecto importante en el proceso de desarrollo económico, que puede observarse en la evolución de la relación de dependencia, que vincula a la población en edades potencialmente inactivas (personas menores de 15 años y de 60 años y más) con la población en edades potencialmente activas (personas de entre 15 y 59 años).

Se estima que el promedio de la relación de dependencia en América Latina aumentó entre 1950 y mediados de la década de 1960 debido al incremento relativo de la población infantil y que a partir de entonces empezó a reducirse de manera sostenida a causa de la disminución de la fecundidad, lo que dio inicio al período del bono demográfico. Se proyecta que esta reducción en la tasa de dependencia de la población en edades potencialmente pasivas respecto de la población en edades potencialmente activas continúe hasta alrededor de 2020, cuando vuelva a crecer gradualmente debido al incremento relativo de la población adulta mayor (véase el gráfico 16).

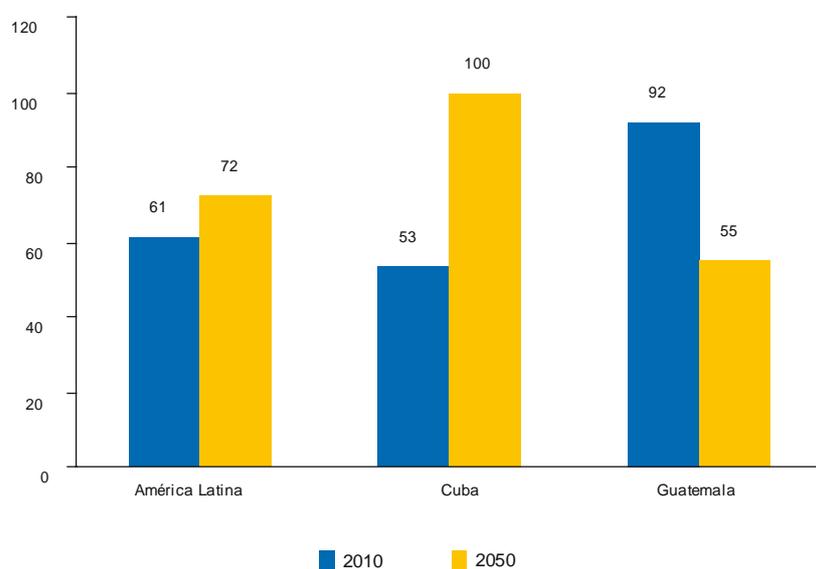
Gráfico 16  
**AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950-2050**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Aunque desde el punto de vista formal los países latinoamericanos en general se ajustan a este modelo, el ritmo del cambio es muy diferente entre ellos. Mientras que en el proceso de transición de los países más rezagados se observa una clara tendencia decreciente de la relación de dependencia, en el de los países más avanzados la tendencia es claramente ascendente. La comparación entre los casos extremos de Cuba y Guatemala da una buena idea de la diversidad de situaciones demográficas que coexisten en la región. Como se observa en el gráfico 17, mientras en Cuba se espera que la relación de dependencia prácticamente se duplique hasta 2050 (de 53 a 100 “pasivos” por cada 100 “activos”), en Guatemala se prevé que se reduzca casi a la mitad.

Gráfico 17  
**AMÉRICA LATINA, CUBA Y GUATEMALA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 2010 Y 2050**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

En promedio, la población de América Latina se encuentra actualmente en la segunda fase —la más favorable— del bono demográfico, en que la relación de dependencia alcanza niveles relativamente bajos y se mantiene en descenso<sup>7</sup>. Sin embargo, pese a que el inicio del bono no varía de manera significativa en los países de la región, existe gran heterogeneidad en cuanto a la extensión y duración de cada una de sus fases.

<sup>7</sup> En general, no existe una medida exacta de los límites del bono demográfico y su definición en términos de la evolución de la relación de dependencia suele variar. En este estudio se considera el período de bono demográfico subdividido en tres fases: en la primera, la relación de dependencia disminuye pero todavía se mantiene relativamente alta, superior a 2/3 (2 dependientes por cada 3 personas en edades activas). En la segunda fase, la relación de dependencia cae por debajo de 2/3 y sigue bajando. Finalmente, en la tercera fase, la relación de dependencia empieza a subir debido al aumento proporcional de las personas mayores, pero todavía se mantiene por debajo de 2/3.

En general, se estima que en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica, el período que aún resta del bono es menos extenso que en los países que se encuentran más atrasados en el proceso. En Cuba y Chile, por ejemplo, se espera que el bono termine alrededor del primer cuarto de este siglo, mientras que en Bolivia se prevé que dure hasta 2062 y en Guatemala hasta 2069.

Pese a las importantes variaciones que existen entre los países latinoamericanos en términos de extensión y magnitud del bono demográfico, las tendencias de la población en edad escolar secundaria a lo largo de las distintas fases del bono demográfico suelen seguir un patrón similar. En general, esa población muestra un importante incremento durante la fase inicial del bono, cuando los grandes contingentes infantiles llegan a la adolescencia y se plantean una serie de exigencias en términos de políticas públicas, sobre todo en cuanto a la oferta de una educación secundaria de calidad y a la generación de empleo adecuado para garantizar el aprovechamiento de una mano de obra creciente y cada vez mejor capacitada y educada.

En la medida en que se avanza en el período del bono, los contingentes en edad escolar secundaria se estabilizan para luego empezar a decrecer, primero en términos relativos y más adelante en términos absolutos, generando una oportunidad única para expandir la cobertura y mejorar la calidad del aprendizaje en la educación secundaria. Esto mejora las posibilidades de inversión por estudiante secundario, mientras que la demanda de gasto público por parte de la población adulta mayor se mantiene en niveles relativamente bajos debido a que este grupo poblacional todavía no alcanza su mayor expansión.

Aunque la tendencia decreciente de la población en edad escolar secundaria tiende a continuar más allá del período del bono en todos los países, el contexto en este caso será menos favorable para realizar inversiones en educación, teniendo en cuenta el aumento progresivo de la demanda de gasto público en otras áreas como la salud y las pensiones resultante del envejecimiento de la población.

Por lo tanto, en el contexto económico, social y demográfico actual de América Latina es importante que los países de la región centren sus esfuerzos en lograr avances significativos en materia de educación secundaria, y el bono demográfico es una oportunidad para que los gobiernos se planteen metas cada vez más ambiciosas para este ciclo educativo.

Se trata de una labor de importancia capital para el desarrollo en varios sentidos. En primer lugar, porque el egreso de secundaria es un umbral decisivo en las tasas de retorno de la educación y las futuras trayectorias laborales que permitirán a grandes contingentes salir de la pobreza o no caer en ella. En segundo término, porque la generalización del egreso tendría un efecto positivo en términos de mayor igualdad de oportunidades. En tercer lugar, porque supone un salto cualitativo en el capital humano de la sociedad que permite crecer

sobre la base de una mayor competitividad. Por último, una mayor educación también es un recurso para formar ciudadanos plenos en la sociedad del conocimiento.

Aunque el acceso a la educación primaria en América Latina es casi universal, gran parte de los países de la región deberán hacer esfuerzos adicionales para alcanzar la meta de la cobertura primaria universal, en particular con respecto a las altas tasas de repetición y abandono escolar. En estas circunstancias, un buen número de niños no podrá acceder a la enseñanza secundaria en las edades correspondientes, lo que a su vez afecta la posibilidad de lograr una mejor cobertura de la educación secundaria.

Si bien aún hay logros por alcanzar en la educación primaria, los países tendrán que asumir las tareas necesarias para cumplir lo más pronto posible las metas en materia de educación secundaria. Por una parte, el gran peso que ha adquirido el grupo de población en edad de acceder al ciclo secundario amerita la atención específica de sus múltiples necesidades, entre las cuales la educación es fundamental. Por la otra, es necesario asegurar mediante una educación secundaria de calidad, el acceso de los jóvenes a empleos de mayor productividad y, por lo tanto, a ingresos que les permitan mantenerse por encima de la línea de pobreza.

Para alcanzar la meta de un 75% de cobertura neta de la educación secundaria para 2010, acordada en la Cumbre de las Américas de 1998, y a partir de las condiciones demográficas de 2005, la región debería invertir entre 1.500 y 3.100 millones de dólares corrientes adicionales (equivalentes al 0,1% del PIB total de la región). Por lo tanto, se trata de una meta alcanzable que, de hecho, ya han logrado cinco países (la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba y el Uruguay). Sobre la base de la situación demográfica actual, la mayoría de los demás países estaría muy cerca de alcanzarla.

El costo sería mayor para alcanzar la meta de cobertura universal de la educación secundaria<sup>8</sup> en la región, ya que supondría un incremento de entre 8.800 y 17.300 millones de dólares. Para la mayoría de los países esta meta es factible si se incrementa la inversión un 0,5% del PIB o menos, sin embargo, en algunos casos, el esfuerzo sería mayor, pero si se reduce la extraedad<sup>9</sup>, el costo disminuiría de manera sustancial y pasaría a ser de aproximadamente un 1% (véase el gráfico 18).

Para avanzar hacia una meta aún más ambiciosa en la región no solo es necesario aumentar la cobertura sino también los recursos por estudiante. Esto significa que un

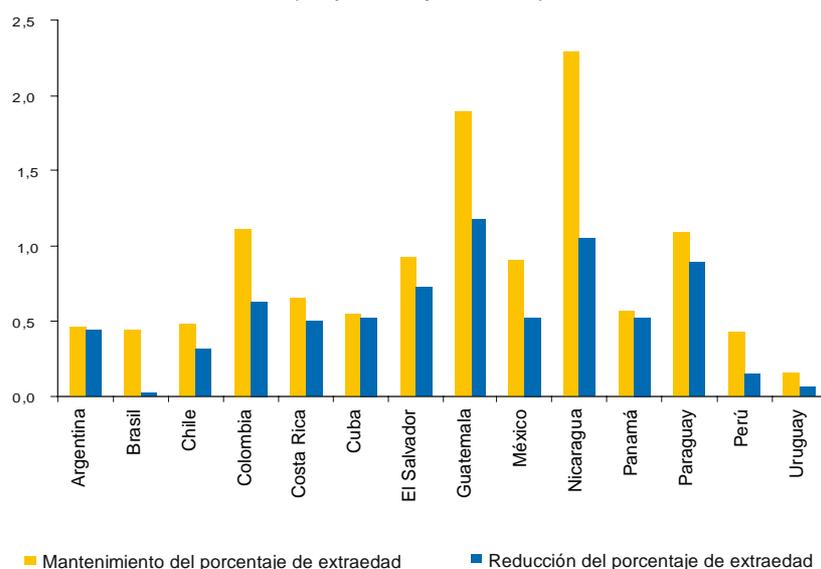
---

<sup>8</sup> Meta que se introduce para efectos de simulación, aunque en la práctica quedan dudas de si es una meta totalmente alcanzable, e incluso deseable.

<sup>9</sup> Proporción de estudiantes que están matriculados fuera de la edad correspondiente a la educación secundaria por repetencia u otros motivos.

escenario más real para llevar a cabo los cambios necesarios en América Latina supondría alcanzar los promedios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): un 93% de cobertura y un 17% de gasto por alumno en educación secundaria como porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar<sup>10</sup>. En este caso, sería necesario duplicar con creces el gasto total actual de la región y sumar a él entre 56.000 y 66.000 millones de dólares corrientes (un 4% del PIB)<sup>11</sup>. Llama la atención que América Latina deba invertir el 4% del PIB en educación secundaria para llegar a los niveles de cobertura y gasto por estudiante de la OCDE (como porcentaje del PIB), puesto que estos países gastan en promedio un 2,6% del PIB en educación. La explicación es que la situación demográfica de los países de la OCDE les es favorable. En la medida que América Latina avance en su transformación demográfica, se requerirá un esfuerzo menor como efecto del bono demográfico.

Gráfico 18  
**INVERSIÓN ADICIONAL PARA LOGRAR LA META DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, ALREDEDOR DE 2005**  
 (En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO, Data Centre 2008 [en línea] <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>.

A pesar de que los costos para alcanzar las metas en materia de educación secundaria son altos en el actual contexto demográfico de América Latina, pueden mitigarse

<sup>10</sup> Esto no significa nivelar en términos absolutos el gasto medio en educación secundaria en los países de la región respecto de los países de la OCDE, sino el porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar. Es claro que los recursos monetarios varían sustancialmente dadas las diferencias del PIB, tanto entre la región y los países de la OCDE como entre los países de América Latina.

<sup>11</sup> En el gasto mayor (66.000 millones de dólares corrientes) se consideran las actuales tasas de extraedad, mientras que en el gasto menor (56.000 millones de dólares corrientes) se considera una tasa de extraedad que corresponde al promedio de los países de la OCDE.

gracias a la reducción de las relaciones de dependencia de los próximos años. El beneficio que se generará por la reducción de la población en edad escolar primaria y secundaria durante todo el período de bono demográfico será de una magnitud considerable. Actualmente representa hasta un 1,7% del valor actual del PIB de los países y un promedio del 0,8% del valor actual del PIB de la región. De hecho, este bono sería suficiente en todos los países para cubrir el costo de la meta de cobertura universal de educación secundaria y constituye una buena contribución para lograr metas más ambiciosas, como la de alcanzar los niveles de la OCDE (en términos relativos al PIB).

Tanto en el caso de la educación primaria como secundaria, en los países con mayor rezago en los sistemas educativos el proceso de transición demográfica está menos avanzado. Son países con poblaciones más jóvenes y mayores demandas potenciales en los ciclos de educación primaria y secundaria que, en el pasado reciente, han debido enfrentar serias restricciones a causa de su situación demográfica. Estos países recién comienzan a transitar por un período de bono demográfico, de manera que pueden beneficiarse a partir de ahora, y a lo largo de todo el ciclo del bono, capitalizando esta oportunidad de mejoramiento educativo con políticas oportunas.

Si bien el bono demográfico generará ahorros en el futuro, parece conveniente no esperar a que el bono actúe y anticiparse para aprovecharlo al máximo. En realidad, los países no van a contar hoy con los recursos liberados por el bono educativo, ya que estos se generarán en el transcurso de todo el período de bono demográfico. Sin embargo, por diversos motivos, los países deberían esforzarse por hacer efectivo hoy el bono que se espera en el futuro, sobre todo por medio de inversiones en educación secundaria. En el futuro, las generaciones poco educadas comprometerían la posibilidad del país de competir adecuadamente en el marco de una economía globalizada. Además, los países estarían menos preparados para hacer frente al pago de pensiones y responder a otras demandas de una población envejecida.

En otras palabras, para alcanzar logros más significativos en la educación secundaria, los países de la región podrían reinvertir en el sistema secundario todo el bono de educación secundaria. Además, pueden aprovechar parte del saldo del bono de educación primaria en este ciclo educacional, pues una población infantil menos numerosa y con mayor tasa de conclusión del ciclo de primaria también permite concentrar más recursos en el ciclo de secundaria. Dado que el beneficio de estos bonos no se concretan en el presente, sino en el transcurso de la transformación demográfica de cada país, es necesario que los países encuentren una forma de aprovechar actualmente los recursos que podrán ahorrar en el futuro. Cabe destacar la posibilidad de realizar una redistribución intertemporal de recursos, por ejemplo, mediante un préstamo para financiar hoy las inversiones y pagar posteriormente con los recursos liberados por el bono.

En resumen, el ahorro producido por el bono demográfico permite plantear metas más ambiciosas en términos de educación secundaria, pero la demografía no produce automatismos en ese sentido. La experiencia de algunos países que ya han transitado por una fase importante del bono demográfico indica que no siempre se alcanzan logros proporcionales al mejoramiento de las condiciones demográficas. La optimización de los beneficios potenciales requiere un esfuerzo especial en materia de políticas educativas e inversión en educación a fin de extender la matrícula secundaria, mejorar la calidad de la oferta pública y apoyar a los sectores de menor capital educativo para mejorar su aprendizaje efectivo y su progresión y egreso del ciclo secundario.

## VIOLENCIA JUVENIL Y FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA: AGENDA SOCIAL Y ENFOQUES DESDE LA INCLUSIÓN

La violencia desde y hacia los jóvenes se expresa en violencia autoinfligida, violencia delincuencia y del crimen organizado, violencia doméstica, violencia territorial, violencia de género y otras formas de discriminación, así como también distintas formas de violencia colectiva. En este capítulo se aborda principalmente el problema de la violencia, que encuentra en los jóvenes a sus principales víctimas y perpetradores, desde la perspectiva de las condiciones de exclusión —tanto material como simbólica— que, en gran medida, subyacen al fenómeno. Entre estas condiciones de exclusión se destacan la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la desafiliación institucional de jóvenes que no estudian ni trabajan y las brechas entre mayor consumo simbólico (de imágenes, símbolos, información) y menor consumo material (por falta de acceso a ingresos propios), con la consiguiente frustración de las expectativas. A ello se agregan la segregación territorial, que crea bolsones de exclusión y violencia, y la ausencia de espacios públicos de participación social y política.

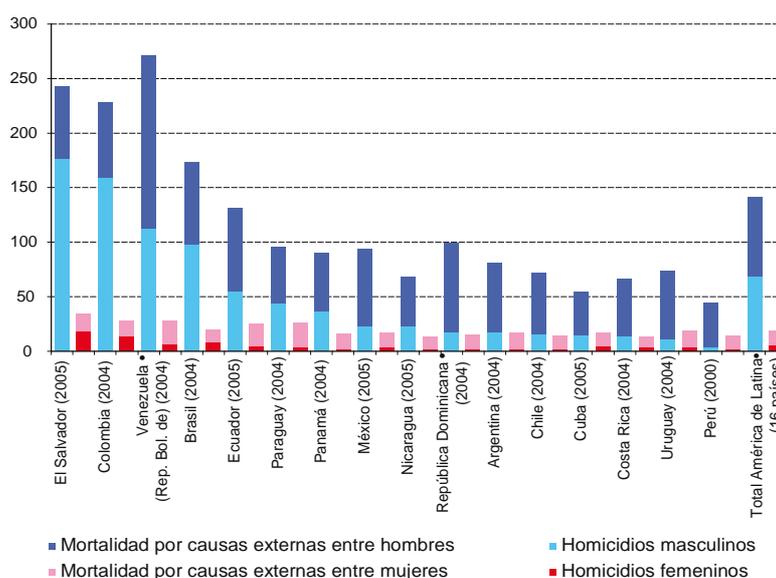
### Diagnóstico

En las últimas décadas, el tema de la violencia juvenil en América Latina ha adquirido creciente relevancia en el debate público, en las agendas de los gobiernos y en los foros y las conferencias internacionales. La violencia creció en la mayor parte de la región en los últimos años; los jóvenes se encuentran claramente sobrerrepresentados en la incidencia y gravedad de esta tendencia, como víctimas y perpetradores. En muchos países latinoamericanos, los jóvenes cometen delitos violentos a edades cada vez más tempranas y mueren cada vez más tempranamente por efecto de esos delitos. Ante este panorama, urge contar con políticas que aborden las causas que llevan a esta escalada de violencia juvenil.

Aun cuando resulta muy difícil medir todas las formas de violencia, las tasas de mortalidad juvenil por causas violentas constituyen un indicador disponible. Al respecto, las cifras muestran que la incidencia de la violencia entre las causas de muerte de los jóvenes

latinoamericanos está aumentando y tiene un marcado sesgo de género, ya que las tasas de mortalidad por homicidio, accidente de tránsito y suicidio de los hombres jóvenes duplican ampliamente las de las mujeres (véase el gráfico 19).

Gráfico 19  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR SEXO a/**  
*(Por cada 100.000 habitantes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud, Estadísticas de salud en las Américas, 2007, Washington, D.C., 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas.

a/ Accidentes vehiculares, homicidios, suicidios, ahogamientos y otras causas de muerte violenta.

Si bien los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes, la violencia que afecta a las mujeres jóvenes del continente se torna invisible, pues no se refleja en las estadísticas vitales y la sociedad se resiste a hablar abiertamente del tema. La violencia contra la mujer representa una carga importante para la salud pública y conlleva riesgos asociados a enfermedades de transmisión sexual. Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual por parte de familiares. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que en 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual, y que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores viven con las víctimas y en las tres cuartas partes de los casos son familiares directos de las niñas y los niños que sufren el abuso.

## Percepción de los problemas de violencia juvenil por parte de las autoridades

En 2008, la CEPAL llevó a cabo una encuesta entre autoridades de los ministerios del interior de los gobiernos latinoamericanos sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil. Las autoridades consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes se vincula a la violencia juvenil organizada (pandillas, violencia callejera o porte de armas) que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en el Brasil), el aumento de la delincuencia en los países del Cono Sur y de la violencia en los países andinos son claros indicadores de la necesidad de contar con áreas de intervención específica en relación con la juventud. Sobre todo, preocupa la relación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas.

En segundo lugar, las autoridades destacan la importancia de la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, todavía persiste una grave desprotección en el caso de los niños y jóvenes que sufren el abuso. También se mencionan las conductas violentas autoinfligidas o dirigidas a otros, vinculadas al consumo de alcohol y drogas. Las autoridades expresan que el mayor problema con respecto a los jóvenes de ambos sexos es la pobreza, en tanto que el mayor problema percibido de los jóvenes varones es el desempleo y de las jóvenes la violencia intrafamiliar. Por otra parte, se observa que la drogadicción y otras adicciones, la falta de acceso a la educación y de un tejido asociativo y de participación afectan por igual a los jóvenes de ambos sexos.

## Políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil

En la región latinoamericana existen diversos enfoques para la prevención de la violencia juvenil (de riesgo, de seguridad ciudadana, de la teoría del tratamiento de conflictos y de derechos). Mediante diferentes líneas de acción dirigidas a reducir la violencia juvenil, estos modelos de prevención se orientan a reforzar los factores de protección y las fortalezas de adolescentes y jóvenes.

La multiplicidad de iniciativas que se han puesto en marcha en los diferentes países son muy heterogéneas. Los programas nacionales se sustentan en diversos paradigmas para abordar los temas relativos a la etapa juvenil, las políticas tienen distintos fundamentos legislativos, los niveles de la administración pública encargados de poner en práctica las medidas vinculadas a la juventud difieren en cuanto a su dependencia institucional y existen divergencias con relación al tipo de gestión que realizan los organismos oficiales cuya labor

se orienta a la juventud en cada país. Dos puntos parecen centrales en las políticas dirigidas a la juventud: el abordaje integral por parte de las instituciones gubernamentales y las políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Las respuestas de las autoridades a la encuesta de la CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reforma en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud, las reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las normas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este avance legislativo debe continuar mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados de las reformas.

Las políticas y los programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegados en la región latinoamericana son muy diversos; los hay orientados a la seguridad y la convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia doméstica e intrafamiliar contra la mujer, a la recreación, a la intervención en las escuelas y la reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Los resultados de la encuesta realizada por la CEPAL muestran que solo en algunos países los programas contra la violencia juvenil se inscriben en sistemas nacionales de juventud, en tanto que otros incorporan estos programas en campos especializados y sectoriales.

## Evaluación de las experiencias

Los costos económicos y sociales de la violencia tienden a ser mayores que el costo efectivo de los programas de prevención o de reinserción de jóvenes víctimas o victimarios de violencia. Cuanto antes se invierta en un individuo, más posibilidades habrá de prevenir las conductas violentas durante la edad adulta. Invertir de manera preventiva e integral en la juventud en situación de riesgo social tiene efectos complementarios en la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del capital social y la prevención de externalidades negativas, y contribuye al fortalecimiento de la justicia social y de los derechos humanos en general.

La evaluación de algunos programas y de las experiencias acumuladas muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado, pero la fragilidad de las instituciones y reparticiones que los ejecutan atenta contra la difusión y réplica de las experiencias positivas. El análisis de la oferta programática deja en evidencia al menos dos omisiones que repercuten en el tratamiento de la violencia juvenil: la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes que se beneficiarán y la ausencia o escasez de intervenciones focalizadas en niños, mujeres y varones jóvenes que viven en la calle. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas, y

recomiendan medidas primarias de carácter esencial y preventivo, además de otras secundarias y terciarias que busquen la adecuada reinserción social de los jóvenes rehabilitados.

El problema de la violencia juvenil requiere que se reconozca a la juventud como actor y sujeto de derechos, que se facilite su acceso a activos que le permitan ganar autonomía y que se abran espacios de autoafirmación juvenil en el ámbito público y político. A mayor inclusión y ciudadanía, mayor mitigación de las causas de la violencia. En este marco, las estrategias innovadoras muestran una orientación preventiva, al tiempo que intentan basarse en activos comunitarios e integrar una dimensión participativa. Ciertos programas de este tipo ya cuentan con niveles de ejecución nacional, regional y local, con la clara intención de crear redes institucionales de prevención, sensibilización, generación de conocimiento y participación juvenil.

Las políticas que se adopten para enfrentar el problema de la violencia juvenil deben mantener un alto nivel de flexibilidad y adecuarse a las características de los jóvenes y su entorno. La evidencia muestra que la mejor prevención de la violencia se da en el nivel local debido a la mayor proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los jóvenes y la posibilidad de coordinar intervenciones de distintos sectores y atender ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo.

Los enfoques de mayor criminalización de la juventud no han tenido resultados positivos ni se han traducido en una reducción de la violencia, por lo que existe un creciente consenso en torno a la necesidad de avanzar en la formulación de modelos de prevención y rehabilitación. Esto implica poner en práctica acciones concretas cuando se comete el primer o el segundo delito, destinar secciones específicas de las prisiones a los menores —de forma de evitar que el contacto con infractores adultos transforme al joven que es infractor ocasional en delincuente consuetudinario—, modernizar los sistemas judiciales y de administración de justicia, y contar con comisiones legislativas específicamente centradas en la temática juvenil que modernicen la legislación vigente por medio de acuerdos políticos amplios.

## Agenda internacional

En la agenda internacional sobre temas sociales se destaca la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, realizada en Chile en 2007, y en la que se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Iberoamérica sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos y equidad de género y de protección para jóvenes y grupos vulnerables.

## El gasto público social frente al impacto de la crisis financiera y su papel como mecanismo redistributivo

Los países de la región se ven enfrentados al desafío de frenar el impacto de la reciente crisis financiera internacional y sus efectos recesivos a nivel mundial, así como sus repercusiones en el empleo y la pobreza.

Entre los retos principales se encuentra la administración de los recursos fiscales, como mecanismo de contención y reactivación económica, y como freno al previsible deterioro social. El gasto público cumple una función social clave como mecanismo redistributivo y compensador de déficits en el bienestar de los hogares, así como también de dinamizador de algunos sectores de la economía interna (construcción, insumos escolares, insumos médicos, entre otros).

Actualmente, el gasto se destina en primer lugar al área de la seguridad social, seguida por la educación y, en menor medida, la salud. La mayoría de los países cuenta con sistemas de protección social de baja cobertura y calidad de sus prestaciones, financiados en gran parte con contribuciones. Además, existen pocas políticas contracíclicas eficaces de gasto público social que financien la compensación de riesgos sociales ante situaciones de contracción de la actividad económica.

Con todo, la progresividad del gasto social ha aumentado en la medida en que se ha expandido la cobertura de servicios públicos a zonas geográficas más deprimidas o alejadas. Al mismo tiempo, se han desarrollado diversos programas de asistencia social, que atienden en forma creciente a poblaciones tradicionalmente excluidas. El impacto redistributivo del gasto social (complemento de ingresos) es muy significativo en los estratos de menores ingresos, que llegan a absorber alrededor de la mitad de los recursos disponibles. Estos estratos se benefician mayormente de la educación pública y de la asistencia social y, en menor medida, del acceso a la salud pública. En cambio, el gasto en seguridad social es altamente regresivo, dado su carácter eminentemente contributivo.

En el marco del impacto de la crisis financiera y la desaceleración del crecimiento económico es previsible, a corto plazo, que a nivel regional haya un leve estancamiento del crecimiento del gasto público social (como porcentaje del PIB) y que pierda prioridad macroeconómica, aunque probablemente siga creciendo en términos absolutos. Como es natural, esto dependerá de las proyecciones que haga cada país de sus ingresos fiscales futuros, de su nivel de superávit o déficit actual, de las estimaciones sobre la duración de la crisis y la recesión internacionales, y de la forma de elaborar los presupuestos (sobre la base de los ingresos pasados o la proyección de los futuros).

El gasto público social puede ver reducida su prioridad fiscal si se reorientan parte de los recursos públicos con fines sociales a la inversión en infraestructura, para mantener activo el sector de la construcción. En ese caso, es probable que se vean afectadas las funciones sociales históricamente más sensibles al ciclo económico, como el sector de la salud y, en menor medida, el de la educación. En tiempos de contracción económica, es precisamente el gasto de inversión en estos sectores —así como en el de la vivienda y los servicios básicos— el que suele disminuir.

En este posible escenario se plantean las siguientes recomendaciones:

- Activar la aplicación de una política contracíclica de gasto público y en particular de gasto social.
- Mantener como horizonte normativo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; ante la escasez de recursos, establecer mecanismos transparentes y eficaces de focalización.
- Fortalecer la institucionalidad de los programas de lucha contra la pobreza y la provisión de recursos destinados a la asistencia social; si existen, ampliar la cobertura temporal de los seguros de desempleo y, en lo posible, a los beneficiarios potenciales (seguros de desempleo no contributivos).
- Fortalecer el gasto de inversión en materia de vivienda y servicios básicos.
- Mantener, en la medida de lo posible, el gasto de inversión en educación y salud, principalmente el relacionado con la creación y renovación de infraestructura, a los efectos de mantener el dinamismo del sector de la construcción.
- Mantener una reserva de recursos fiscales para gastos de emergencia en asistencia social (programas de empleo, ampliación de cobertura de los programas contra la pobreza, programas de alimentación) y para financiar transferencias públicas a los componentes redistributivos de los sistemas de pensiones.
- Fortalecer la capacidad del Estado para recaudar ingresos (enfrentar la elusión y evasión) y formular nuevos pactos fiscales y contratos sociales que permitan aumentar los volúmenes de recaudación (aumento de impuestos) y un uso más eficiente y transparente de los recursos.

## CAPÍTULO I

### POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA

#### A. *EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA*

**Las tasas de indigencia y pobreza disminuyeron nuevamente en la región en el año 2007, alcanzando el 34,1% y el 12,6% de la población respectivamente. Si bien las proyecciones indican que la tendencia a la reducción de la pobreza continuaría durante 2008, no sucedería lo mismo con la indigencia, debido principalmente al alza en los precios de los alimentos. A su vez, la crisis financiera internacional desatada recientemente podría incrementar, de manera moderada, tanto la indigencia como la pobreza hacia 2009.**

#### 1. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

En 2007 América Latina y el Caribe tuvo un desempeño económico favorable, caracterizado por un crecimiento del PIB de 5,7%, que equivale a un incremento del producto por habitante de 4,3%. Con este resultado se acumulan cinco años de expansión continua, durante los cuales el PIB per cápita se ha incrementado desde US\$ 3,960 en 2002 a US\$ 4,712 en 2007 (cifras expresadas en dólares constantes de 2000).

Todos los países de la región registraron en 2007 un incremento neto del PIB per cápita, aunque en magnitudes diversas. Algunos crecieron a un ritmo superior al 7% anual, incluyendo a Argentina (7,6%), Cuba (7,3%), Panamá (9,7%) Perú (7,6%) y Uruguay (7,2%), mientras que otros presentaron resultados más magros, como Ecuador (1,0%), Haití (1,5%) y México (2,0%). También merece destacarse que 12 de los 18 países de la región presentaron tasas de crecimiento iguales o superiores a las de 2006 (véase el cuadro I.1).

Tal como se muestra en el Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, entre 2003 y 2007 el crecimiento económico de la región se produjo en un contexto externo favorable. Además de la expansión de la economía mundial y la liquidez disponible en los mercados internacionales, el acelerado proceso de industrialización de países en desarrollo asiáticos, particularmente China e India, generó un incremento de la demanda y, en consecuencia, de los volúmenes de exportaciones de la región, así como una mejora en los términos de intercambio (CEPAL, 2008b).

No obstante, el panorama económico internacional ha mostrado cambios a partir de 2007, tanto por una desaceleración del crecimiento, como por el aumento de la inflación a escala global. El aumento de los precios internacionales de alimentos y energía que se acentuó a partir de ese año aceleró la inflación y, si bien este proceso se debilitó a partir de la segunda mitad del 2008, fue parcialmente contrarrestado por la devaluación que experimentaron algunas monedas domésticas. Por su parte, la crisis financiera de los Estados Unidos está afectando –y continuará afectando– el crecimiento de las exportaciones y también el flujo de remesas que beneficiaron a la región en los

últimos años. Algunos rasgos actuales de las economías latinoamericanas, como su menor vulnerabilidad externa, una fortalecida solvencia fiscal y elevados niveles de reservas posibilitarían la aplicación de políticas anticíclicas destinadas a mitigar el efecto de ese entorno externo sobre el desempeño de la región. De cualquier manera, aunque mejor preparada para enfrentar esta situación internacional que en el pasado, no cabe considerar que América Latina sea inmune y su evolución durante la segunda parte del 2008 y en el 2009 va a reflejar los desarrollos en curso. Así, CEPAL estima un crecimiento del PIB de 4,6% para América Latina y el Caribe en 2008, cifra que, pese a ser inferior a la de 2007, “representa la continuidad por sexto año consecutivo de un ritmo de crecimiento del PIB per cápita superior al 3%, hecho inédito al menos durante los últimos 40 años” (CEPAL, 2008b). Será sin embargo en 2009 cuando los efectos de los desarrollos recientes serán mayores ya que se espera que el PIB regional crezca en el entorno del 3%.

La expansión económica se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo, con el consiguiente aumento de la tasa de ocupación en 0,5 puntos porcentuales. Con ello, la tasa de desempleo urbana promedio para América Latina continuó su tendencia a la reducción en 2007, situándose 0,6 puntos porcentuales por debajo de la de 2006, y 2,3 puntos debajo del promedio 2000-2005. La disminución del desempleo se presentó de manera generalizada en los países, con reducciones respecto a 2006 que superaron 1,5 puntos porcentuales en Argentina, Colombia, Panamá, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Solamente México mostró un leve aumento de la tasa de desempleo urbana en este período, aunque esta sigue siendo una de las más bajas de la región (véase nuevamente el cuadro I.1).<sup>1</sup>

Se estima que la tasa de desempleo promedio de la región en 2008 alcanzará 7,5% –medio punto por debajo del año anterior– producto de la continuidad del crecimiento registrado. La merma que este experimentaría en 2009 podría llevar, sin embargo, a un estancamiento del nivel de ocupación y a modificar la tendencia a la baja del desempleo, cuya tasa podría, entonces, elevarse lentamente.

Por su parte, la inflación se situó en torno a 6,4% para la región, lo que representa un aumento de 1,4 puntos porcentuales respecto a 2006. Con ello se interrumpió la tendencia a la disminución que se había venido observando anteriormente. En estas cifras inciden especialmente el incremento en el costo de los alimentos, cuyo impacto sobre la pobreza es analizado más adelante en este capítulo, y el alza en el costo de la energía, fenómenos que se presentaron con mayor fuerza desde mediados de 2007 y que han continuado durante la primera parte de 2008. En el resto del 2008 se advierte una desaceleración de la inflación, ante la caída de los precios internacionales de los “commodities”. Este comportamiento se extendería durante el 2009 ante la desaceleración que experimentaría el nivel de actividad económica.

Finalmente, las remuneraciones medias mostraron un bajo crecimiento promedio en 2007, de 1,1%, inferior al que se había observado el año previo (2,5%). Este resultado se vio influido positivamente por el apreciable incremento registrado en Argentina, de más de 12%. Las remuneraciones reales mostraron un deterioro de al menos 1% en Bolivia, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Perú. El avance fue menor en 2008 como consecuencia de la mayor inflación y, no obstante que ella se reducirá el año próximo, el debilitamiento del proceso de generación de empleo asociado al menor crecimiento económico hace prever que su expansión en términos reales sea nula.

---

<sup>1</sup> Para un análisis pormenorizado de la situación del empleo en la región desde 1990 véase el capítulo II.

**Cuadro I.1**  
**AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 2000-2007**

País Año	PIB per cápita	Desempleo urbano	Remune- ración media real b/	Índice de precios al consumidor c/	País Año	PIB per cápita	Desempleo urbano	Remune- ración media real b/	Índice de precios al consumidor c/
	(Tasa promedio anual de variación) a/	Promedio simple del período (porcentajes)	(Tasa media anual de variación)			(Tasa promedio anual de variación) a/	Promedio simple del período (porcentajes)	(Tasa media anual de variación)	
<b>Argentina</b>					<b>Honduras</b>				
2000-2005	0,5	15,8	0,0	10,2	2000-2005 g/	2,7	6,8	...	8,5
2006	7,4	10,2	8,7	9,8	2006	4,2	4,9	...	5,3
2007	7,6	8,5	12,1	8,5	2007	4,2	4,1	...	8,9
<b>Bolivia</b>					<b>México</b>				
2000-2005	0,7	8,0	1,8	3,4	2000-2005	1,7	4,3	2,6	5,3
2006	2,6	8,0	-8,0	4,9	2006	3,7	4,6	0,5	4,1
2007	2,4	7,7	-2,8	11,7	2007	2,0	4,8	0,9	3,8
<b>Brasil</b>					<b>Nicaragua</b>				
2000-2005	1,5	9,8	-2,8	8,1	2000-2005	1,9	9,5	0,7	7,3
2006	2,3	10,0	3,5	3,1	2006	2,5	7,0	1,3	10,2
2007	4,0	9,3	1,5	4,5	2007	2,4	6,9	-1,8	16,2
<b>Chile d/</b>					<b>Panamá</b>				
2000-2005	3,1	9,7	1,6	2,9	2000-2005	2,2	15,1	-2,0	1,5
2006	3,3	7,7	1,9	2,6	2006	6,8	10,4	2,0	2,2
2007	4,0	7,1	2,8	7,8	2007	9,4	7,8	0,9	6,4
<b>Colombia</b>					<b>Paraguay</b>				
2000-2005	2,2	16,5	1,5	6,7	2000-2005	-0,4	10,7	-0,1	8,9
2006	5,5	13,0	3,8	4,5	2006	2,4	8,9	0,6	12,5
2007	6,8	11,4	-0,5	5,7	2007	4,9	7,2	2,3	6,0
<b>Costa Rica</b>					<b>Perú h/</b>				
2000-2005	1,7	6,4	0,3	11,3	2000-2005	2,7	9,3	0,8	2,1
2006	6,9	6,0	1,6	9,4	2006	6,3	8,5	1,2	1,1
2007	5,5	4,8	1,4	10,8	2007	7,6	8,4	-1,8	3,9
<b>Cuba</b>					<b>República Dominicana d/</b>				
2000-2005 e/	4,9	3,2	5,9	...	2000-2005	2,2	16,5	...	17,1
2006	12,0	1,9	11,6	...	2006	9,0	16,2	...	5,0
2007	7,3	1,8	-1,0	...	2007	6,9	15,6	...	8,9
<b>Ecuador</b>					<b>Uruguay</b>				
2000-2005	3,5	10,2	...	22,3	2000-2005	0,4	14,7	-3,6	9,6
2006	2,4	8,1	...	2,9	2006	6,8	11,4	4,3	6,4
2007	1,2	7,4	...	3,3	2007	7,2	9,6	4,7	8,5
<b>El Salvador</b>					<b>Venezuela (Rep. Bol. de) d/</b>				
2000-2005	0,4	6,6	...	3,5	2000-2005	0,9	14,8	-2,9	19,6
2006	2,4	5,7	...	4,9	2006	8,5	10,0	5,1	17,0
2007	2,9	...	...	4,9	2007	6,6	8,4	1,2	22,5
<b>Guatemala</b>									
2000-2005 f/	0,6	5,0	-0,4	7,3					
2006	2,7	...	-1,1	5,8					
2007	3,1	...	-4,6	8,7					
<b>Haití</b>					<b>América Latina</b>				
2000-2005	-1,9	...	...	19,7	2000-2005	1,5	10,3	0,3	8,2
2006	0,7	...	...	10,2	2006	4,3	8,6	2,5	5,0
2007	1,5	...	...	9,3	2007	4,3	8,0	1,1	6,4

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

a/ A partir del valor del PIB per cápita en dólares, a precios constantes de 2000. La cifra correspondiente a 2007 es una estimación preliminar.

b/ Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere solo a los trabajadores formales del sector industrial. La cifra correspondiente a 2007 es una estimación preliminar. Las cifras para América Latina corresponden a la variación del promedio simple de los índices de los países.

c/ Considera el promedio simple de las variaciones diciembre a diciembre de cada año.

d/ El desempleo urbano medio corresponde al desempleo total nacional.

e/ La variación del salario mínimo real corresponde al período 2001-2005.

f/ El desempleo urbano medio corresponde al período 2002-2004.

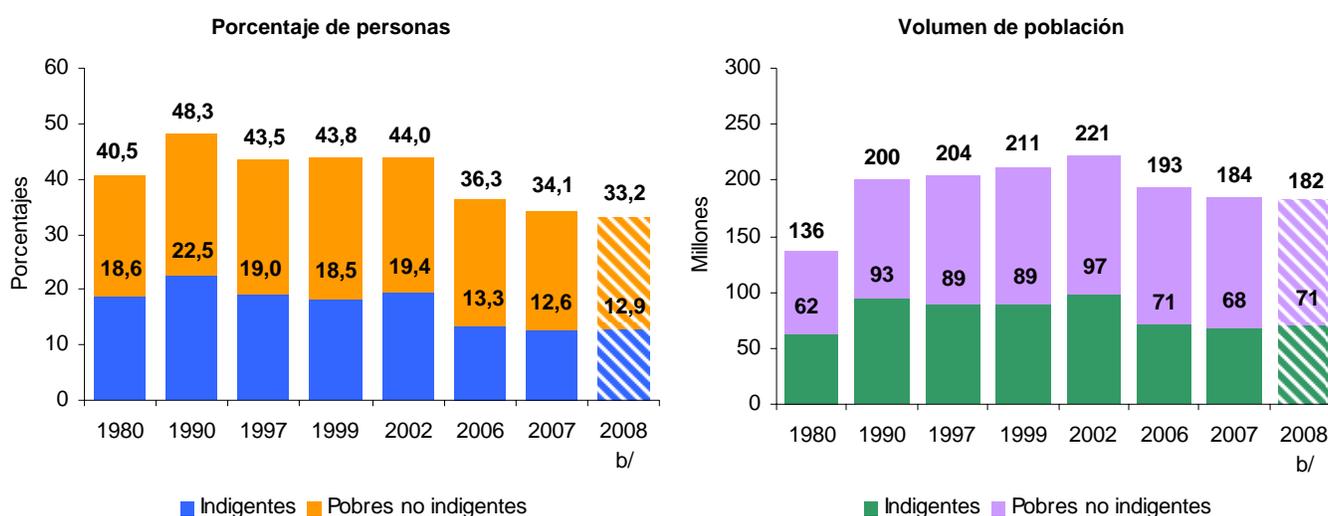
g/ El desempleo urbano medio corresponde al período 2001-2005.

h/ El desempleo urbano medio corresponde a la ciudad de Lima.

## 2. SITUACIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN EL NIVEL REGIONAL

Las estimaciones más recientes para los países de América Latina, correspondientes al año 2007, muestran que la incidencia de la pobreza alcanza a un 34,1% de la población de la región. De ellos, quienes viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia representan un 12,6% de la población. Estas cifras implican que en 2007 hubo 184 millones de personas pobres, incluyendo a 68 millones de indigentes (véanse el gráfico I.1 y los cuadros I.2 y I.3).<sup>2</sup>

**Gráfico I.1**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 - 2008 a/**



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

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Los datos para 2007 dan cuenta de una tendencia continuada a la disminución de la pobreza y de la indigencia que se viene presentando en la región desde 2004. Con respecto al año 2006, la pobreza se redujo en 2,2 puntos porcentuales, mientras que la indigencia hizo lo propio en 0,7 puntos porcentuales. Estas variaciones, acumuladas a las de los años previos, conllevan a que las tasas de pobreza e indigencia se encuentren 9,9 y 6,8 puntos porcentuales por debajo de las de 2002, lo que representa un avance ostensible.

<sup>2</sup> El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación. Para más detalles, véase el recuadro I.1.

**Cuadro I.2**  
**AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA,**  
**1980 – 2007 a/**

	Porcentaje de Personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2006	36,3	31,0	54,0	13,3	8,5	29,2
2007	34,1	28,9	52,1	12,6	8,1	28,1

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

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

**Cuadro I.3**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE,**  
**1980 – 2007 a/**

	Millones de Personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2005	209,0	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3
2006	193,5	127,2	66,3	70,6	34,7	35,9
2007	183,9	121,0	62,9	67,8	33,9	33,9

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

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Las mencionadas disminuciones de las incidencias se han manifestado también en el número de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia, que se redujeron, en términos netos, en 9 millones y 3 millones de personas respectivamente entre 2006 y 2007.<sup>3</sup> Con ello, el número de personas pobres ha disminuido en aproximadamente 37 millones con respecto a 2002, entre los cuales se incluyen 29 millones de indigentes.

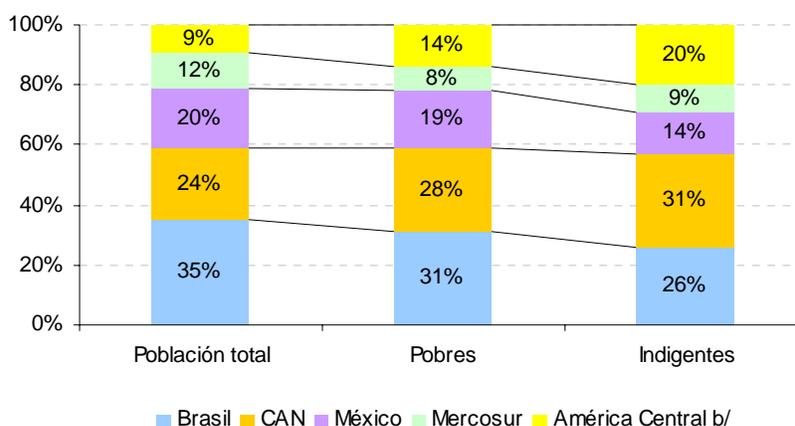
<sup>3</sup> Debido a que las cifras se calculan sobre la base de encuestas transversales, que reflejan la situación en un momento determinado pero no hacen un seguimiento del mismo conjunto de entrevistados en el tiempo, es posible conocer la diferencia en el número de pobres entre un año y otro, pero no la dinámica de entrada y salida de la pobreza que dio lugar a dicha diferencia.

Si se compara las cifras actuales con las de 1990, se constata que la situación actual de la región es visiblemente distinta a la de hace 17 años. Si bien el porcentaje de latinoamericanos que vive en condiciones de privación sigue siendo muy elevado, este ha descendido 14 puntos porcentuales desde inicios de la década de los noventa. En el caso de la pobreza extrema la reducción ha sido aún más significativa: mientras en 1990 una de cada dos personas pobres era indigente, actualmente la relación es de una de cada tres.

La pobreza y la indigencia muestran una clara diferencia en su composición por áreas geográficas. De la población en situación de pobreza, un 34% vive en áreas rurales, a la vez que la mitad de las personas indigentes radica en las zonas rurales. Aunque esta composición ha presentado muy pocos cambios desde fines de la década de los noventa, es posible advertir una creciente tendencia a la urbanización de ambos fenómenos (véase el cuadro I.3).

La contribución de las distintas subregiones a la pobreza regional es similar a su participación en la población total, aunque ello no necesariamente sucede en el caso de la indigencia. De las personas pobres que viven en América Latina, 31% está en Brasil, 28% en los países de la Comunidad Andina, 19% en México, 8% en los países del Mercosur más Chile y 14% en América Central (incluyendo a República Dominicana). Estas cifras reflejan de manera cercana las participaciones en la población total, dándose las diferencias más apreciables en América Central y la Comunidad Andina, que aportan un mayor porcentaje de pobres que de población total, y en Mercosur, donde sucede lo contrario. El panorama se altera en mayor medida en el caso de la indigencia, ya que Brasil, México y Mercosur disminuyen sus participaciones porcentuales hasta 26%, 14% y 9%, respectivamente, mientras que la CAN y Centroamérica las aumentan a 31% y 20%, respectivamente (véase el gráfico I.2).

**Gráfico I.2**  
**AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE POR SUBREGIONES, ALREDEDOR DE 2007**



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

A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en los países, cabe esperar que en el año 2008 la pobreza continúe su tendencia a la disminución, situándose en 33,2%, casi un punto porcentual por debajo de la tasa de 2007. No obstante, en el caso de la indigencia se prevé un retroceso de aproximadamente 0,3 puntos

porcentuales. Pese a ser un aumento leve, el mismo significaría una alteración del comportamiento que ha presentado este indicador por cinco años consecutivos (véase nuevamente el gráfico I.1). El incremento del porcentaje de personas indigentes en 2008, y en alguna medida la reducida caída del correspondiente a personas pobres, tiene su principal explicación en el elevado incremento del precio de los alimentos, que se analiza con mayor detalle en el acápite B de este capítulo. A su vez, las expectativas a futuro están muy influenciadas por los posibles efectos de la crisis económica desatada en los países industrializados, los cuales se revisan someramente en el recuadro I.2.

**Recuadro I.1**  
**MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA**

El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como “pobre” cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza”, o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas”.

En todos los casos en que se dispuso de los antecedentes necesarios, se estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada país y zona geográfica; dicha canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, la “línea de indigencia”, se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplicó la línea de indigencia por un factor constante: 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales.<sup>a</sup>

El equivalente mensual en dólares de las líneas de pobreza más recientes varía entre 57 y 175 dólares por persona en las áreas urbanas, y entre 39 y 101 dólares por persona en las áreas rurales; en el caso de las líneas de indigencia, los valores fluctúan entre 29 y 93 dólares en las áreas urbanas, mientras que en las rurales van de 22 a 58 dólares (los valores más bajos corresponden a Bolivia y Nicaragua y los más altos a México y la República Bolivariana de Venezuela) (véase el cuadro 5 del Anexo estadístico).<sup>b</sup>

En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas de presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países.<sup>c</sup> Dado que estas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se ha actualizado el valor de las líneas de indigencia y pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). Hasta diciembre de 2006, se aplicó la misma variación a ambas líneas. No obstante, a partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación en el IPC para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación en el IPC correspondiente. Por lo tanto, desde 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países, en los años correspondientes a las estimaciones de pobreza presentadas en esta edición. Como es habitual en la práctica de la CEPAL, se hicieron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los sesgos probables por subdeclaración. Esta última operación se llevó a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para este propósito a partir de información oficial. Las cifras utilizadas sobre ingreso corresponden al concepto de ingreso corriente total, es decir, al ingreso por concepto del trabajo asalariado, monetario y en especie; del trabajo independiente, incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar; de las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios.

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

<sup>a</sup> Las únicas excepciones a este criterio general son Brasil y Perú. En Brasil, se utilizaron las líneas de indigencia estimadas para cada zona del país, en el marco de un trabajo conjunto del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la CEPAL, realizado a fines de los años noventa. En Perú, en tanto, se emplearon las líneas de indigencia y de pobreza estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el marco del “Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe” implementado en ese país.

<sup>b</sup> La tasa de cambio aplicada es la que corresponde al promedio del mes de referencia respecto del cual se recopiló información sobre el ingreso mediante las encuestas de hogares.

<sup>c</sup> Cuando no se disponía de datos derivados del procesamiento de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

## Recuadro I.2

**LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL Y SU POSIBLE IMPACTO SOBRE LA POBREZA**

Según las proyecciones más recientes, durante el 2008 habría continuado disminuyendo la incidencia de la pobreza, pero a un ritmo menor que en los años inmediatamente anteriores, mientras que habría crecido levemente la cantidad de pobres extremos o indigentes. Estos resultados reflejan en buena medida el impacto del incremento de la inflación acaecido desde principios de 2007 y, en especial, de los elevados aumentos de los precios de los alimentos. Los efectos de la crisis financiera internacional desatada originalmente en los Estados Unidos han comenzado a influir sobre la economía real, ya que provoca una desaceleración, e incluso caída, del nivel de actividad económica en el mundo industrializado. Una de sus repercusiones ha sido el marcado descenso de la demanda de *commodities* y de sus cotizaciones. Por lo tanto, los precios domésticos de alimentos y combustibles han dejado de subir –e incluso, algunos están bajando– en la región, lo cual deriva en una desaceleración de la inflación. Tal desarrollo resulta positivo en lo que hace al comportamiento esperable de la pobreza en tanto significa que deja de estar presente el factor que habría provocado el desmejoramiento de la situación de pobreza e indigencia en 2008.

Sin embargo, los efectos de la crisis internacional también se harán sentir sobre la dinámica económica global de las economías de América Latina y el Caribe. La menor demanda de los bienes que exporta la región y la disminución de las remesas de los migrantes, por ejemplo, son factores que, en mayor o menor medida, afectarán negativamente la demanda agregada de los países de la región. De la misma manera, las limitaciones del mercado financiero internacional constituirán otro obstáculo al mantenimiento del ritmo de crecimiento que se registró el último año. Esta desaceleración del crecimiento económico está llamada a tener efectos sobre la dinámica de la pobreza en el próximo año que posiblemente prolonguen el comportamiento menos favorable que se produciría en 2008.

En efecto, cabría esperar que el empleo agregado para el conjunto de la región se estanque durante 2009 al compás de una expansión productiva bastante menor que la de 2008, cuando el empleo ya había crecido sólo levemente. En este contexto, resultaría también dificultoso que las remuneraciones reales mejoren en una medida significativa, por lo que cabría prever que se mantendrán, en promedio, sin variaciones. Por tanto, el ingreso medio real de los hogares proveniente del trabajo –la fuente principal de recursos de la mayor parte de la población–, podría llegar a caer en términos per cápita.

A su vez, tampoco son optimistas las previsiones sobre la distribución de esta leve modificación que se produciría en el ingreso total de los hogares en tanto los trabajadores menos calificados, que representan la mayor parte de los ocupados de los estratos de menores ingresos, serían aquellos más rápida, e intensamente, afectados por la desaceleración de la producción. Entre ellos se concentran los trabajadores por cuenta propia y los asalariados precarios, cuyos empleos resultan usualmente más sensibles al ciclo económico. Esto también llevaría que sus remuneraciones sean aquellas afectadas (más) negativamente.

En el marco de economías en las que el empleo y las remuneraciones de los hogares de menores ingresos puedan sufrir una retracción, la pobreza y la indigencia podrían crecer. No se considera que este aumento resulte de gran magnitud, pero extendería un comportamiento negativo que ya se habría iniciado en 2008 y que significó la irrupción de un período de cinco años de descenso de la incidencia de la pobreza y la indigencia.

Este panorama general presentaría diferencia según grupos de países. Aquellos más afectados por la disminución de las remesas, o por su conexión más directa con el mercado de Estados Unidos, podrían encontrarse entre los más afectados. También aquellos cuyas exportaciones se encuentren menos diversificadas y se concentren en bienes cuyos mercados fueron los más afectados.

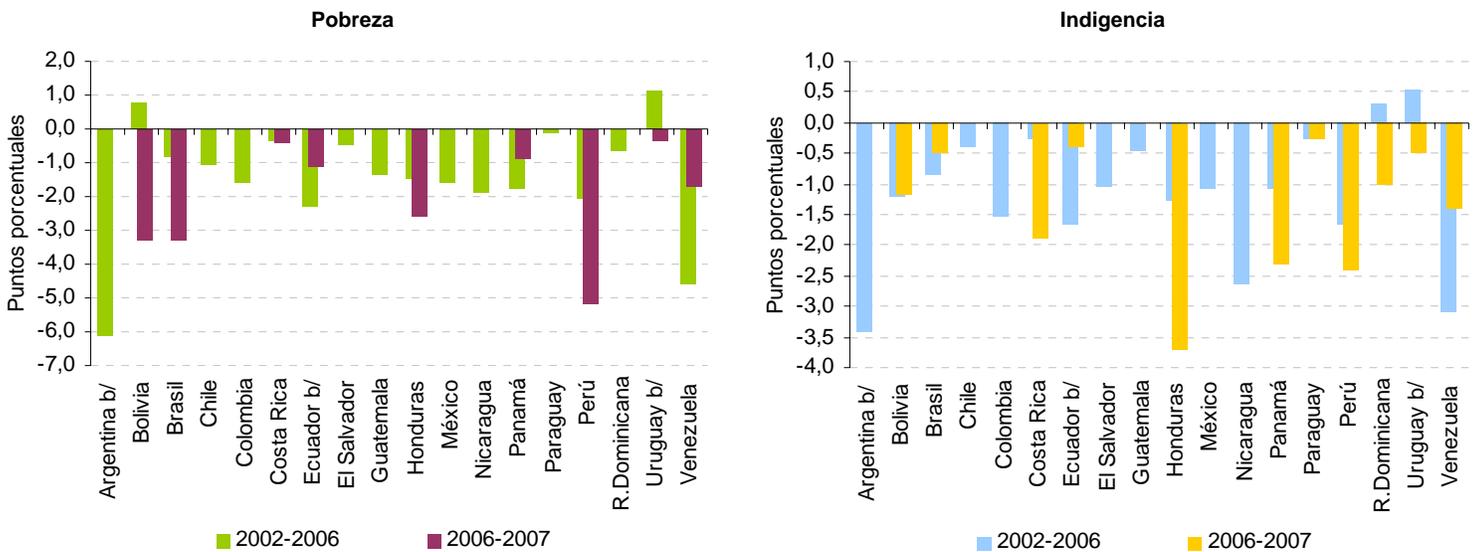
Este escenario de leve incremento de la pobreza, que llegaría incluso a cobrar cierta intensidad en algunos países, podría morigerarse si los estados despliegan políticas destinadas a evitar que los efectos de la crisis vuelvan a descargarse sobre los sectores de menores ingresos y se pierda parte de las mejoras que vinieron lográndose desde 2002. La región no resultará inmune a los efectos de la misma, pero se encuentra en mejores condiciones para enfrentarla que en otras coyunturas. Ello debería traducirse en la puesta en marcha o intensificación de acciones que alivien el impacto que la menor demanda de trabajo tendría sobre los hogares pobres y sobre aquellos que podrían caer en tal situación.

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

### 3. SITUACIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LOS PAÍSES

Durante la presente década, la mayoría de países de la región ha experimentado una reducción de sus niveles de pobreza e indigencia. Si se analiza lo sucedido entre los años 2002 y 2006 (aproximadamente, según la disponibilidad de datos en cada país), se encuentran disminuciones ostensibles de la pobreza, de por lo menos 1,5 puntos porcentuales por año,<sup>4</sup> en Argentina, Colombia, Ecuador (área urbana), Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. También Brasil, Chile y Guatemala tuvieron caídas importantes de sus índices, en torno a un punto porcentual por año. En este período, solo Bolivia, República Dominicana y Uruguay mostraron un aumento de la incidencia de la pobreza (véase el gráfico I.3).

**Gráfico I.3**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN ANUALIZADA DE LAS TASAS DE POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2006 Y 2006-2007 a/**



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

a/ El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2006 hace lo propio con las encuestas entre 2004 y 2006. Para mayor detalle sobre los años utilizados en cada país, véase el cuadro A1 del anexo al final del capítulo.

b/ Áreas urbanas.

También las tasas de indigencia mostraron una tendencia generalizada a la reducción entre 2002 y 2006. Las bajas más considerables, expresadas como puntos porcentuales por año, se presentaron en Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, y se lograron además avances importantes en Bolivia, El Salvador, Honduras, México y Panamá. República Dominicana y Uruguay constituyeron excepciones, al igual que en el caso de la pobreza.

Las nuevas cifras disponibles al año 2007 para 11 países de la región reafirman la tendencia a la baja registrada hasta el año previo, ya que prácticamente todos presentaron disminuciones de la

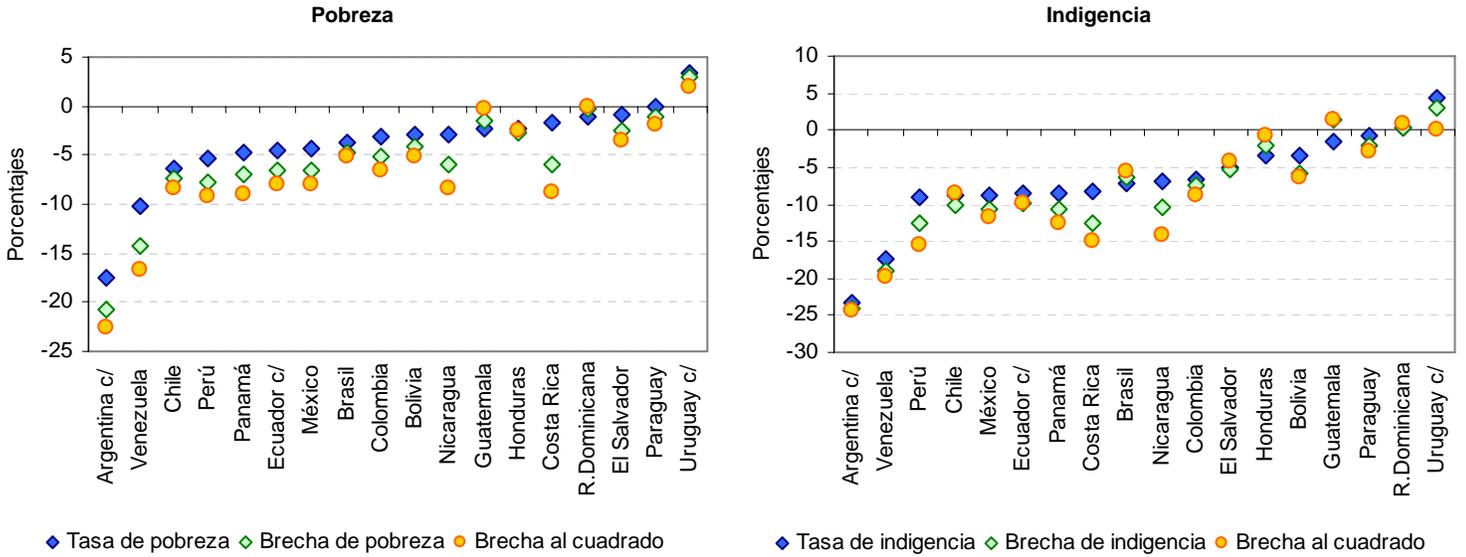
<sup>4</sup> Debido a que los períodos de comparación varían entre países, se divide la variación total de la tasa de pobreza, en puntos porcentuales, para el número de años comprendidos en el período. Los años considerados en cada país coinciden con aquellos reportados en el cuadro I.4.

pobreza. Las caídas más importantes se dieron en Bolivia y Brasil, donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, donde superaron los 2 puntos porcentuales por año.

Asimismo, la indigencia cayó de manera apreciable. En términos absolutos, las mayores reducciones ocurrieron en Honduras (3,7 puntos porcentuales), Panamá (2,3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales), en los tres casos en el transcurso de un año.

Las disminuciones registradas en el último quinquenio se manifiestan no solamente cuando se emplea el indicador del porcentaje de personas en situaciones de pobreza e indigencia para evaluar ambos fenómenos, sino también cuando se emplea los índices de brecha de pobreza y de brecha al cuadrado (conocido también como índice de severidad de la pobreza). Estos indicadores proveen una visión más completa sobre las condiciones de pobreza al incorporar en su formulación no solamente al porcentaje de personas pobres, sino también la brecha entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza, y la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres (en el caso del segundo índice). En efecto, en la mayoría de países, la reducción porcentual de estos indicadores fue igual o mayor a la que experimentaron las tasas de pobreza e indigencia. Es decir, junto con haberse reducido la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea, aumentó el ingreso promedio de los pobres y se redujo la dispersión de sus ingresos. Entre los pocos casos donde este patrón no se presentó figuran Guatemala y Honduras, países donde la disminución porcentual de la tasa de pobreza no fue muy significativa (al contrario de la disminución absoluta en puntos porcentuales) (véase el gráfico I.4).

**Gráfico I.4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): VARIACIÓN PORCENTUAL ANUALIZADA DE LOS ÍNDICES DE POBREZA E INDIGENCIA, 2002-2007 b/**



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

b/ El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2006 hace lo propio con las encuestas entre 2004 y 2006. Para mayor detalle sobre los años utilizados en cada país, véase el cuadro A1 del anexo al final del capítulo.

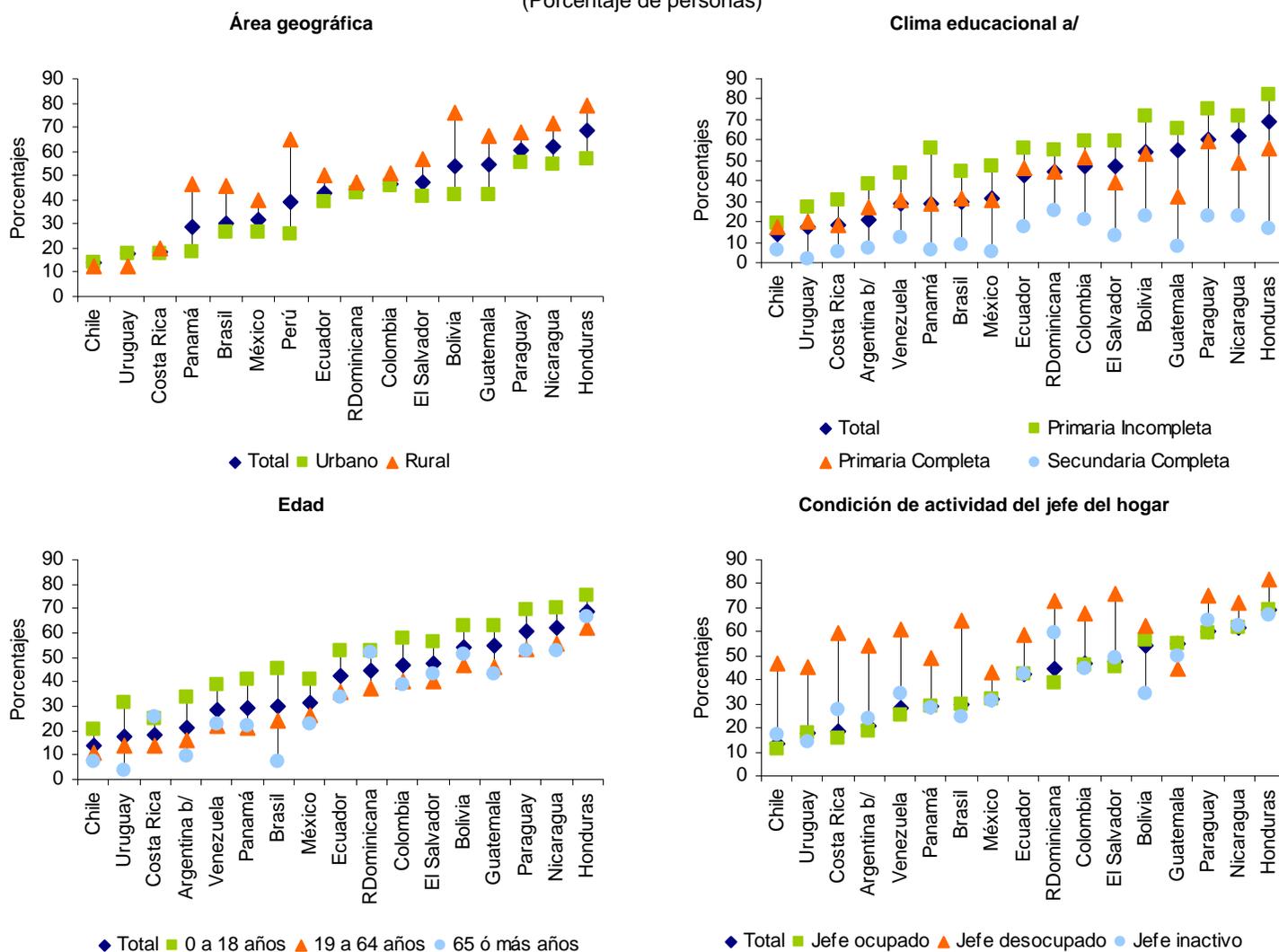
c/ Áreas urbanas.

Aun cuando las brechas entre países en sus niveles de pobreza e indigencia se han acortado, la región sigue caracterizándose por ser altamente heterogénea. De acuerdo con las cifras más recientes disponibles para cada país, los menores niveles de pobreza se registran en Argentina (datos solo del área urbana), Chile, Uruguay y Costa Rica, con tasas de pobreza inferiores a 22% y tasas de indigencia entre 3% y 7%. Por su parte, el grupo de pobreza media-baja está constituido por Brasil, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela, en los que la tasa de pobreza se mantiene por debajo de 32%. Por su parte, el grupo de países con niveles de pobreza media-alta incluye a Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana, con tasas de pobreza entre 38% y 48%. Los países con las tasas más altas de pobreza e indigencia, que superan el 50% y el 30% respectivamente, son Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay (véase el cuadro A1 del anexo al final del capítulo).

La heterogeneidad de la pobreza en la región se manifiesta también en las amplias diferencias con que esta afecta a los distintos subgrupos de la población. En efecto, la incidencia de la pobreza es siempre mayor en las áreas rurales que las urbanas (con las únicas excepciones de Chile y Uruguay). Asimismo, la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas está fuertemente correlacionada con el logro educativo. La incidencia de la pobreza entre las personas cuyo jefe de hogar y su cónyuge tienen un nivel educativo equivalente a educación primaria incompleta es mayor que entre quienes viven en hogares con un mayor clima educacional. También existen diferencias en las tasas de pobreza según el ciclo de vida, alcanzando los valores más elevados entre los niños, y la condición de actividad (ocupado, desocupado o inactivo) (véase el gráfico I.5). Dimensiones relevantes a este respecto son también el sexo del jefe del hogar, la etnia y raza (la pobreza afecta en mayor medida a los indígenas y afrodescendientes) y la condición de

discapacidad (que también tiene una mayor correlación con pobreza), entre otras. Varias de ellas se retoman con más detalle en la sección C de este capítulo, donde se analiza el grado de avance hacia el cumplimiento de la primera meta del Milenio.

**Gráfico I.5**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES O DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 2007**  
(Porcentaje de personas)



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

a/ Corresponde al promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge.

b/ Áreas urbanas.

**Recuadro I.3**

**LAS CIFRAS DE POBREZA DEL BANCO MUNDIAL: ACTUALIZACIONES RECIENTES**

El Banco Mundial, a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable entre las distintas regiones y países en desarrollo, ha venido utilizando durante las últimas décadas un estándar internacional construido en base a las líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso per capita en el mundo.

Esta aproximación requiere que dos personas con el mismo poder adquisitivo sean tratadas igual, aun cuando vivan en diferentes países. Una alternativa es usar el tipo de cambio, pero esto puede llevar a sub-estimar los ingresos de quienes viven en los países más pobres y a sobreestimar la pobreza. Dado que las economías en desarrollo entregan salarios más bajos, que conducen a menores precios para bienes no transados internacionalmente, una unidad de moneda local tendrá mayor poder de compra a nivel nacional que en la economía global. Así, el Banco Mundial ha utilizado la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que implica la conversión de una moneda local en una moneda de referencia (US\$), en términos de equivalencia de poder adquisitivo. Siguiendo esta lógica, en 1991 se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 US\$ PPA diario a precios de 1985. En el 2000 la línea fue recalculada a precios de 1993, y se fijó en 1,08 US\$ PPA.

En el 2005 el Banco coordinó un ejercicio de actualización de los valores PPA, que procuró corregir algunos problemas observados en las mediciones anteriores. Entre estos, cabe mencionar los sesgos en las encuestas de precios utilizadas y la falta de estándares claros en la selección y valoración de los bienes sujetos a comparación internacional. Las modificaciones dieron lugar a un alza importante en los valores PPA 2005 con respecto a los estimados para 1993. Por ejemplo, para China se estimaba una tasa PPA de 1.42 yuanes por US\$ en 1993, mientras que en el ejercicio 2005 este valor llegó a 3.46 yuanes por US\$. Esto significa que en China, el índice del nivel de precios (la tasa PPA dividida por el tipo de cambio) pasó de 25% en 1993 a 52% en el 2005. En la India se observó una situación análoga: el índice de precios en 1993 fue de 23%, y en el 2005 ascendió a 40%. Una razón para explicar este crecimiento se encuentra en las diferencias de calidad entre los productos incluidos en 1993 y 2005. Así, es plausible que los bienes considerados en 1993 fueran de menor calidad en los países pobres que en los mercados norteamericanos. De este modo, para el PCI los valores PPA 1993 subestimaban el costo de la vida en los países más pobres.

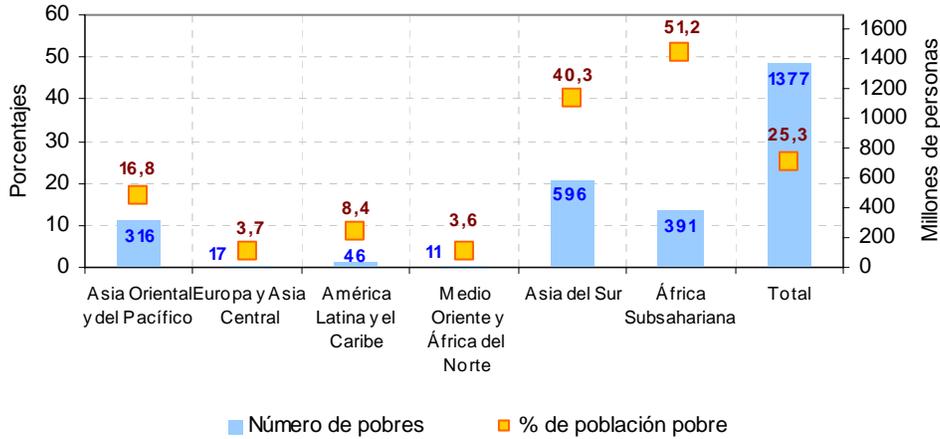
Los nuevos valores PPA de 2005 sirvieron como insumos básicos para la actualización del valor de la línea de pobreza internacional usada por el Banco. El nuevo umbral propuesto por el Banco Mundial es 1,25 US\$ PPA diario, valor que representa el promedio de las líneas nacionales de pobreza usadas en los 15 países (con encuestas disponibles) de ingreso o consumo per cápita más bajo en el mundo (Malawi, Malí, Etiopía, Sierra Leona, Níger, Uganda, Gambia, Ruanda, Guinea Bissau, Tanzania, Tayikistán, Mozambique, Chad, Nepal y Ghana). En base a esta nueva línea internacional, se estimó la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo al 2005 y se modificaron las estimaciones para los años previos, retrocediendo hasta 1981.

La revisión efectuada por el Banco tiene dos efectos que operan en direcciones opuestas. Por una parte, las mayores tasas PPA en los países pobres significan que una unidad de moneda local rinde menos en términos de su valor de paridad, aumentando el valor de la línea internacional expresada en términos de moneda local. Por otra parte, la revisión modificó la línea de pobreza internacional a la baja, ya que si se hubiera actualizado la línea de pobreza de 1,08 en dólares PPA de 1993 por la inflación, el valor de la línea para el 2005 hubiera sido 1,45 US\$ PPA por día. Debido a que, de acuerdo al Banco Mundial, el primer efecto domina al segundo, se verificó un aumento en la incidencia de la pobreza en términos globales.

Entre algunas limitaciones de la revisión efectuada por el Banco en el 2005, se debe mencionar que las tasas PPA son promedios nacionales, lo cual implica que las ponderaciones definidas para los diferentes bienes podrían no ser apropiadas para los más pobres. A su vez, el uso de una media nacional pasa por alto las diferencias en el costo de la vida que podrían verificarse entre las zonas urbanas y rurales, situación que podría acentuarse dados los problemas de representatividad de las áreas rurales en algunas encuestas de precios usadas en el PCI 2005. Por último, en la revisión de las estimaciones del Banco Mundial 2005 se debe atender a cuestiones de datos, como el que los PPA para los distintos años de referencia no necesariamente coinciden con las fuentes nacionales, puesto que la conversión a valores PPA solo se realizó una vez para cada país. Además, en los países donde entre 1981 y 2005 solo hubo una encuesta disponible, se usaron las cuentas nacionales para interpolación, bajo el supuesto de una curva de Lorenz constante.

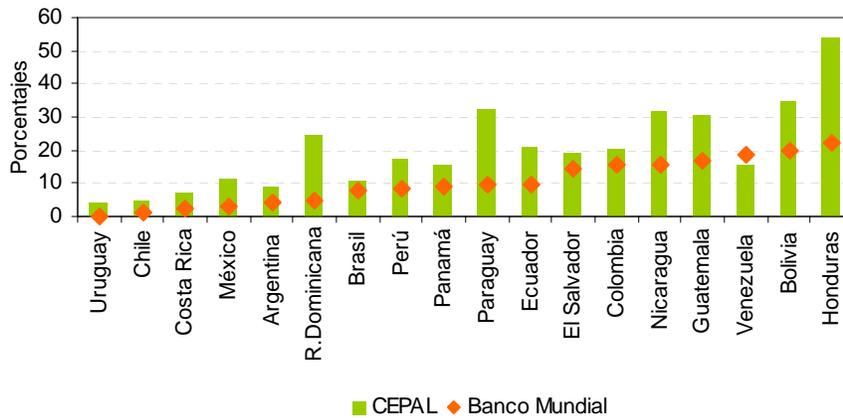
La metodología descrita difiere de aquella empleada por la CEPAL para la realización de sus estimaciones de pobreza e indigencia para los países de América Latina, que se describe en el recuadro I.1. En particular, cabe destacar que las mediciones de la CEPAL se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Cabe advertir que las diferencias metodológicas producen asimismo ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza.

**POBREZA ESTIMADA POR EL BANCO MUNDIAL a/  
EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO EN DESARROLLO, 2005**



a/ Estimaciones disponibles en el sitio web del Banco Mundial PovcalNet [<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>].

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA, BANCO MUNDIAL a/ Y CEPAL b/, ALREDEDOR DE 2005**



a/ Los datos corresponden al 2002 para Guatemala, al 2003 para Chile, Colombia, El Salvador y Venezuela y al 2004 para México y Nicaragua. Los valores para Argentina y Uruguay son totales urbanos.

b/ Indica el porcentaje de población bajo la línea de indigencia. Los datos corresponden al 2002 para Guatemala, al 2003 para Chile y Honduras y al 2004 para Bolivia y El Salvador. Los valores para Argentina y Uruguay son totales urbanos.

**Fuente:** CEPAL, en base a Shaohua Shen y Martin Ravallion (2008), The developing World is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty, *Policy research working paper 4703*; Banco Mundial (2008), *Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures. 2005 International Comparison Program*, Washington D.C., y sitio web del Banco Mundial PovcalNet [<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html>].

**Recuadro I.4**  
**INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA**

Las medidas de pobreza utilizadas en este documento corresponden a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984) que se obtienen a partir de la siguiente expresión:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha} \quad (1)$$

donde  $n$  representa el tamaño de la población,  $q$  equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia ( $z$ ), y el parámetro  $\alpha > 0$  asigna distintos grados de relevancia a la distancia entre los ingresos ( $y$ ) de cada individuo pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

Cuando  $\alpha$  toma el valor de cero, la expresión (1) corresponde al índice de recuento (H), que indica el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$H = \frac{q}{n} \quad (2)$$

Cuando  $\alpha$  es igual a uno se obtiene el indicador de brecha de pobreza (PG) (o de indigencia), que pondera el porcentaje de personas pobres (o indigentes) por el déficit relativo sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza (o indigencia):

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right] \quad (3)$$

Por último, cuando  $\alpha$  toma el valor de dos se asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza (o indigencia), al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos:

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^2 \quad (4)$$

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de James Foster; Joel Greer y Erik Thorbecke, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52, 1984.

---

## **B. EL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y SU IMPACTO EN LA POBREZA**

**La convergencia de un conjunto de factores internos y fundamentalmente externos ha provocado un fuerte incremento en los precios de los alimentos, lo que ha afectado negativamente las condiciones de vida de los más pobres en América Latina. En efecto, el alza en el precio de los alimentos acumulada en 2007 y 2008 habría impedido que aproximadamente 11 millones de personas puedan salir de la pobreza y un número similar de la indigencia. Por ello, los países de la región deben implementar políticas que permitan proteger a los más pobres del alza en los precios de los alimentos y fortalecer la capacidad productiva del sistema alimentario, para satisfacer de manera sustentable las necesidades de la población en el mediano y largo plazo.**

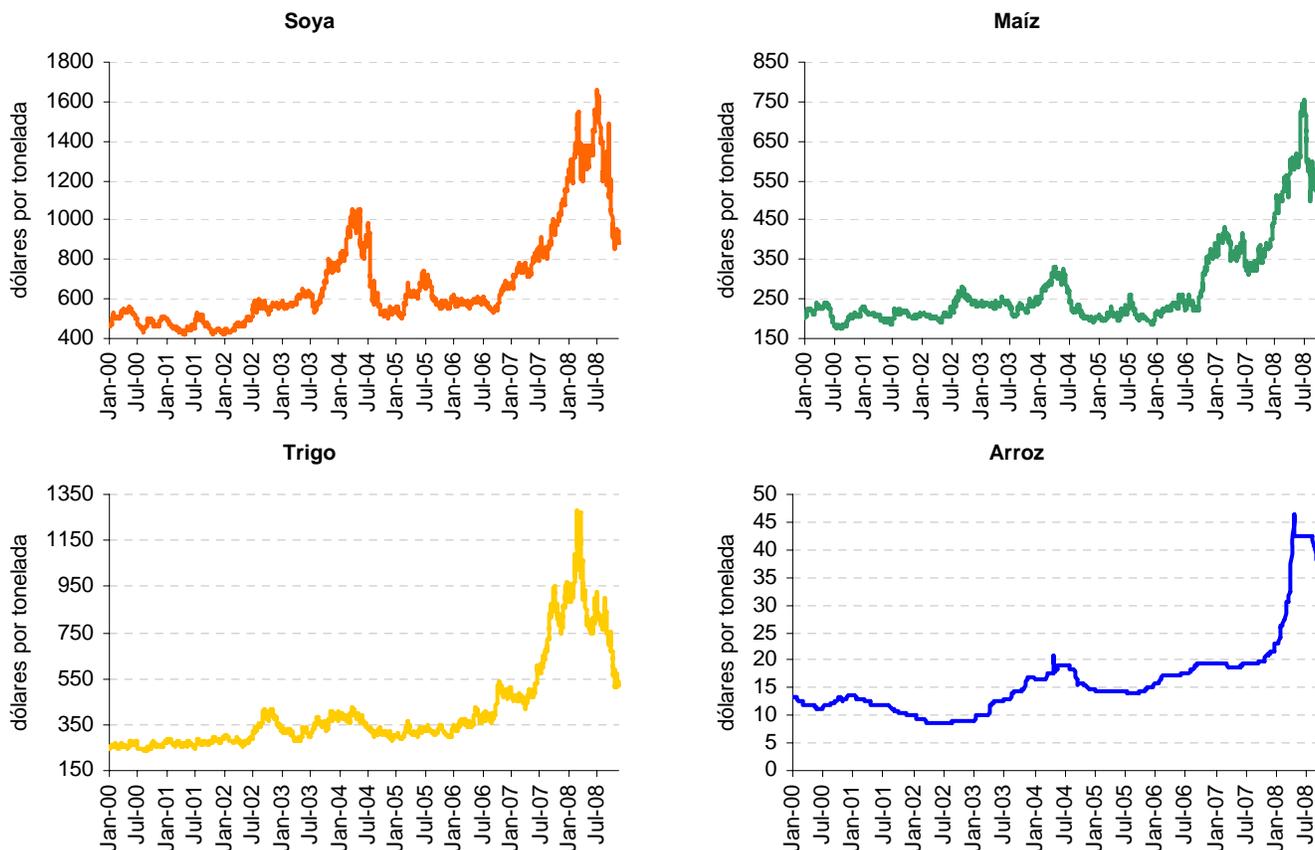
### **1. FACTORES ASOCIADOS AL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS**

Debido a una serie de factores, en los países de América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, se ha observado un incremento sostenido en el precio de los alimentos durante toda la década, situación que se agudizó a partir del 2006. Y aunque en los últimos meses de 2008 los precios han mostrado una tendencia a la baja por los efectos de la crisis financiera global, podría transcurrir tiempo antes de que retornen a los niveles anteriores al alza.

Los precios internacionales de los alimentos aumentaron en promedio en un 138% entre el año 2000 y 2008. Las mayores escaladas se verificaron entre 2006 y 2007, bienio en que los precios crecieron en 23,8%, y entre 2007 y junio del 2008, período en que hubo un incremento de 40%.<sup>5</sup> Más aun, varios de los productos cuyos precios han presentado los mayores aumentos son aquellos esenciales para la canasta básica de los más pobres, como el arroz, el trigo y el maíz. Entre enero de 2007 y junio de 2008, los precios de estos productos se incrementaron entre un 80% y un 90% (véase el gráfico I.6). Tal evolución se modificó a partir de mediados de este año, cuando los precios comenzaron a caer, aun cuando han permanecido en niveles superiores a los de 2006 y años previos. Al respecto, la FAO (2008) ha planteado que si bien la tendencia a la baja podría profundizarse, parece poco probable que los precios retornen a los niveles apreciados en períodos anteriores.

<sup>5</sup> Promedio de un conjunto de índices de precios para 55 productos alimentarios, ponderado por el peso de estos productos en el total de las exportaciones mundiales entre 1998-2000, estimado por la FAO (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>).

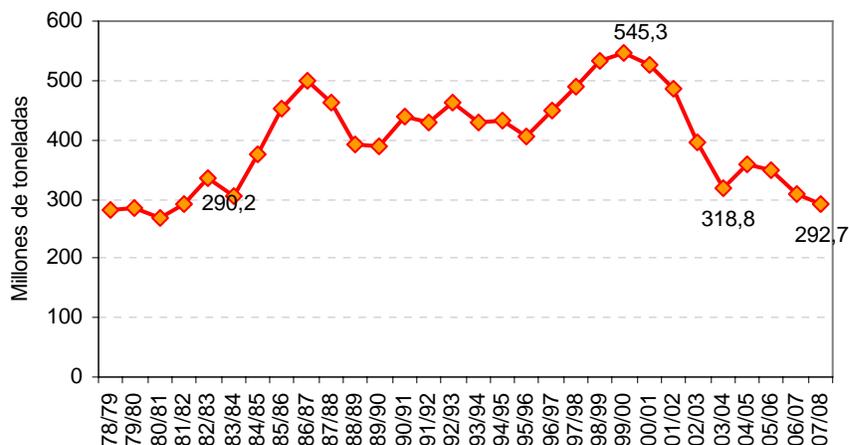
**Gráfico I.6**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS ESENCIALES, ENERO 2000 –**  
**NOVIEMBRE 2008**



Fuente: Bloomberg.

En rigor, el aumento en los precios de los alimentos estaría explicado por algunos factores estructurales y por otros más transitorios (CEPAL, 2008b; Rodríguez, 2008). Entre las restricciones de orden estructural, según la FAO (2008) el bajo nivel de oferta alimentaria exportable se ha constituido en el principal factor explicativo del alza de precios. Este problema ha sido el resultado de que la utilización ha superado a la producción en muchos países exportadores, lo cual ha determinado una drástica caída de los inventarios. Por ejemplo, el aumento en los precios de los granos coincidió con el incremento de su consumo y con la reducción de los inventarios, situación que se ha venido manifestando desde los inicios de la presente década (véase el gráfico I.7).

**Gráfico I.7**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INVENTARIOS MUNDIALES DE CEREALES (TRIGO, MAÍZ Y ARROZ),**  
**1981/1982 - 2007/2008 a/**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborado en base a United States Department of Agriculture, USDA. *Grain: World Markets and Trade*, Abril del 2008.

a/ El valor para año comercial es igual a la suma de los inventarios mundiales de trigo, maíz y arroz en el mismo año. Se debe tener en cuenta que los años comerciales varían por países y productos. En el caso del trigo, el año comercial más común es Julio/Junio, en el maíz es Octubre/Septiembre y en el arroz es el año calendario. Una lista completa de los años comerciales para cada país-producto está disponible en el Sitio Web de la USDA: [<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdAvailability.aspx>].

Otro de los factores que ha tenido un fuerte impacto en la inflación de los precios de los alimentos ha sido el aumento de la demanda de los países emergentes, en particular de aquellos situados en el Asia en desarrollo, como China y la India (CEPAL, 2008b: 2008c), y también de algunos países africanos. En estos países, la población ha aumentado, las tasas de urbanización han crecido y se han incrementado los ingresos como consecuencia del dinamismo de la actividad económica. Así por ejemplo, en Asia el crecimiento económico incrementó el ingreso promedio de la población en un 9% entre el 2005 y el 2007, y en África esta cifra alcanzó a un 6% (Von Braun, 2008).

El aumento en el precio de la energía ha tenido una incidencia importante en el alza en el precio de los alimentos, no solo porque ha incrementado los costos de producción y comercialización de los alimentos (fertilizantes, transporte), sino también debido a que ha estimulado la búsqueda de energías alternativas. De hecho, en Estados Unidos y en Europa los subsidios a los biocombustibles han aumentado la demanda por los productos agrícolas. Según Jiménez et.al. (2008), entre el 50% y el 75% del aumento de la demanda por ciertos granos se explica por la mayor demanda de biocombustibles, y el Banco Mundial estimaba que la producción de etanol consumirá el 30% de los cultivos de maíz de Estados Unidos en el 2010<sup>6</sup>. A su vez, en una investigación empírica reciente se concluyó que el incremento en la producción de biocombustibles ha sido el principal factor explicativo de la reducción de los inventarios de maíz y trigo y ha alimentado las restricciones a las exportaciones y el auge especulativo (Mitchell, 2008).

Por su parte, la CEPAL (2008b) ha planteado que los factores que han influido en la evolución del precio de los productos básicos están relacionados con las dinámicas tanto de los mercados

<sup>6</sup> Véase el sitio web del Banco Mundial, [<http://www.bancomundial.org/temas/preciosalimentos/>]

financieros como de los mercados de bienes. Desde el 2006 ha aumentado fuertemente la demanda por instrumentos indexados a los precios de las materias primas (Jiménez et.al., 2008), y entre enero y septiembre del 2008, los contratos de futuros de granos y oleaginosas aumentaron en un 15,2% en comparación al mismo período del 2007 (Cámara de Comercio de Chicago, 2008). En todo caso, los datos también muestran una disminución en el volumen de contratos de granos, oleaginosas y otros commodities alimentarios en los últimos meses del 2008. Así, el impacto de la especulación sobre los precios de los productos básicos podría estar acotado a un tiempo determinado (CEPAL, 2008b).

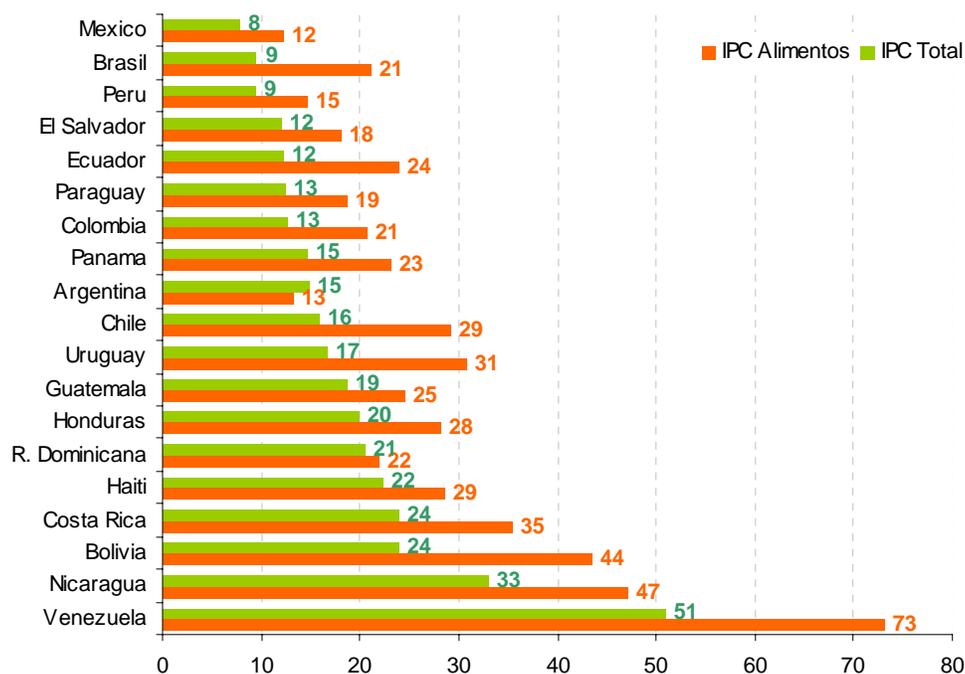
## **2. EL IMPACTO DEL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN LA POBREZA REGIONAL**

América Latina y el Caribe sería menos vulnerable que otras regiones al alza en los precios de los alimentos, por cuanto es exportadora neta de este tipo de productos, tiene una mayor liquidez en divisas y cuenta con flexibilidad en los términos de intercambio (Von Braun, 2008). A pesar de ello, hay varias razones para esperar un impacto regresivo del incremento en el precio de los alimentos, el cual variaría dependiendo de los países y de las poblaciones implicadas. En general, el impacto del aumento en el precio mundial de los alimentos en la pobreza dependerá del grado de traspaso de los precios internacionales a los mercados locales, de la magnitud inicial de la pobreza, de la relación entre los hogares compradores y vendedores netos de alimentos, del porcentaje del presupuesto que los hogares pobres destinan a los alimentos y de la evolución de la relación entre los ingresos por empleos de baja productividad y la inflación alimentaria.

En la región, los países más vulnerables al traspaso de los precios internacionales de los alimentos son los importadores netos de alimentos y de energía, como algunos de América Central y del Caribe, los cuales también enfrentan altos costos logísticos y de transporte, dificultades de acceso a los alimentos y cuellos de botella productivos (como la escasa disponibilidad de semillas y fertilizantes). Por su parte, los países exportadores netos de alimentos e importadores netos de energía enfrentan choques positivos por el lado agrícola pero negativos por el lado energético, mientras que los exportadores netos de alimentos y energía serían, en teoría, los menos vulnerables a las alzas de precios (CEPAL, 2008b). En todo caso, se debe considerar que el comportamiento de la inflación en los países también dependerá de las políticas fiscales y monetarias que se implementen y de la evolución del gasto privado, entre otros factores.

De hecho, la evidencia disponible muestra que América Latina no está de ninguna manera “blindada” ante el alza de los precios internacionales. A septiembre del 2008, la inflación total en los últimos 22 meses había aumentado en todos los países y, excepto en uno de ellos, el índice de precios de los alimentos se había incrementado más que la inflación total (véase el gráfico I.8). Al compás de la caída de los precios internacionales registrados desde mediados del año, la inflación interna se ha morigerado durante la segunda parte del año en la mayoría de los países. No obstante el efecto inflacionario que puede derivarse de las devaluaciones de las monedas locales que se registraron en algunos de ellos, cabe prever que la subida de precios internos será menor en 2009.

**Gráfico I.8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): VARIACIÓN DEL IPC GENERAL Y DEL IPC DE LOS ALIMENTOS**  
**ENTRE DICIEMBRE 2006 Y SEPTIEMBRE 2008**



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

Uno de los factores que podría hacer una diferencia en la magnitud del impacto del alza de los alimentos en la pobreza es la relación entre la cantidad de hogares pobres productores y consumidores de alimentos en los distintos países. Si lo que consumen los pobres excede lo que producen, el impacto será negativo, mientras que si sucede lo inverso, el impacto será positivo. Sin embargo, debe tenerse presente que, incluso en los países que son exportadores netos de alimentos, la mayoría de los hogares son consumidores netos de alimentos, porque la mayor parte de la producción proviene de establecimientos no familiares. Estas diferencias también pueden hacerse extensivas al grado en que los precios internacionales se traspasarán a los mercados locales; en las zonas urbanas más integradas a la economía internacional, la probabilidad de traspaso será más alta, y tendrán un mayor peso los hogares consumidores netos de alimentos.

Los más pobres pueden ser los más afectados por el alza en los alimentos debido a que mientras menor sea el ingreso de una familia, mayor será el porcentaje de sus ingresos que destinará a la compra de alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de sus miembros. Si los precios de los alimentos aumentan más que los otros bienes, esto significará que en los gastos de los más pobres se concentrará una mayor inflación relativa. De hecho, se cuenta con datos que indican que el alza de los alimentos reduce considerablemente el poder adquisitivo de los hogares más pobres: por ejemplo, en las áreas rurales de El Salvador, los hogares compraban, a mediados del 2008, el 58% de lo que adquirirían 18 meses antes con el mismo dinero. Esta erosión del poder adquisitivo no solamente deteriorará la situación alimentaria de los más pobres, sino también podría provocar la pérdida de otros bienes esenciales, como la calefacción, el agua, el saneamiento, la educación y la salud (Von Braun, 2008).

De esta manera, son varios los factores que influyen sobre la magnitud que puede tener el impacto de la inflación de los alimentos sobre la incidencia de la pobreza en los países de la región. Las mediciones de pobreza e indigencia presentadas en el primer acápite incorporan ya el efecto del alza de precios de los alimentos, puesto que esta se reflejó en el incremento del valor de las líneas respectivas.<sup>7</sup> Por tanto, el aumento de la indigencia proyectado para 2008 comentado más arriba, que interrumpe una tendencia a su reducción que se verificaba desde 2002, ya constituye un indicio acerca de la influencia que habría tenido tal comportamiento de los precios. A fin de estimar el impacto de este factor, se ha realizado un ejercicio de simulación que consiste en recalcular las tasas de indigencia y de pobreza adoptando el supuesto de que el incremento del precio de los alimentos fue igual al del resto de bienes.

Las simulaciones efectuadas indican que el alza en el precio de los alimentos de 2007 habría impedido que ese año aproximadamente 4 millones de personas saliesen de la situación de pobreza e indigencia. Este efecto fue aún mayor en 2008, ya que el incremento del costo de los alimentos acumulado desde fines de 2006 produjo volúmenes de pobreza e indigencia superiores en 11 millones de personas a los que se habrían obtenido en caso de que los alimentos se hubiesen encarecido al mismo ritmo que los demás bienes (véase el cuadro I.4). Esto significa que, de haberse producido una situación como la simulada, la tasa de indigencia proyectada para 2008 hubiera mostrado una disminución de casi 1 punto porcentual respecto a la de 2007, en lugar de un aumento de 0,3 puntos porcentuales.

**Cuadro I.4**  
**AMÉRICA LATINA: SIMULACIÓN DEL IMPACTO DEL ALZA EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 2007 y 2008 a/**

	Porcentajes			Millones de personas		
	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia	Incidencia efectiva	Incidencia simulada a/	Diferencia
<b>2007</b>						
Indigencia	12,6	11,9	0,7	67,8	64,2	3,6
Pobreza	34,1	33,4	0,7	183,9	180,0	3,9
<b>2008 (proyección)</b>						
Indigencia	12,9	10,9	2,0	70,8	59,6	11,2
Pobreza	33,2	31,2	2,0	181,6	170,7	10,9

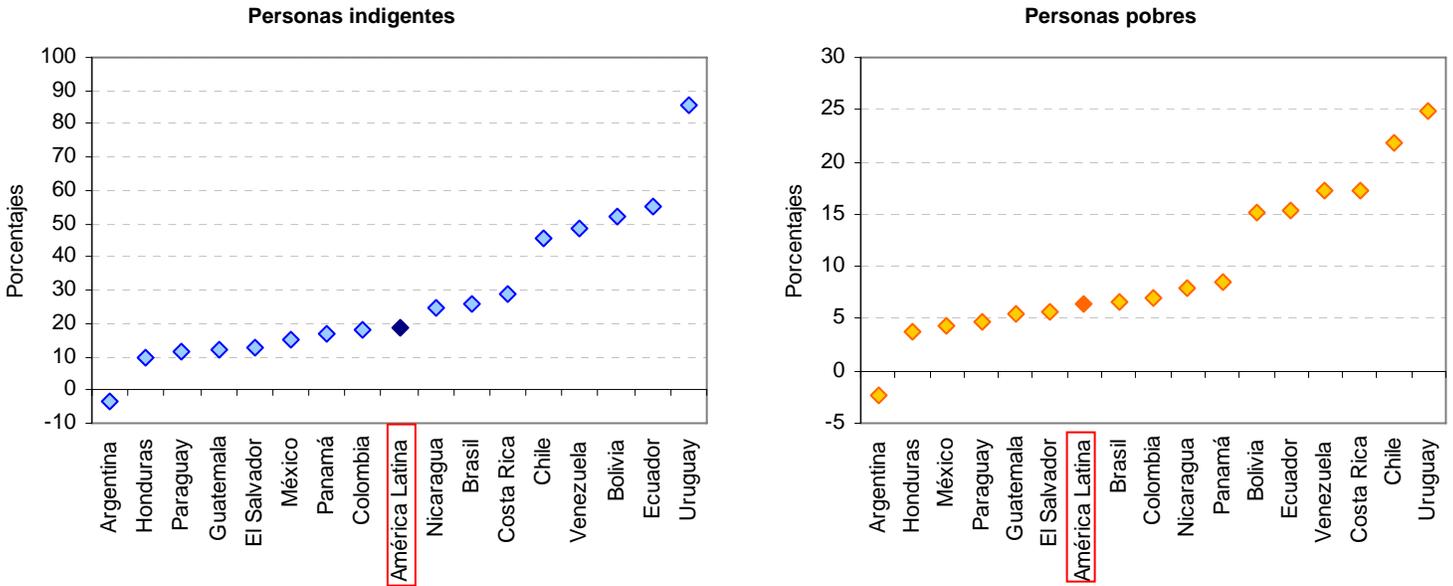
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Se asume que el alza en el precio de los alimentos fue igual al incremento del IPC para el resto de bienes a partir de diciembre de 2006.

Al nivel de los países se verifican impactos diversos. El ejercicio de simulación indica que el alza de los precios acumulada en 2007 y 2008 estaría teniendo su mayor impacto sobre la indigencia en Bolivia, Chile, Ecuador, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, donde el número de personas en situación de indigencia es aproximadamente 50% superior al que se habría obtenido sin un alza del precio de los alimentos mayor a la de los demás productos. En estos mismos países, además de Costa Rica, el alza de los precios de los alimentos sería responsable de un incremento de 15% o más en el número de personas pobres (véase el gráfico I.9).

<sup>7</sup> A partir de 2007 el valor de la línea de indigencia se actualiza mediante la variación en el índice de precios al consumidor para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación en el IPC correspondiente (véase el recuadro I.1)

**Gráfico I.9**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PERSONAS POBRES E INDIGENTES, CON Y SIN ALZA EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS, SIMULACIÓN A 2008**  
 (Diferencia porcentual)



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

En resumen, el alza en el precio de los alimentos ha representado un factor relevante en el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres, contrarrestando parcialmente los avances logrados en términos de crecimiento y distribución de los ingresos. Aun cuando este fenómeno ha disminuido en intensidad hacia fines de 2008, no debiera descuidarse la implementación de mecanismos que permitan morigerar el impacto de las alzas de precios sobre los presupuestos de los hogares más pobres. Algunas de las políticas llevadas a cabo en la región con este fin se reseñan en el recuadro I.5.

**Recuadro I.5**

**POLÍTICAS PARA CONTRARRESTAR EL IMPACTO DEL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS SOBRE LOS MÁS POBRES**

Si bien una parte importante de la aceleración inflacionaria tiene su origen en factores externos, lo que limita el margen de maniobra para los países de la región (CEPAL, 2008c), hay una amplia variedad de instrumentos que han sido y pueden ser empleados para proteger a los más pobres de los efectos de la inflación de los alimentos y para fortalecer los sistemas de producción alimentaria. Cada una de estas alternativas de políticas tiene ventajas y desventajas, y deben ser seleccionadas atendiendo a las realidades locales.

Las políticas macroeconómicas para proteger el poder de compra de alimentos han sido bastante usadas por los países de la región. Por ejemplo, en Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú se redujeron los impuestos a las importaciones de alimentos y en México se eliminaron algunas barreras arancelarias. A su vez, algunos países han puesto restricciones a las exportaciones (como la fijación de cuotas para el arroz en Brasil y la carne y los cereales en Argentina) y han implementado controles de precios de alimentos específicos (CEPAL, 2008b). Estas acciones pueden reducir la escasez de alimentos a corto plazo, pero distorsionan el sistema de precios y podrían desincentivar la producción de alimentos y estimular la formación de carteles a nivel local, entre otros problemas (Von Braun, 2008).

Algunos gobiernos han comprado alimentos en el mercado internacional y nacional para venderlos a precios controlados en las barriadas pobres. Entre estas experiencias destaca la Misión Alimentación de la República Bolivariana de Venezuela, creada en el 2003. De acuerdo con las cifras de la Unidad de Estadísticas de la Misión Mercados de Alimentos (MERCAL), en septiembre de 2008 se distribuyó alimentos a más de 13 millones de personas, con precios que representaban un ahorro de 71,7% con respecto a los precios de mercado.<sup>8</sup> Sin embargo, esta Misión no ha sido sometida a una evaluación de impacto rigurosa, que permita establecer sus efectos en la pobreza y en la seguridad alimentaria, la progresividad de su gasto y sus repercusiones en la oferta alimentaria privada.

Las intervenciones posibles para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos, y así bajar sus precios, incluyen la entrega de insumos (por ejemplo semillas y fertilizantes), el financiamiento y la cooperación técnica a pequeños productores. En este campo, algunos países han proporcionado apoyo a la pequeña producción agrícola y han fomentado la producción de alimentos para el autoconsumo (CEPAL, 2008b). Al respecto, se debe considerar la estrategia Hambre Cero del Gobierno Federal de Brasil, iniciativa impulsada en el 2003, y en cuyo marco el gobierno ha entregado créditos, capacitación y asistencia técnica a los pequeños agricultores a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y ha recuperado y distribuido alimentos desechados por la producción comercial, a través del programa Banco de Alimentos. Al 2006, se estimaba que cerca de 2 millones de pequeños productores brasileños habían recibido créditos PRONAF (FAO, 2006).

Existen diversos tipos de programas, orientados a incrementar el capital humano y reducir la pobreza, que pueden ser adaptados para paliar los efectos del alza de los alimentos sobre la población más vulnerable. Tal es el caso de los programas de alimentación escolar (PAE) y los programas de alimentación materno-infantil, que cuentan con coberturas amplias y una larga tradición en varios países de la región. Por otra parte, se dispone de las transferencias condicionadas de ingresos, que han mostrado efectos positivos en la calidad y diversidad de la dieta consumida por las familias y en la proporción de los ingresos que los hogares destinan a la compra de los alimentos, aun cuando sus impactos nutricionales no han sido del todo claros. Existen asimismo otras formas de transferencias específicamente diseñadas para sostener el consumo de las familias más pobres ante las crisis económicas, como los cupones y tickets de alimentos o los esquemas de alimentos por trabajo y/o educación.

Finalmente, una tendencia reciente ha sido la instrumentación de programas para la atención de grupos en riesgo nutricional, a quienes se les entrega complementos alimentarios enriquecidos con suplementos multivitamínicos. Entre estas iniciativas, cabe mencionar al Plan Más Vida, desarrollado en la provincia de Buenos Aires, que atiende a embarazadas, nodrizas y niños de 0-5 años de familias extremadamente pobres a través de complementos alimentarios, controles de salud, vigilancia nutricional y capacitación. También destaca el Programa Nacional de Micronutrientes en Nicaragua, que proporciona alimentos fortificados (azúcar, sal, harina) con vitamina A y hierro, que cubren más del

<sup>8</sup> Véase el sitio web del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, [[http://www.minpal.gob.ve/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9&Itemid=27](http://www.minpal.gob.ve/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=27)].

80% de las necesidades de micronutrientes de la población beneficiaria, y que además presta servicios preventivos de salud (Cohen y Franco, 2005).

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

---

## **C. EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA LA PRIMERA META DEL MILENIO**

**Hacia fines de 2007 América Latina se encontraba bien encaminada a cumplir con la primera meta del Milenio; su grado de avance era cercano al 90% y 9 países tenían un avance igual o superior al esperado. Aun cuando las perspectivas futuras son todavía positivas, el escenario de incertidumbre y volatilidad configurado en los últimos meses de 2008 puede disminuir las posibilidades de alcanzar dicha meta. Por su parte, la posibilidad de reducir la pobreza total a la mitad se vislumbra más lejana, ya que al 2007 se había recorrido apenas un 59% del camino. Por otra parte, la evaluación basada en los promedios nacionales debe ser complementada con una mirada específica a grupos particulares de la población, que permitan arribar a formulaciones de política concretas. Dimensiones tales como el área de residencia, el clima educacional del hogar, el sexo del jefe o el grupo étnico de pertenencia revelan amplias disparidades en cuanto a incidencias de la pobreza extrema y grados de avance hacia la consecución de la meta.**

### **1. POSIBILIDADES DE ALCANZAR LA META A NIVEL AGREGADO**

Un referente indispensable para el desarrollo social de los países está dado por los objetivos de desarrollo del Milenio, cuyo marco de evaluación ha sido recientemente revisado (véase el recuadro I.6). Como parte del examen periódico que realiza la CEPAL sobre el progreso de los países hacia la consecución de diversas metas, en esta sección, se hace uso de las nuevas estimaciones de pobreza disponibles para dar seguimiento a la primera meta del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza o indigencia.<sup>9</sup>

De acuerdo con las estimaciones de pobreza al año 2007, América Latina está bien encaminada a cumplir con la primera meta del Milenio. El porcentaje de personas indigentes en la región, que al año 2007 alcanza 12,6%, se encuentra a poco más de un punto porcentual de distancia de la meta, 11,3%. Ello implica que en el lapso transcurrido hasta la fecha, que equivale a un 68% del tiempo total disponible para cumplir con la meta, ya se ha recorrido un 88% del camino previsto (véase el gráfico I.10).

En el caso de la meta algo más exigente de reducir la pobreza total a la mitad entre 1990 y 2015, planteada en ediciones anteriores del *Panorama social de América Latina* como más acorde con el grado de desarrollo económico de la región, el nivel de avance es de 59%, y por tanto inferior al porcentaje esperado. Aunque la tasa de pobreza total de América Latina se ha reducido de manera apreciable, de 48,3% en 1990 a 34,1% en 2007, el punto de llegada (24,2%) aún se encuentra distante.

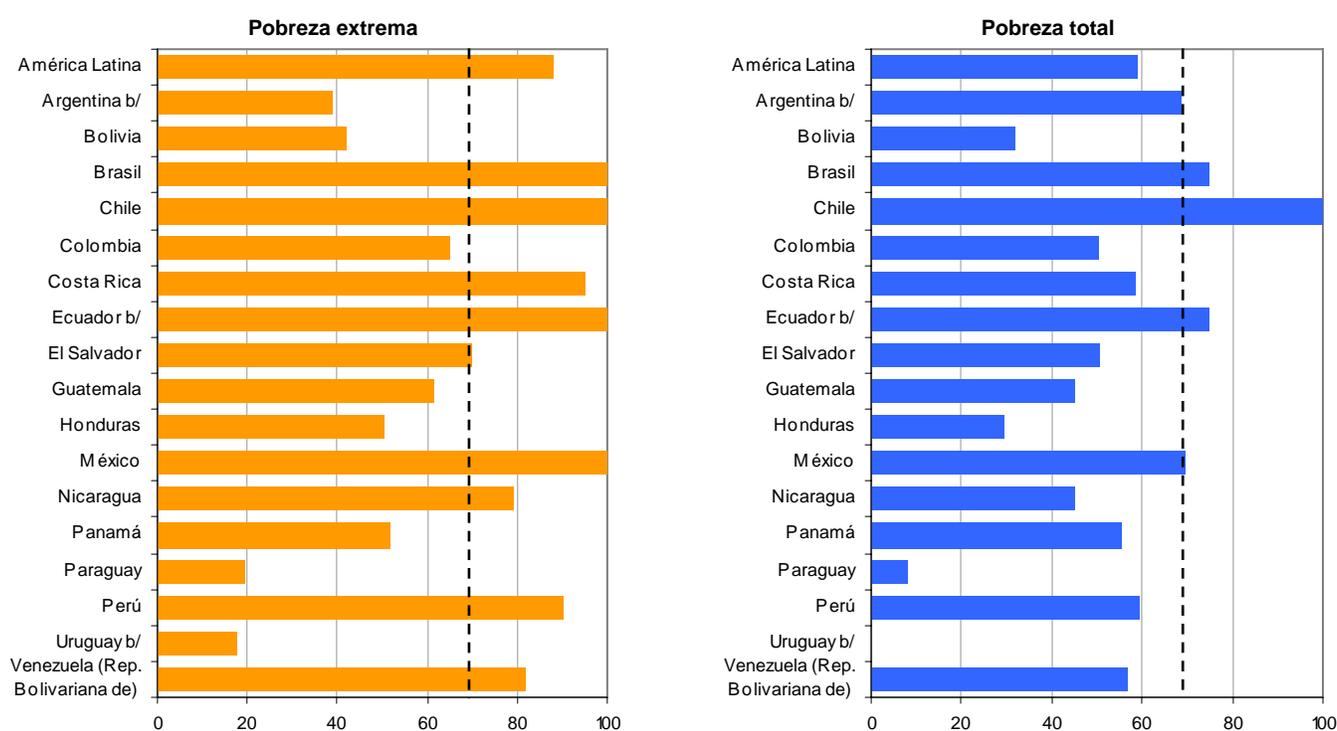
Los avances a nivel regional son el resultado de tendencias heterogéneas en los distintos países. Cuatro de ellos, Brasil, Chile, Ecuador (datos de áreas urbanas) y México, han alcanzado la primera meta del Milenio, a los que se podría sumar Costa Rica, que presenta con un 95% de avance. Otros cinco países, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, han avanzado a un ritmo similar o superior al esperado, con porcentajes de progreso entre 65% y 90%.

<sup>9</sup> Véase el capítulo 2 para un análisis actualizado de las nuevas metas e indicadores del Milenio relacionados con el empleo.

Los demás países muestran un rezago en su marcha hacia la consecución de la meta. Las mayores brechas entre la situación actual y el umbral propuesto, en términos absolutos, se presentan en Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay, donde bordean o superan los 12 puntos porcentuales.

En el caso de la pobreza total, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México presentan un porcentaje de avance igual o superior al previsto, aunque solo Chile ha logrado reducirla a la mitad de lo registrado en 1990. En el otro extremo, son varios los países cuyo porcentaje de avance sigue estando por debajo del 30%, es decir, ni siquiera la mitad de lo previsto a la fecha.

**Gráfico I.10**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2007 a/**



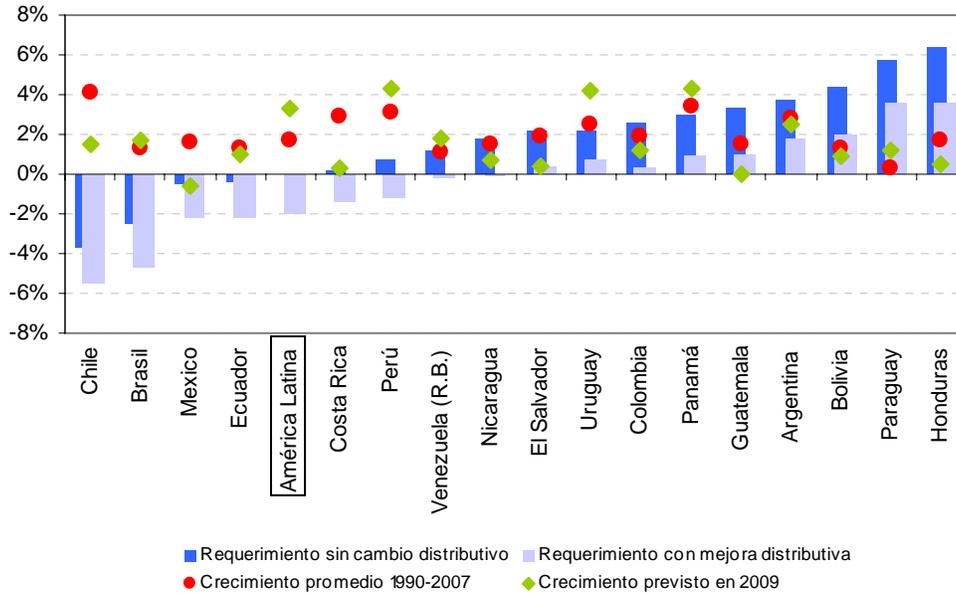
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado al 2007 (68%).

b/ Áreas urbanas.

A partir de simulaciones basadas en las encuestas de hogares, es posible inferir que la tasa de crecimiento promedio que requiere la región para alcanzar la primera meta del Milenio es de 1,2%, cifra similar al crecimiento poblacional previsto hasta el 2015. El valor reducido de esta tasa se explica en parte por el “subsidio” que implica el que Brasil, Chile y México, que representan alrededor del 60% de la población de la región, hayan superado ya la meta (véase el gráfico I.11).

**Gráfico I.11**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO PER CÁPITA REQUERIDAS PARA ALCANZAR LA PRIMERA META DEL MILENIO**



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

El crecimiento requerido a nivel regional se compone de esfuerzos muy diversos por parte de los países. Mientras el producto por habitante de algunos países debiera crecer más de un 4% anual, otros requieren tasas inferiores al 2% anual e incluso, aquellos que ya alcanzaron la meta, tienen un margen en el que eventuales reducciones en el ingreso per cápita los mantendrían en la misma categoría.

A grandes rasgos, es posible identificar tres grupos de países según sus perspectivas de cumplimiento de la meta. El primer grupo, integrado por Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y México, es el que tiene las más altas posibilidades de tener, en el año 2015, una tasa de pobreza extrema inferior a la mitad de aquella registrada en 1990. Si bien varios de ellos pudieran ser vulnerables en el escenario actual, los avances logrados hasta ahora dan un margen con el que no cuentan los demás países. El segundo grupo está integrado por países que si bien no cuentan con el beneficio de haber superado ya la meta, requieren una tasa de crecimiento acorde con su desempeño histórico y con las expectativas de crecimiento para el futuro próximo. Entre ellos figuran Argentina, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Finalmente, hay un tercer grupo de países cuya tasa de crecimiento requerido es superior al promedio de crecimiento desde 1990 y también a las proyecciones para el año 2009. En él se incluyen Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Es preciso recalcar el importante impacto de pequeñas mejoras distributivas en las posibilidades de alcanzar la primera meta del Milenio. Un crecimiento que, aunque pequeño, favorezca en mayor medida a los más pobres, puede reducir significativamente la tasa de crecimiento requerido y llevarla a niveles más factibles. Incluso en los países que enfrentan los mayores desafíos de crecimiento, un cambio distributivo equivalente a una reducción del índice de Gini del 10%

permitiría que casi todos ellos reduzcan la pobreza de acuerdo al objetivo planteado (véase nuevamente el gráfico I.11). Este tema se retoma en la siguiente sección, donde se ilustra cómo el “efecto distribución” ha permitido lograr avances significativos en la reducción de la pobreza, más allá de los que se hubiera conseguido exclusivamente a partir de un incremento uniforme de los ingresos medios de los hogares.

La evaluación sobre qué tan factible resulta alcanzar la meta fijada para 2015 constituye un ejercicio que se ve fuertemente afectado por el contexto de incertidumbre económica que ha empezado a predominar en los últimos meses del 2008, asociado a la crisis financiera internacional y a la resultante desaceleración de la economía mundial. Como fue señalado más arriba, cabe prever un menor crecimiento económico de América Latina y el Caribe en 2009, así como cierto deterioro distributivo (véase el recuadro I.2), factores que podrían derivar en una elevación de la pobreza y la indigencia. De cualquier manera, teniendo en cuenta el grado de avance logrado, la meta continúa apareciendo como alcanzable para la gran mayoría de los países, aunque ello en definitiva dependerá de la duración del período de bajo crecimiento y de la profundidad de las dificultades que acarree. El hecho que la región enfrente este episodio con un contexto macroeconómico más sólido que en otras coyunturas facilita la posibilidad de desplegar acciones que mitiguen los efectos negativos del menor crecimiento sobre los ingresos de los más pobres. No debe, sin embargo, dejarse de considerar que una recesión extendida puede impedir el logro de la meta en aquellos países que actualmente se encuentran más alejados de ella y que requerirían tasas de crecimiento altas y sostenidas.

**Recuadro I.6**  
**NUEVO MARCO DE MONITOREO DE**  
**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO<sup>a</sup>**

Los objetivos y metas de desarrollo del Milenio se enunciaron en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas. El primer marco de monitoreo consistió en una lista de 18 metas y 48 indicadores que debían responder a 8 objetivos específicos, a saber: 1) La erradicación de la pobreza y el hambre; 2) el logro de la educación primaria universal; 3) la promoción de la igualdad entre los sexos; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) el mejoramiento de la salud materna; 6) el combate del VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) la sostenibilidad del medioambiente, y, 8) el fomento a una alianza mundial para el desarrollo.

En la Cumbre Mundial del 2005 se acordó agregar 4 nuevas metas al marco de monitoreo vigente a la fecha, que permitieran una mejor supervisión cuantitativa de los objetivos ya planteados. Se relevaron los temas de empleo productivo y trabajo decente, acceso a servicios de salud reproductiva, acceso a tratamiento para el VIH y biodiversidad. La selección de los nuevos indicadores relativos a estas metas fue encargada al Grupo Inter-Agencial y de Expertos en Indicadores ODM (IAEG).

El IAEG presentó el Nuevo Marco Oficial de Monitoreo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Asamblea General en su 62a Sesión en 2007, el cual será utilizado para reportar anualmente a la Asamblea General y se espera sirva para el seguimiento de los ODM en todos los asuntos oficiales. Dicho marco contiene 21 metas y 60 indicadores reenumerados correlativamente de acuerdo a los respectivos objetivos y metas.<sup>b</sup> Además algunas metas e indicadores fueron eliminados y otros reformulados. Entre los cambios más significativos se cuentan los siguientes:

- ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Se incorporó una nueva meta, referida a “lograr el empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”. Para ella se definieron cuatro indicadores oficiales que contemplan la medición de la tasas de crecimiento de la productividad por trabajador, el porcentaje de población ocupada, el porcentaje de trabajadores extremadamente pobres y la proporción de los trabajadores que posee empleos inestables y poco seguros (“trabajadores vulnerables”). Por otra parte, se hizo explícita la recomendación de dar seguimiento a las tendencias de pobreza a través de la utilización de las líneas de pobreza nacionales. Si bien la línea de pobreza de “1 dólar al día” permite comparar en términos absolutos las diversas realidades de los países del mundo, las líneas de pobreza nacionales posibilitan además mediciones más pertinentes a cada país y resultan de mayor utilidad para el diseño de políticas públicas (véase el capítulo II de la presente edición del Panorama social).
- ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Se reformuló el antiguo indicador que correspondía a los alumnos que culminan la educación primaria, por un indicador de supervivencia al último grado de enseñanza primaria. Si bien el nuevo indicador plantea mayores dificultades metodológicas para su cálculo, corresponde a una medida más directa de la meta 2.A, que busca asegurar que para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- ODM 5: Mejorar la salud materna. Se incorporó una nueva meta que reconoce el acceso universal a la salud reproductiva como un derecho fundamental de la mujer. Para cuantificar sus avances se añaden tres nuevos indicadores oficiales, relacionados con la tasa de natalidad entre los adolescentes, la cobertura de atención prenatal, y las necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.
- ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Se incorporó una nueva meta que insta a lograr, al año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA, medido a través de la proporción de la población portadora de VIH que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales. Además de ello gran parte de los indicadores fueron reformulados: se enfocó la medición de la prevalencia del VIH/SIDA en la población joven; se dio mayor relevancia a la incidencia que a la prevalencia asociada al paludismo; se distinguieron los mecanismos de prevención contra el paludismo, de los tratamientos con medicamentos para el mismo propósito, y; se incorporó además de la medición de la prevalencia y la mortalidad asociada a la tuberculosis, la incidencia asociada a la misma enfermedad.
- ODM 7: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente. Para medir los avances en la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del

medio ambiente, se han agregado tres indicadores de diversa naturaleza: consumo de las sustancias que agotan la capa de ozono, proporción de las poblaciones de peces que están dentro de los límites biológicos seguros, y proporción de los recursos hídricos utilizados. Adicionalmente se ha incorporado una nueva meta relativa a reducir la pérdida de diversidad biológica, que considera un nuevo indicador que calcula la proporción de especies en peligro de extinción. Estas modificaciones representan un gran desafío para los sistemas estadísticos de los países, ya que algunos de los nuevos indicadores ambientales poseen limitaciones importantes para su levantamiento y monitoreo.

-----  
a/ Aprobado en la Asamblea General en su 62a Sesión en 2007, y vigente desde el 15 de enero de 2008. Véase la lista completa de indicadores en [www.cepal.org/mdg](http://www.cepal.org/mdg).

b/ La nueva numeración de los indicadores es una cifra compuesta por el número del objetivo seguida del número correlativo del indicador (por ejemplo, el cuarto indicador del objetivo 1 figura como el indicador 1.4).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

---

## 2. EVALUACIÓN DEL PROGRESO HACIA LA PRIMERA META DEL MILENIO POR SUBGRUPOS DE POBLACIÓN<sup>10</sup>

Es conveniente complementar los análisis agregados a nivel nacional con otros que tomen en cuenta diversas dimensiones que permitan caracterizar los avances en relación a grupos y estratos específicos de la población, particularmente en América Latina, cuyos altos niveles de desigualdad son uno de sus rasgos más característicos.

Sobre la base de la información que proveen regularmente las encuestas de hogares de la región se seleccionaron cuatro dimensiones que son pertinentes para examinar de manera desagregada el progreso de los países hacia el logro de la meta de pobreza. Estas son: a) el *lugar de residencia de la población*, según áreas urbanas y rurales; b) el *clima educacional del hogar*, que hace referencia al promedio de años de estudio del jefe de hogar y del cónyuge y que capta la disponibilidad de capital humano, factor determinante del acceso al empleo e ingresos de los hogares; c) el *sexo del jefe de hogar*, que busca destacar la condición de mayor vulnerabilidad que se asocia a la condición de jefatura femenina del hogar y que normalmente corresponde a hogares en que no hay presencia de cónyuge varón, y, d) el *origen étnico o racial de la población*.

Estas dimensiones son relevantes en un doble sentido. En primer lugar, remiten a subgrupos de población que en todos los países presentan diferencias significativas en relación con la magnitud de la pobreza que los afecta. De ellos, se concentra la atención en el avance que han registrado los estratos de población con mayor rezago, es decir, los que exhiben los más altos índices de pobreza.

En segundo lugar –y en gran medida como consecuencia de lo anterior– se trata de dimensiones que comúnmente se consideran en el diseño de políticas y programas de combate a la pobreza, ya sea de manera directa, en tanto permiten distinguir grupos objetivo de las políticas (población rural pobre, por ejemplo), o indirectamente, como base para el diseño y evaluación de programas sociales (por ejemplo, la importancia de la condición de jefa de hogar en los programas de transferencias monetarias condicionadas y la presencia de niños y niñas en edad escolar para establecer las contraprestaciones típicas de esos programas).

### 2.1 Avances en las zonas urbanas y rurales

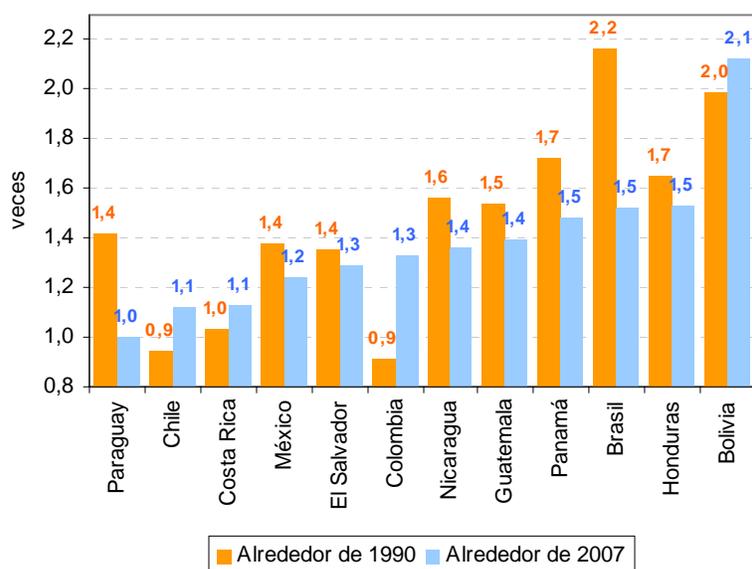
Las mediciones de pobreza por ingreso y aquellas que se basan en indicadores de necesidades básicas insatisfechas muestran que la población que vive en las áreas rurales tiene mayores carencias en comparación con la que reside en las áreas urbanas en los países latinoamericanos. El ingreso promedio de los hogares urbanos es mayor que el correspondiente a los rurales, aunque las disparidades entre ambos difieren notablemente entre los países. En Bolivia, el ingreso urbano más que duplica el rural; en Brasil, Honduras, Nicaragua y Panamá lo supera en 50% a 60%; en Colombia, El Salvador, Guatemala y México el ingreso medio urbano es entre 25% y 40% mayor que el rural. Las menores diferencias se presentan en Chile y Costa Rica, donde el ingreso urbano es

---

<sup>10</sup> Esta sección adopta la estructura y los principales argumentos del análisis desarrollado en León (2008); los porcentajes de avance han sido recalculados en base a la nueva información disponible.

12% mayor al rural, y particularmente en Paraguay, donde ambas áreas tienen un ingreso medio similar (véase el gráfico I.12).<sup>11</sup>

**Gráfico I.12**  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): DISPARIDADES EN EL INGRESO MEDIO DE LOS HOGARES ENTRE ÁREAS URBANAS Y RURALES a/, ALREDEDOR DE 1990 b/ y 2007**



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

a/ Corresponde al ingreso medio de los hogares urbanos entre el ingreso medio de los hogares rurales, ambos expresados en múltiplos de la línea de pobreza de cada contexto geográfico.

b/ El año base corresponde a 1997 en Bolivia, 1995 en El Salvador, 2002 en Panamá y 1999 en Paraguay, por no disponerse de encuestas de hogares con representatividad nacional para los años anteriores.

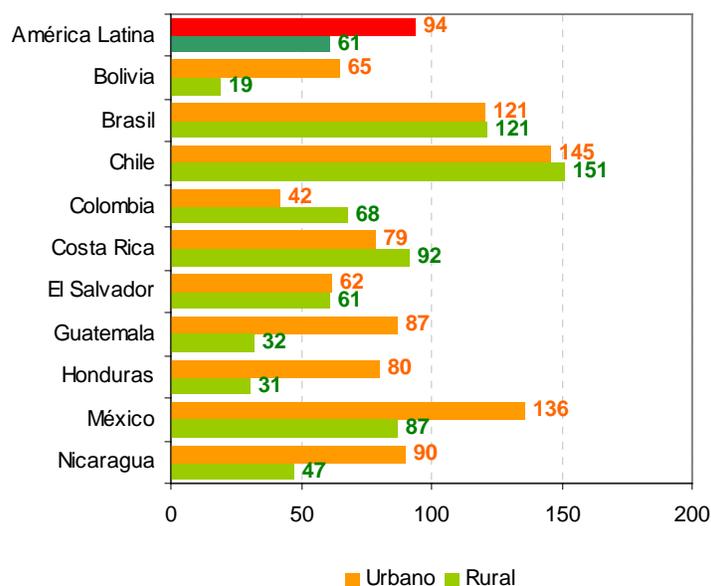
La mayoría de países analizados ha mostrado una disminución de las disparidades urbano-rurales desde los años noventa. La mayor reducción de la brecha se presenta en Brasil, donde esta pasó de 2,2 a 1,5, gracias a un crecimiento de los ingresos rurales muy superior al de los ingresos urbanos, que también se incrementaron de manera importante. También México, Panamá y Paraguay exhibieron reducciones importantes de las disparidades de ingresos entre áreas, aunque una parte de ellas se origina en un deterioro de los ingresos reales en las áreas urbanas. Por otra parte, Bolivia, Chile y Colombia presentaron un acrecentamiento de la brecha entre contextos geográficos.

Al nivel regional, la tasa de progreso de las áreas rurales es significativamente menor que la de las áreas urbanas. Mientras las primeras han recorrido aproximadamente un 61% del camino hasta la meta, las segundas prácticamente la han alcanzado ya. Este patrón desfavorable para las áreas rurales se repite en varios países, particularmente en aquellos con bajas tasas de progreso a nivel nacional, como Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero también en Colombia y México, que han logrado avances más significativos. En contraste, varios de los países que han logrado los mayores avances en la reducción de la pobreza extrema al nivel nacional son también los que han priorizado los avances en las áreas rurales. En efecto, Brasil, Chile y Costa Rica, países que ya

<sup>11</sup> Téngase presente que los ingresos medios de cada área han sido divididos por el valor de la línea de pobreza, como una forma aproximada de considerar las diferencias en el costo de vida entre ellas. Considerando que las líneas urbanas son más altas que las rurales, la disparidad de los ingresos medios en términos nominales es mayor a la aquí reportada.

alcanzaron la primera meta del Milenio o se hayan muy cerca de lograrlo, presentan tasas de progreso en las áreas rurales similares o mayores que las de las áreas urbanas. Este resultado sugiere que priorizar el avance de los grupos más rezagados en un país puede ser una estrategia viable con la búsqueda de una mejora general de las condiciones de vida (véase el gráfico I.13).

**Gráfico I.13**  
**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA**



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

Por otra parte, los resultados descritos ilustran la importancia que tiene llevar a cabo un análisis desagregado. A manera de ejemplo, tanto Chile como México registraron bajas importantes en la pobreza y ya alcanzaron la meta referida a pobreza extrema. No obstante, si bien en Chile las áreas rurales se han beneficiado de un progreso similar al urbano, en México las áreas rurales se han rezagado aún más respecto a las áreas urbanas de lo que se encontraban a principios de la década pasada. Debido a que es perfectamente factible que un país alcance la meta estipulada a pesar de que una parte importante de su población no haya avanzado al mismo ritmo, se debe insistir en la importancia de no perder de vista la situación de los grupos menos favorecidos.<sup>12</sup>

## 2.2. Avances en hogares con distinto clima educacional

Una dimensión particularmente relevante para analizar de manera desagregada el cumplimiento de la primera meta del Milenio se basa en la diferenciación de los hogares según el capital humano del que disponen. En efecto, el logro educativo de los miembros del hogar no sólo es un buen indicador del estrato socioeconómico al que pertenecen, sino que constituye además un factor determinante de las oportunidades de los hijos que aún no se han incorporado al mercado de trabajo. El alto grado de transmisión de capital educacional entre padres e hijos y, por lo tanto, de oportunidades laborales,

<sup>12</sup> Esto es similar a lo que sucede al nivel regional, puesto que América Latina ha avanzado de manera importante hacia la consecución de la meta aun cuando varios países se hallan todavía muy lejos de alcanzarla.

representa uno de los factores que más incide en la alta desigualdad socioeconómica y en los elevados niveles de pobreza absoluta presentes en la mayoría de los países latinoamericanos, a partir de lo cual se puede señalar que el capital educacional de los hogares constituye quizás el criterio de clasificación más apropiado para un examen del progreso en la reducción de la pobreza en distintos estratos socioeconómicos.<sup>13</sup>

Para caracterizar al hogar de acuerdo a su capital educacional, es conveniente centrar la atención en aquellos miembros que determinan en mayor medida el nivel de ingreso del mismo y que a través de ese capital influyen en las oportunidades de bienestar del conjunto de sus miembros. Para ello, se emplea la variable *clima educacional del hogar*, que se define como el promedio del número de años de educación alcanzados por el jefe y el cónyuge.<sup>14</sup>

A partir del clima educacional los hogares se pueden clasificar en tres grupos: a) nivel bajo, que corresponde a enseñanza primaria incompleta (menos de 6 años en la mayoría de países); b) nivel medio, equivalente a enseñanza primaria completa hasta secundaria incompleta, y, c) nivel alto, que se corresponde con un nivel educativo igual o superior a la enseñanza secundaria completa.<sup>15</sup>

Un primer aspecto a destacar es que en todos los países de menor ingreso por habitante, 25% o más de la población en hogares de clima educacional bajo se encontraban en situación de indigencia y en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay) la indigencia afectaba a más del 40%. En los hogares con clima educacional alto, por el contrario, tanto en los países de mayor como de menor ingreso por habitante la incidencia de la indigencia no supera el 10%. Esto indica que el capital educacional del hogar constituye una dimensión adecuada para identificar estratos de población con distintas probabilidades de encontrarse en indigencia.

Cabe destacar asimismo que aun cuando todos los países han logrado tasas netas de matrícula primaria muy altas (superiores a 90% en la gran mayoría de los países) (CEPAL, 2005), la población que vive en hogares de muy bajo capital educacional corresponde aproximadamente a la tercera parte de la población regional. Incluso en algunos países de mayor desarrollo relativo este grupo representa alrededor del 20% de la población, porcentaje que excede el 50% en varios países de menor ingreso per cápita.

El avance hacia la consecución de la primera meta del Milenio, entre 1990 y 2007, según el capital educacional de los hogares presenta situaciones diversas. En 10 países, la reducción de la indigencia entre los hogares de menor clima educacional ha sido inferior a la de los demás (véase el gráfico I.14). Este resultado merece atención particular, pues indica que los hogares que no han logrado salir de la pobreza extrema son precisamente los que con mayor probabilidad reproducen entre generaciones las condiciones de pobreza estructural, y por tanto requieren una atención particular de la política pública. Pero así también debe tenerse presente que en muchos de estos países se ha producido un incremento pronunciado del nivel educativo de los hogares, reduciendo

---

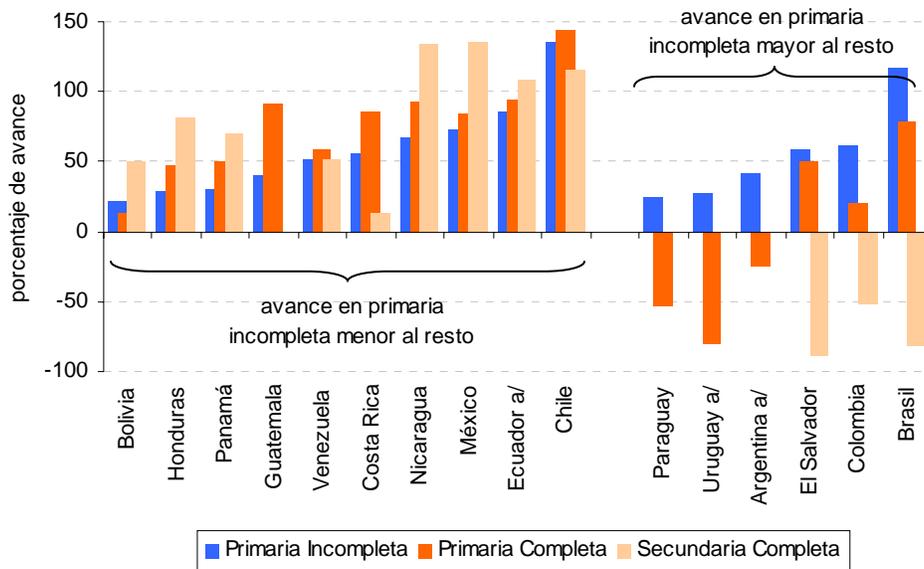
<sup>13</sup> Desde el punto de vista operacional, además, el uso de esta variable presenta la ventaja de que todas las encuestas de hogares proveen información sobre educación de los miembros del hogar y es posible construir estratos sobre bases comparables.

<sup>14</sup> En los hogares monoparentales (con ausencia de cónyuge) el clima educacional corresponde al número de años de estudio del jefe o la jefa del hogar.

<sup>15</sup> Como criterio de agrupación se utilizó la duración de los ciclos escolares definida por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997, elaborada por UNESCO.

considerablemente el porcentaje de personas que viven en hogares con bajo clima educacional. Por tanto, aun cuando el porcentaje de personas en hogares de menor clima educacional pueda no haberse reducido tanto como los otros, el número absoluto de personas en dicha categoría sí puede haberlo hecho. Dicha diferencia explica porqué es posible encontrar en esta categoría a países con tasas de indigencia y niveles de cumplimiento de la meta a nivel nacional altamente diversos. En efecto, mientras en países como Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela la participación de los hogares con bajo clima educacional en el total se ha reducido en más de 15 puntos porcentuales, en Nicaragua y Panamá lo ha hecho en menos de 5 puntos porcentuales. Finalmente, cabe advertir que en 6 países el avance hacia la consecución de la primera meta del Milenio fue superior entre los hogares de menor clima educacional que en el resto.

**Gráfico I.14**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO SEGÚN CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR a/, 1990 – 2007 b/**



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

a/ Se omite los porcentajes de avance de las categorías en que la tasa de indigencia es inferior al 1%, ya sea en el año inicial o el final.

b/ El año base corresponde a 1997 en Bolivia, 1995 en El Salvador, 2002 en Panamá y 1999 en Paraguay, por no disponerse de encuestas de hogares con representatividad nacional para los años anteriores.

c/ Áreas urbanas.

### 2.3 Avances en hogares con jefatura femenina

Entre la multiplicidad de cambios que se han registrado en los tipos de familia durante las dos décadas pasadas en la región, destaca la disminución de las familias nucleares biparentales con hijos y el aumento de las familias monoparentales (con o sin hijos), en la mayoría de las cuales es la mujer la que cumple el papel de jefa de hogar,<sup>16</sup> fenómeno que ha ido en paralelo con el aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica. El concepto de *jefatura de hogar femenina* es de utilidad en la medida que permite identificar dentro del conjunto de los hogares a aquellos en los que la ausencia de la pareja masculina obliga a las mujeres a hacerse cargo

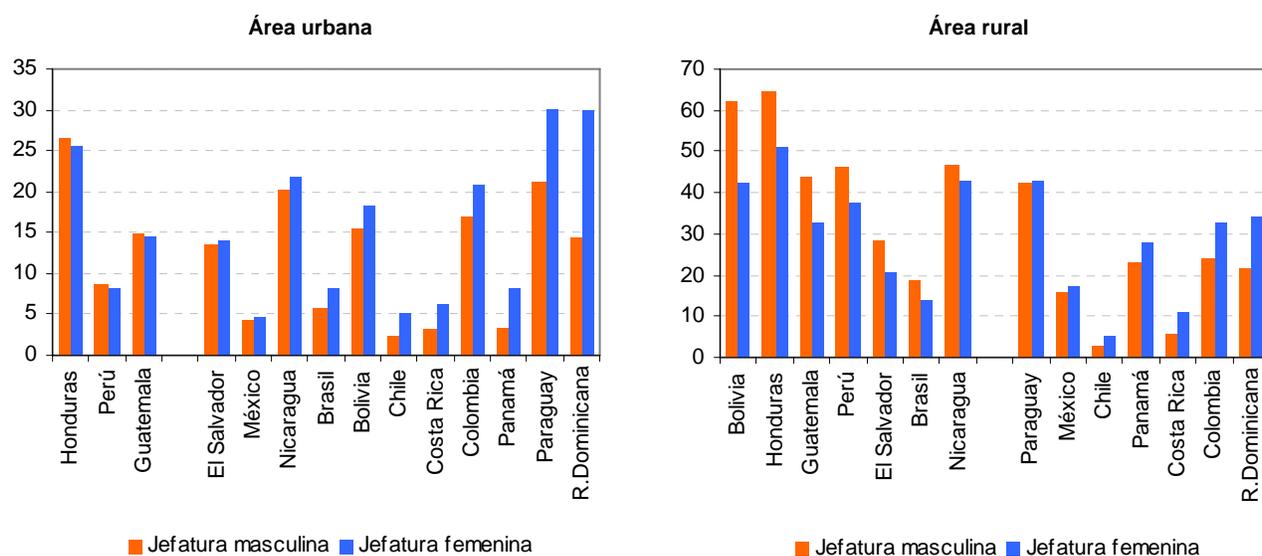
<sup>16</sup> Véase, CEPAL (2007c), capítulo IV.

totalmente de la manutención del hogar, situación especialmente compleja cuando hay hijos pequeños. Otro factor que agrega relevancia a esta dimensión es la importancia del papel que desempeñan las mujeres jefas en los principales programas de combate a la pobreza en América Latina, principalmente en la administración de los recursos contemplados en los programas de transferencias condicionadas.

En el marco de esta dimensión, en primer lugar, se destaca el aumento de la proporción de hogares con jefatura femenina declarada en la región y el aumento del porcentaje de personas que reside en ellos. Actualmente una de cada cuatro personas en América Latina vive en un hogar en que el jefe es mujer, mientras que a principios de la década de los años noventa dicha relación era de una persona entre siete.

En segundo lugar, la evidencia muestra una mayor vulnerabilidad de los hogares con jefa mujer, aunque este es un fenómeno más urbano que rural. Así, si bien existe una correlación entre jefatura de hogar femenina e indigencia, esta no se da con igual intensidad entre los países ni entre las zonas urbanas y rurales. En efecto, en muchos casos los hogares rurales con jefa mujer no presentan tasas de indigencia más elevadas que aquellos con jefe varón, como ocurre en las zonas urbanas de todos los países, con excepción de Guatemala, Honduras y Perú (véase el gráfico I.15). Ello podría explicarse, al menos en parte, porque en las zonas rurales no es poco frecuente que el cónyuge varón emigre o desempeñe actividades en lugares apartados y por períodos prolongados (por ejemplo, trabajos temporales en faenas agrícolas).

**Gráfico I.15**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA SEGÚN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR, ÁREAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2007**

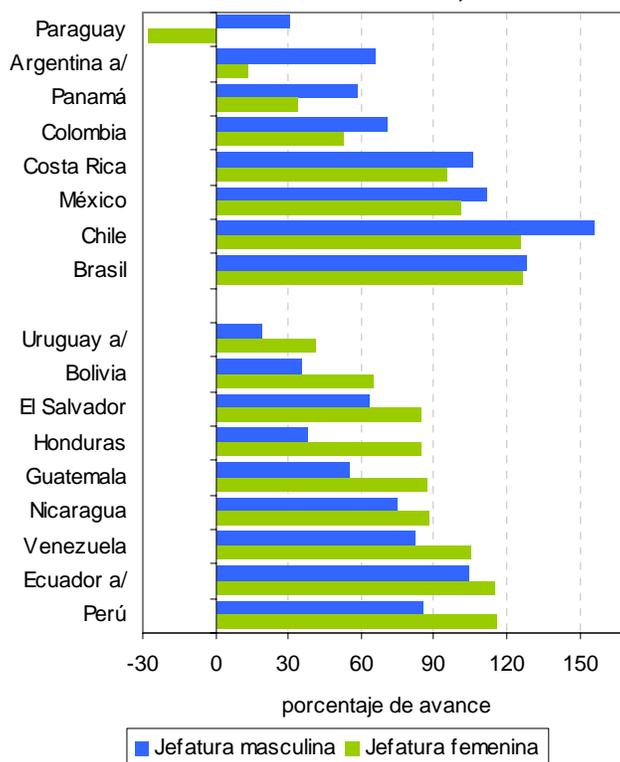


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El progreso hacia la primera meta del Milenio diferenciado por sexo del jefe del hogar presenta situaciones distintas entre países. Por una parte, siete países presentan una reducción más rápida de la indigencia en los hogares con jefatura masculina, específicamente Argentina, Chile, Colombia,

Costa Rica, México, Panamá y Paraguay. En ellos, la brecha entre ambos grupos de hogares va desde los 10 puntos porcentuales, en México, hasta más de 50 puntos porcentuales, en Argentina y en Paraguay, país en el cual los hogares con jefa mujer registran el único aumento de la pobreza extrema en la región. Por el contrario, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela exhiben porcentajes de avance de los hogares con jefa mujer entre 11 y 47 puntos porcentuales más altos que los de los hogares con jefe hombre. Brasil es el único país que no muestra diferencias significativas entre los hogares con jefatura masculina y femenina (véase el gráfico I.16).

**Gráfico I.16**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO**  
**SEGÚN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR a/, 1990 – 2007 b/**



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

## 2.4 Avances según origen étnico de la población

A pesar del renovado interés por la situación de los pueblos originarios en América Latina, hay un notable rezago en materia de calidad de la información necesaria para su “visibilidad estadística”. Recién en la ronda de censos del año 2000 se incluyeron preguntas relativas a la identificación étnica de la población en casi todos los países, generalmente sobre la base de la autoidentificación, conforme a las recomendaciones internacionales.<sup>17</sup> No obstante, los censos no constituyen una

<sup>17</sup> Las diferencias en la forma de captar la pertenencia o el origen étnico y racial de la población en los censos más recientes no asegura el adecuado registro de las personas pertenecientes a ellos y la comparabilidad de los datos recolectados.

fuentes adecuadas de información para hacer un seguimiento del progreso hacia la primera meta del Milenio, por no proveer información acerca de los ingresos de los hogares. Por su parte, las encuestas de hogares, que sí satisfacen este requisito, son fuentes limitadas para dar cuenta de la dimensión étnica, ya sea porque no incorporan preguntas al respecto, lo hacen de maneras diferentes que limitan la posibilidad de hacer análisis comparativos o cuentan con muestras insuficientes para obtener estimaciones representativas para este subgrupo.

En atención a estas restricciones, no resulta factible desagregar satisfactoriamente el seguimiento de la primera meta del Milenio por grupos étnicos. Sin embargo, la información disponible a partir de los censos de población y de las encuestas de hogares de siete países permite ilustrar claramente las diferencias en las condiciones de vida según esta dimensión.

En términos generales, se estima que actualmente la población indígena supera los 30 millones de personas, alrededor de 6% de la población total de América Latina. Además, poco más del 80 por ciento de la población indígena vivía en Bolivia, Guatemala, México y Perú y alrededor de 70 por ciento se concentraba en países de bajo ingreso por habitante. Por otra parte, aun cuando un alto porcentaje de la población indígena vive en zonas rurales, una de las tendencias actuales es la alta diversidad étnica que se observa en las ciudades. Así, datos para 10 países indican que alrededor de 2000, más del 80% de la población indígena de Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay residía en zonas rurales. En cambio, en Guatemala y México aproximadamente uno de cada tres indígenas vive en zonas urbanas, y en Bolivia, Brasil y Chile más de la mitad de ellos vive en ciudades (CEPAL, 2007).

La población indígena suele vivir en condiciones más desfavorables que las del resto de la población, independientemente de la zona de residencia. Por ejemplo, la mortalidad infantil (entre los menores de un año) y la mortalidad entre los menores de cinco años es mucho más alta entre la población indígena. Las estimaciones para el promedio regional señalan que la mortalidad infantil entre los indígenas es un 60% mayor que entre los no indígenas. Si bien el asentamiento urbano de la población indígena reduce la mortalidad infantil (con respecto a las zonas rurales), ello no acorta la brecha que la separa de la población no indígena. De hecho, en algunos países (Guatemala, Honduras, México, Brasil y Costa Rica) esa brecha es mayor en las zonas urbanas que en las rurales (véase el cuadro III.9 en CEPAL, 2007).

Algo similar sucede con la incidencia de la pobreza extrema en los grupos indígenas y afrodescendientes, que supera a la del resto de la población tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Ello muestra que las diferencias en las condiciones de vida que los desfavorecen no son el efecto del contexto, rural o urbano, sino las inequidades con base en el origen étnico y racial de la personas (véase el cuadro I.5).

Si bien la población perteneciente a algún grupo étnico registra un nivel de indigencia urbana más bajo que en las zonas rurales, sigue estando en condición de desventaja con respecto al resto de la población. En Bolivia y Brasil, esa desventaja incluso se acentúa en las áreas urbanas, como lo muestran las mayores diferencias relativas entre las correspondientes tasas de indigencia, mientras que en Chile y Ecuador sucede lo inverso.

En las áreas rurales, la pobreza extrema se ha reducido de manera más lenta entre los grupos indígenas y afrodescendientes que en el resto de la población, como lo muestra la evolución

observada en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Panamá.<sup>18</sup> La evolución ha sido dispar entre áreas urbanas y rurales. En Bolivia y Brasil la tasa de indigencia en los grupos étnicos se redujo más rápidamente en las áreas urbanas que en las rurales, mientras que en Chile y Paraguay sucedió lo contrario.

**Cuadro I.5**  
**AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA ENTRE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE Y EL RESTO DE LA POBLACIÓN a/, ÁREAS URBANAS Y RURALES**  
(porcentajes)

		Área urbana			Área rural		
		No indígena ni afro-descendiente	Indígena o afro-descendiente	Diferencia relativa b/	No indígena ni afro-descendiente	Indígena o afro-descendiente	Diferencia relativa b/
Bolivia	1999	12,9	25,4	2,0	56,7	66,3	1,2
	2007	11,3	21,4	1,9	46,8	63,8	1,4
	Var. porcentual	-12,3	-15,8		-17,4	-3,8	
Brasil	1990	16,1	26,8	1,7	45,7	52,2	1,1
	2007	6,3	9,5	1,5	17,8	21,4	1,2
	Var. porcentual	-60,9	-64,6		-61,1	-59,0	
Chile	1996	5,1	7,0	1,4	8,8	13,3	1,5
	2006	3,1	4,2	1,3	3,0	6,2	2,1
	Var. porcentual	-38,2	-40,3		-65,8	-53,3	
Ecuador	2002	19,3	20,6	1,1	...	...	...
	2007	11,6	20,0	1,8	20,7	32,3	1,6
	Var. porcentual	-40,0	-3,2		...	...	
Panamá	2002	9,0	...	...	27,0	68,7	2,5
	2007	5,0	...	...	17,5	49,1	2,8
	Var. porcentual	-44,5	...		-35,4	-28,5	
Paraguay	1999	10,0	31,7	3,2	23,3	60,6	2,6
	2007	18,1	31,7	1,8	26,0	47,0	1,8
	Var. porcentual	81,5	0,2		11,3	-22,4	

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

a/ Identificada a partir de la información de las encuestas de hogares conforme a las siguientes categorías: Bolivia, "Quechua, Aymará, Guaraní, Chiquitano, Mojeño y Otro"; Brasil, "Indígena o piel negra"; Chile, "Aymara, Rapa Nui, Quechua, Mapuche, Atacameño, Coya, Kawaskar, Yagán, Diaguita"; Ecuador, "Indígenas, Negros y Mulatos"; Panamá, "Indígena"; Paraguay, idioma hablado es exclusivamente Guaraní.

b/ Cociente entre la tasa de indigencia indígena y no indígena.

A manera de conclusión, el análisis desagregado del avance hacia la consecución de la primera meta del Milenio muestra, en primer lugar, que un ejercicio de este tipo es necesario para caracterizar mejor los procesos de reducción de la pobreza e identificar si hay grupos que estén quedando rezagados de las tendencias generales. Así, mientras algunos países han logrado progresos incluyentes, en los que no existen diferencias significativas entre los grupos analizados, en otros ha habido una profundización de las brechas.

<sup>18</sup> Téngase presente que los años base de la comparación son muy posteriores a 1990, excepto en Brasil.

## **D. FACTORES ASOCIADOS CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN**

**La reducción de la indigencia y la pobreza ocurrida en un número importante de países entre 2002 y 2007 se origina tanto en el incremento del ingreso medio de los hogares como en una mejora de su distribución. Aun cuando la predominancia de alguno de estos factores varía notablemente entre países, se reconoce que los cambios distributivos constituyen un elemento fundamental para potenciar el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Por otra parte, en este período el incremento en los ingresos de los hogares pobres se ha originado principalmente en un aumento del ingreso laboral por ocupado, a diferencia de lo ocurrido cuando se analiza la variación en un plazo mayor.**

Luego de algunos años de escaso crecimiento y, en algunos países, deterioros en las condiciones de vida, a partir del año 2002 se empezó a registrar una marcada tendencia a la baja en los indicadores de pobreza de la mayoría de países de la región, coherente con la expansión económica continua y sostenida del período. Este contexto constituye un escenario ideal para explorar el grado de importancia que han tenido algunos de los factores habitualmente asociados con la pobreza en la determinación de su tendencia.

### **1. EFECTOS “CRECIMIENTO” Y “DISTRIBUCIÓN”**

Una forma sencilla de evaluar la relación entre el crecimiento económico y la variación de la pobreza es a partir de la elasticidad-ingreso de la pobreza, es decir, la variación porcentual en la tasa de pobreza por cada punto porcentual de cambio en el PIB per cápita. La evidencia para 15 países de la región, con información disponible para el período 2002 a 2007, muestra que en la gran mayoría el aumento del PIB per cápita estuvo acompañado de una reducción de la pobreza, como cabe esperar normalmente. Uruguay constituye una excepción, al presentar elasticidades-ingreso con signo positivo, puesto que la pobreza aumentó pese al incremento del producto por habitante (véase el cuadro I.6).

Entre los países donde el crecimiento económico ha generado una reducción de la pobreza, este ha tenido un impacto menos que proporcional (es decir, una elasticidad-ingreso negativa pero mayor a  $-1$ ) en seis de ellos, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A su vez, el aumento porcentual de los ingresos redujo la pobreza más que proporcionalmente (con elasticidad-ingreso inferior a  $-1$ ) en diez países, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela.

La reducción porcentual de la indigencia ante un punto porcentual de crecimiento económico suele ser más pronunciada que la de la pobreza. El promedio simple de la elasticidad-ingreso de la indigencia entre 2002 y 2007 en los países de la región es de  $-2,0$ , mientras que la de la pobreza es de  $-1,2$ .<sup>19</sup> Al nivel de los países la elasticidad de la indigencia más que duplica a la de la pobreza, como en Brasil, Colombia, Ecuador o Uruguay, y en otros la excede en tres o más veces, como en

<sup>19</sup> Se excluye a El Salvador del promedio, ya que su elasticidad-ingreso de la indigencia resulta muy alta para el contexto regional.

Costa Rica y El Salvador. Las únicas excepciones en las que la elasticidad-ingreso es menor para la indigencia que para la pobreza son Guatemala y República Dominicana.

**Cuadro I.6**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ELASTICIDAD-INGRESO DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA,**  
**2002 – 2007**

País	año inicial	año final	Variación porcentual anual			Elasticidad-ingreso	
			Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	PIB per capita	Pobreza	Indigencia
Argentina	2002	2006	-18%	-23%	7,8%	-2,2	-3,0
Bolivia	2002	2007	-3%	-3%	1,9%	-1,5	-1,8
Brasil	2001	2007	-4%	-7%	2,1%	-1,7	-3,3
Chile	2000	2006	-6%	-9%	3,1%	-2,0	-2,8
Colombia	2002	2005	-3%	-7%	3,5%	-0,9	-1,9
Costa Rica	2002	2007	-2%	-8%	4,6%	-0,4	-1,8
Ecuador	2002	2007	-5%	-9%	3,3%	-1,4	-2,6
El Salvador	2001	2004	-1%	-5%	0,3%	-3,0	-15,6
Guatemala	2002	2006	-2%	-2%	1,0%	-2,3	-1,5
Honduras	2002	2007	-2%	-3%	3,8%	-0,6	-0,9
México	2002	2006	-5%	-9%	2,4%	-2,1	-3,6
Nicaragua	2001	2005	-3%	-7%	1,9%	-1,5	-3,7
Panamá	2002	2007	-5%	-8%	5,9%	-0,8	-1,4
Paraguay	2001	2007	0%	-1%	1,7%	-0,1	-0,5
República Dominicana	2002	2007	-1%	0%	5,2%	-0,2	0,1
Uruguay	2002	2007	3%	4%	6,9%	0,4	0,6
Venezuela	2002	2007	-10%	-17%	5,7%	-1,8	-3,0
Promedio simple						-1,2	-2,0

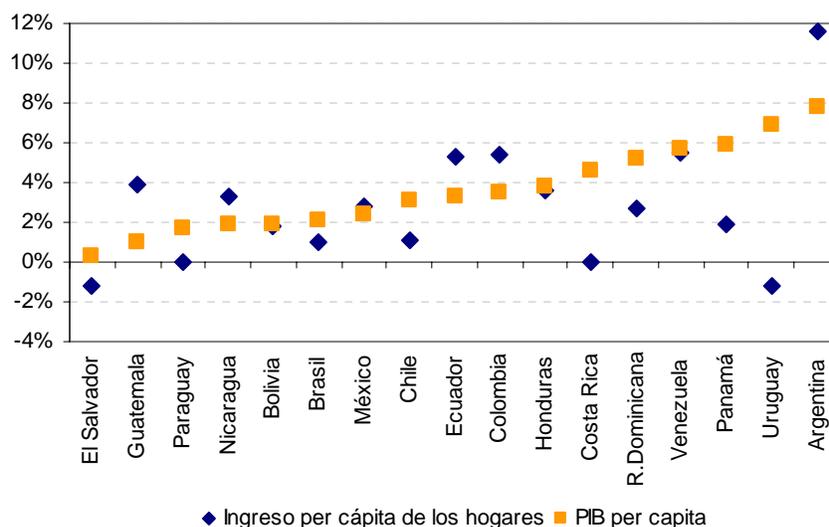
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y de cifras oficiales de los respectivos países.

A partir del análisis de las elasticidades es posible comprobar que tasas de crecimiento parecidas pueden ser compatibles con resultados muy distintos en términos de reducción de la pobreza y la indigencia. En el período analizado, Chile, Colombia y Honduras crecieron a tasas promedio entre 3% y 4% anual; sin embargo, la elasticidad-ingreso de la pobreza en Chile duplica a la de Colombia y cuadruplica a la de Honduras. Entender de mejor manera estas diferencias requiere analizar las distintas modalidades de crecimiento de los países, o de manera más específica, la forma en que el crecimiento económico se traduce en cambios en el nivel y la distribución de los ingresos de los hogares.

Las variaciones del ingreso que reciben los hogares pueden diferir del crecimiento del producto interno bruto. Entre 2002 y 2007, las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los hogares fueron inferiores a las del PIB por habitante en al menos un punto porcentual en 8 países de la región, mientras que en 5 países se produjo la situación inversa. Entre los primeros se destacan especialmente Costa Rica y Uruguay, donde el ingreso medio de los hogares no creció o incluso disminuyó, pese al notable crecimiento del producto por habitante. Por su parte, en Argentina, Colombia, Ecuador y Guatemala, países que registraron algunos de los mayores crecimientos del

ingreso medio de los hogares, estos superaron apreciablemente al crecimiento del producto (véase el gráfico I.17).<sup>20</sup>

**Gráfico I.17**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL INGRESO DE LOS HOGARES Y DEL PIB POR HABITANTE, 2002 – 2007**



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

La relación entre la variación en el ingreso percibido por los hogares y su impacto sobre la tasa de pobreza puede ser analizada efectuando una descomposición que considera, por una parte, el crecimiento en el ingreso medio de las personas, o “efecto crecimiento”, y por otra parte los cambios en la forma en que se distribuye dicho ingreso, o “efecto distribución”. Ambos componentes dan cuenta de la totalidad de la variación de la tasa de pobreza en un período determinado, y pueden ser estimados mediante simulaciones realizadas a partir de los datos de las encuestas de hogares (véase el recuadro I.7).<sup>21</sup>

La mayor parte de los avances registrados en la pobreza y la indigencia en los países de América Latina en el período 2002-2007 ha provenido de un incremento en los ingresos medios de los hogares. Esto ha sido particularmente cierto en los países donde se constataron las mayores reducciones de pobreza, expresadas en puntos porcentuales. No obstante, la participación de los efectos “crecimiento” y “desigualdad” en los países de la región ha sido disímil, y en varios de ellos

<sup>20</sup> Téngase presente que el deflactor utilizado para expresar ambas variables en términos reales es distinto. Mientras para el PIB per cápita se emplea el deflactor implícito de Cuentas Nacionales, para los ingresos medidos en la encuesta se utilizó la variación del IPC general. Aun cuando ello pueda afectar la comparabilidad estricta de ambas variables, este no es un factor significativo para explicar las diferencias en sus tasas de crecimiento.

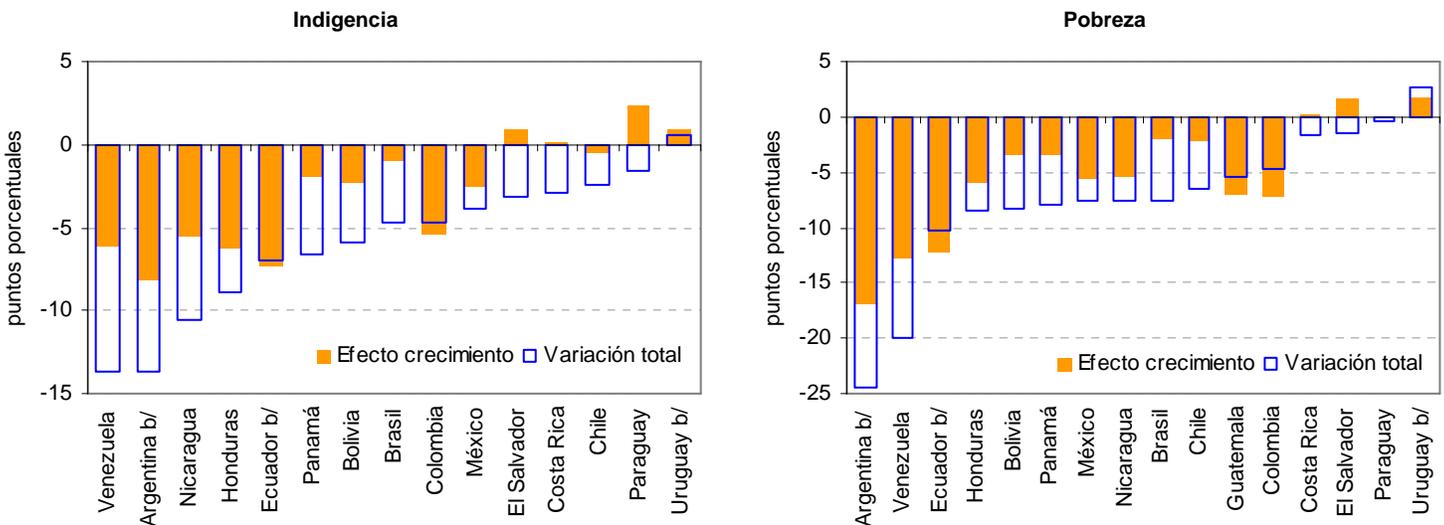
<sup>21</sup> Cabe aclarar que, así como el efecto “crecimiento” da cuenta de la variación en los ingresos medios de la encuesta y no del incremento del PIB per cápita, el efecto “distribución” no es directamente asimilable a la evolución de los indicadores de desigualdad comúnmente utilizados. El índice de Gini y otros, con los que se describe a la distribución del ingreso en el próximo capítulo, resumen el grado de dispersión promedio de los ingresos del conjunto de los hogares, mientras que el efecto “distribución” guarda relación con el tramo de la distribución relevante para el subconjunto de hogares pobres.

las reducciones de pobreza e indigencia tienen como su principal factor explicativo a los mejoramientos en la distribución de los ingresos.

El crecimiento de los ingresos medios ha sido el factor predominante en la reducción de la pobreza y la indigencia en Argentina (área urbana), Colombia, Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, y la República Bolivariana de Venezuela, que son además algunos de los países que alcanzaron las mayores reducciones de las tasas de pobreza e indigencia en el período analizado (véase el gráfico I.18).

Los avances registrados, sin embargo, hubieran sido considerablemente menores de no haberse visto complementados por mejoras distributivas. De hecho, son pocos los países donde el aumento de los ingresos medios da cuenta de más de las 3 cuartas partes de la reducción de la pobreza y la indigencia. Tal es el caso de Colombia, Ecuador y Guatemala. En los demás países en los que predominó el efecto “crecimiento”, deben al cambio distributivo entre un 30% y un 40% de la disminución de la pobreza, y porcentajes algo mayores de la disminución de la indigencia.

**Gráfico I.18**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EFECTO “CRECIMIENTO” DE LOS CAMBIOS EN POBREZA E INDIGENCIA, 2002 – 2007 a/**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Se excluye a Guatemala (en indigencia) y República Dominicana porque los resultados de la descomposición no son significativos.  
b/ Áreas urbanas.

Por su parte, más de la mitad de la reducción de las tasas de pobreza e indigencia de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, además de Paraguay en el caso de la indigencia, se origina en el efecto “distribución”. Cabe destacar que la predominancia del efecto distribución se ha producido en algunos países cuyas disminuciones de pobreza, si bien no resultan tan abultadas cuando se expresan en puntos porcentuales, representan avances relativos de magnitud considerable, particularmente en Brasil, Chile y Panamá.

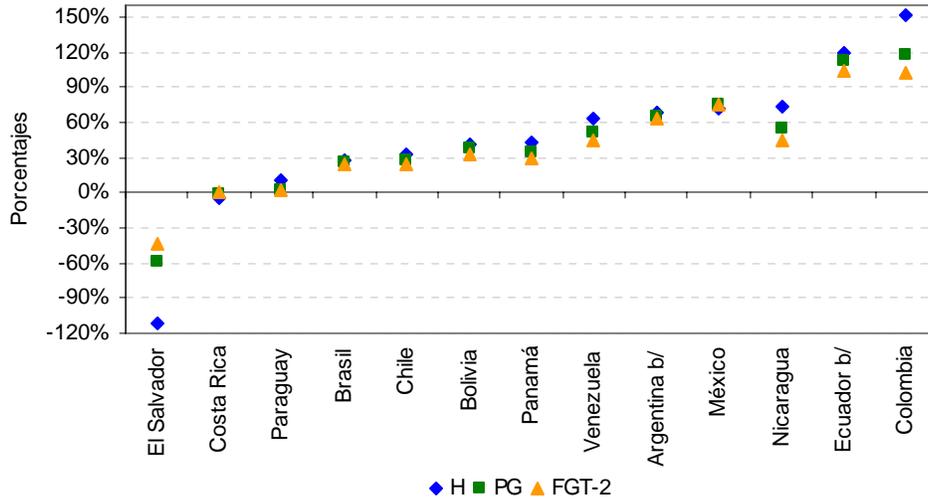
Los efectos “crecimiento” y “distribución” se caracterizan por su mutua complementariedad en la mayoría de países, de manera que su interacción ha permitido lograr resultados mejores que los que se hubiera alcanzado a partir de solo uno de ellos. Es decir, las disminuciones en la pobreza y la indigencia que se han presentado entre 2002 y 2007 han sido el resultado tanto del crecimiento de los ingresos medios como de una distribución más favorable de los mismos. Son pocas las excepciones que se presentan a este respecto, como Colombia, Ecuador y Guatemala, donde la distribución del ingreso tendió a aumentar la pobreza y la indigencia, y El Salvador y Paraguay, donde el efecto “distribución” da cuenta de una reducción de la indigencia mayor a la efectiva.

Los resultados descritos corroboran, de una manera sencilla y directa, que la distribución del ingreso es un factor muy relevante en la reducción de la pobreza, y que por tanto no debiera ser relegado ni excluido por apuntalar el crecimiento económico. No solo queda en evidencia que la disminución de la concentración del ingreso ha sido un factor central en la caída de la tasa de pobreza en algunos países, sino que además se comprueba que la falta de avances en el ámbito distributivo perjudica las posibilidades de alcanzar mayores reducciones de la pobreza.

La descomposición de los cambios de la tasa de pobreza en los efectos “crecimiento” y “distribución” también puede ser aplicada a otros indicadores de pobreza, en particular, los índices de brecha de pobreza (“PG”) y de severidad de la pobreza (“FGT-2”). Como se señaló en la sección A, la utilidad de estos indicadores es proveer una visión más completa sobre las condiciones de pobreza, al tomar en cuenta, además del porcentaje de personas pobres, la brecha entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza (en el caso del índice PG) y la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres (en el caso del índice FGT-2).

El efecto “distribución” tiene un papel más importante en la variación de los índices de brecha y severidad, puesto que son más sensibles que el índice de recuento a consideraciones distributivas respecto a quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En efecto, el porcentaje de variación de los indicadores PG y FGT-2 explicado por el crecimiento del ingreso medio es siempre inferior al que se obtiene para la tasa de pobreza, con la única excepción de El Salvador. Asimismo, las diferencias en el peso de cada efecto son más bien pequeñas, con pocas excepciones (Colombia, El Salvador y Nicaragua) (véase el gráfico I.19).

**Gráfico I.19**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): EFECTO “CRECIMIENTO” SOBRE LA VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA H, PG Y FGT-2, 2002–2007 a/**



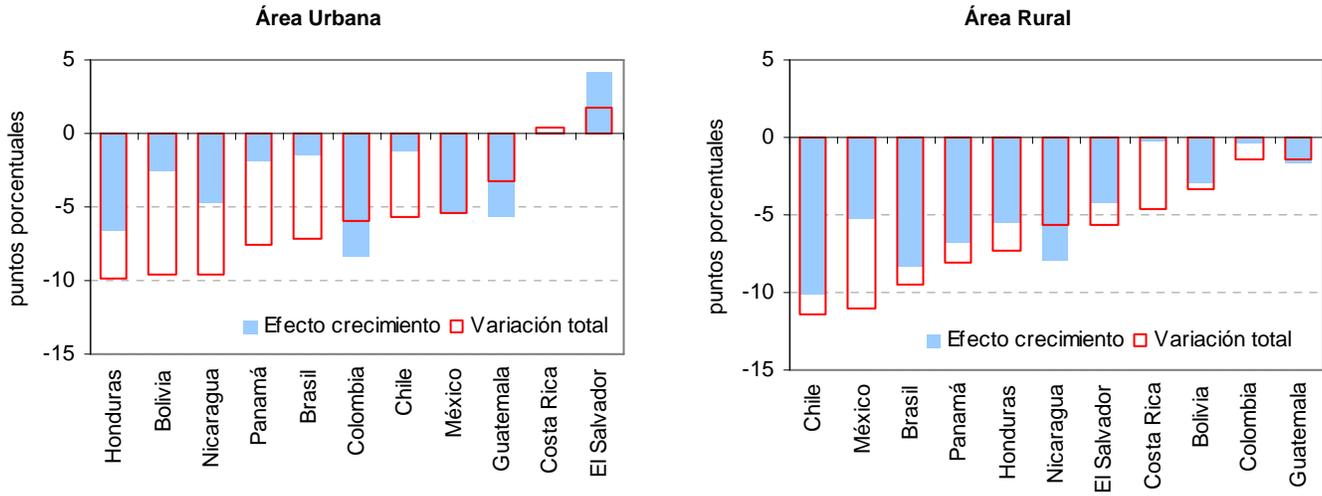
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Se excluye los resultados de Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay porque los resultados de la descomposición no son significativos para alguno de los tres indicadores.

b/ Áreas urbanas.

Por otra parte, cuando se incorpora al análisis la dimensión geográfica, diferenciando entre zonas urbanas y rurales, es posible comprobar que los efectos “crecimiento” y “distribución” han jugado papeles distintos al interior de cada país. Mientras en Bolivia, Brasil, Chile, Nicaragua y Panamá predominó el efecto “distribución” en las áreas urbanas, en las áreas rurales sucedió lo contrario. A su vez, el efecto “crecimiento” prevaleció en las áreas urbanas de Colombia, Costa Rica y México, no así en las áreas rurales (véase el gráfico I.20).

**Gráfico I.20**  
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): EFECTO “CRECIMIENTO” DE LOS CAMBIOS EN POBREZA, EN ÁREAS**  
**URBANAS Y RURALES, 2002 – 2007 a/**



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

a/ Se excluye los resultados de Paraguay y República Dominicana porque los resultados de la descomposición no son significativos a nivel de áreas geográficas.

**Recuadro I.7**  
**DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA POBREZA**

Bajo 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 del tiempo está determinada en su totalidad por tres elementos, la línea de pobreza, el ingreso medio y la estructura de la distribución de los ingresos. Por tanto, manteniendo constante la línea de pobreza en términos reales, cualquier cambio en el indicador de pobreza puede ser analizado a partir de las variaciones en el ingreso medio y de los cambios en la distribución del ingreso.

De acuerdo con la propuesta planteada por Datt y Ravallion (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial pero el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede ser interpretada como un “efecto crecimiento”. 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 distribución”.

En términos formales, si se denota por  $H(y_t, d_t)$  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 crecimiento y desigualdad se puede expresar como:

$$H(y_2, d_2) - H(y_1, d_1) = \underbrace{[H(y_2, d_1) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "crecimiento"}} + \underbrace{[H(y_1, d_2) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "distribución"}} + R$$

La descomposición, así planteada, tiene dos inconvenientes. En primer lugar, no es una descomposición exacta, ya que tiene un residuo que no cuenta con una interpretación analítica. El segundo inconveniente es que el tamaño de los efectos dependerá de si se toma el año inicial o el año final como base para la comparación. Ambos inconvenientes se superan si se promedia los efectos calculados con los dos años base (Kakwani, 1997).

**Fuente:** Elaborado sobre la base de Datt, Gaurav y Martin Ravallion (1992), “Growth and redistribution componentes of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, 38 y Kakwani, Nanak (1997), “On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand”, Discussion Paper, University of New South Wales.

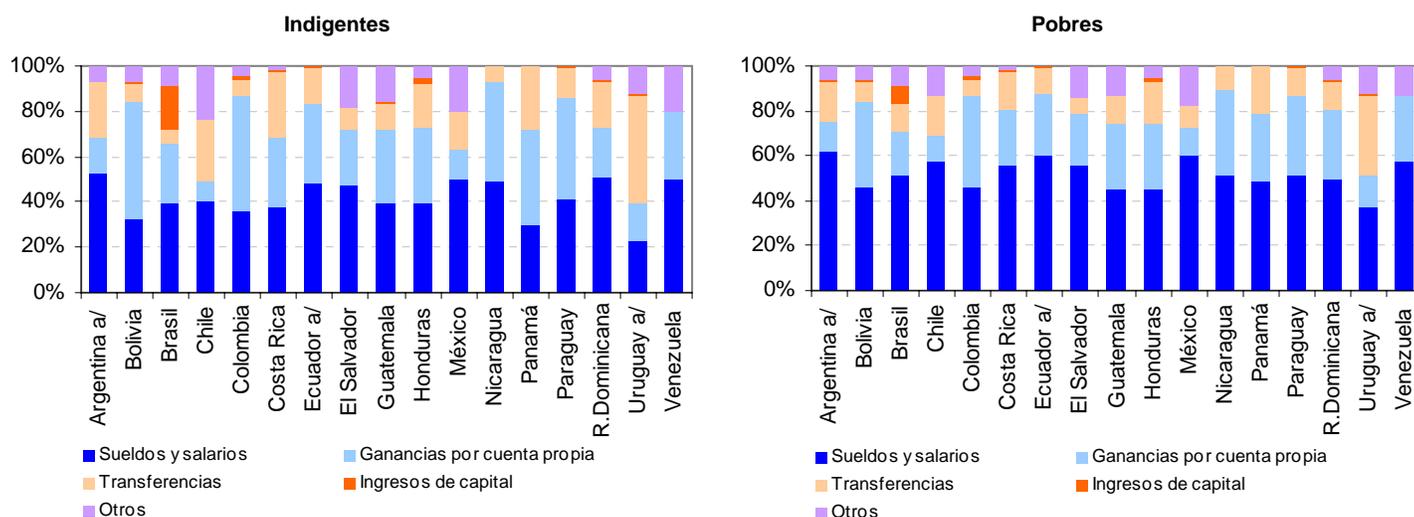
---

## 2. FACTORES DETRÁS DE LA VARIACIÓN DE LOS INGRESOS

A grandes rasgos, el ingreso total de los hogares está compuesto por el ingreso laboral, percibido por los trabajadores en condición de dependencia así como por quienes trabajan de manera independiente, las transferencias públicas (incluyendo aquellas de la seguridad social, los programas de reducción de la pobreza, etc.), las transferencias privadas (tales como remesas, regalos de otros hogares, etc.), los ingresos de capital y otros ingresos (entre los que se incluye el alquiler imputado a los hogares propietarios de la vivienda en que residen).

Tanto en los hogares indigentes como pobres, la mayor parte del ingreso proviene del mercado laboral. En los hogares pobres los ingresos del trabajo, y dentro de ellos los ingresos por sueldos y salarios, suelen representar un porcentaje más alto que entre los hogares indigentes. La falta de ingresos laborales en los hogares indigentes es compensada principalmente por transferencias, que tienen un peso relativo más alto que en los hogares pobres. Los ingresos de capital suelen ser la fuente de ingresos menos relevante entre los pobres e indigentes, aunque los datos para Brasil lo señalan como una excepción a este respecto (véase el gráfico I.21).

**Gráfico I.21**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): ESTRUCTURA DEL INGRESO POR FUENTES, HOGARES POBRES E INDIGENTES, ALREDEDOR DE 2007**



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

a/ Áreas urbanas.

En consecuencia, no llama la atención que los ingresos del trabajo sean los responsables de la mayor parte de las variaciones observadas en los ingresos medios de los grupos de menores recursos en los últimos 5 años.<sup>22</sup> En particular, en los siete países donde la pobreza se redujo de manera más significativa<sup>23</sup>, el incremento en el ingreso laboral da cuenta de aproximadamente el

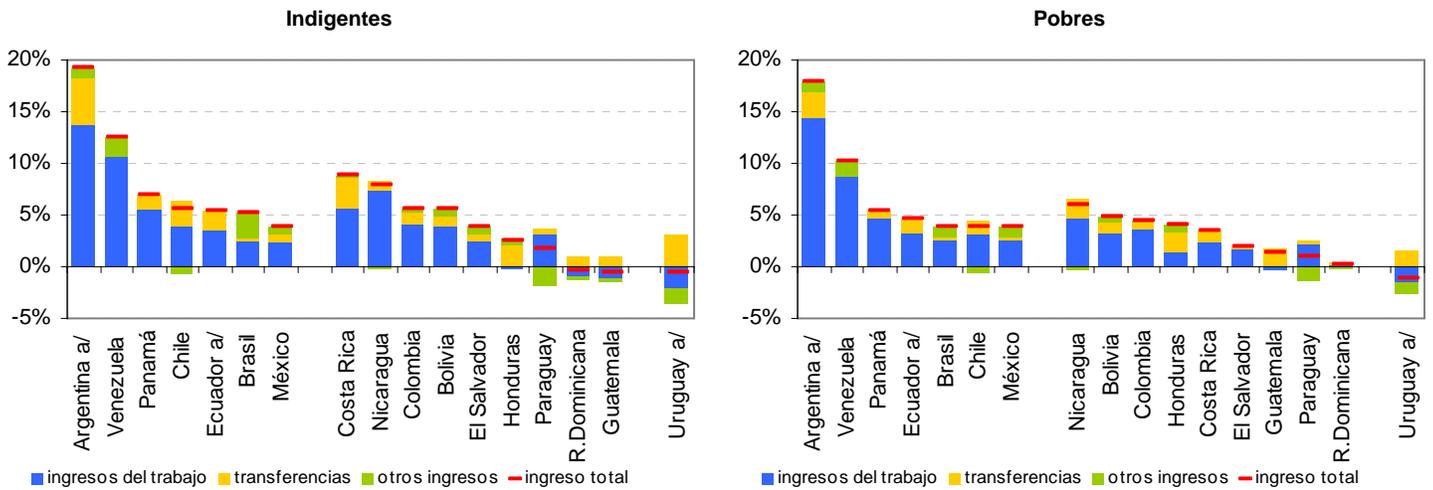
<sup>22</sup> El grupo de análisis es el porcentaje de personas de menores recursos igual a la tasa de pobreza del año inicial.

<sup>23</sup> En términos relativos (como variación porcentual de la tasa), aunque no necesariamente en términos absolutos (en puntos porcentuales).

77% del crecimiento del ingreso total (69% en el caso de los hogares indigentes). Esta fuente resultó especialmente determinante en Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, donde representa al menos el 85% de la variación del ingreso total, seguidos de Argentina y Chile (alrededor de 80%), y de Brasil, Ecuador y México (al menos 66%) (véase el gráfico I.22).

El ingreso laboral fue también el elemento más relevante para explicar la variación de los ingresos totales por persona de los hogares pobres en los demás países. En Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Paraguay, no menos del 65% del cambio en el ingreso total se origina en el aumento de los ingresos del trabajo. Solo en Guatemala y Honduras esta fuente tuvo un peso reducido, y en el primer país, varió además en dirección contraria a la de las demás fuentes.

**Gráfico I.22**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y APOORTE DE CADA FUENTE, EN HOGARES INDIGENTES Y POBRES, 2002 – 2007 a/**



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

a/ Países agrupados en 3 categorías según la evolución de la pobreza entre 2002 y 2007: disminución significativa, estancamiento o aumento significativo.

b/ Áreas urbanas.

El crecimiento de las transferencias no fue un factor principal del incremento de ingresos de los pobres en la mayoría de países, pero sí fue particularmente relevante en países como Guatemala y Honduras, donde esta variable representa el 50% o más del incremento de los ingresos entre los pobres. En estos países, la mayor parte del aumento de las transferencias proviene a su vez de las remesas recibidas desde el exterior.

Los ingresos laborales, la fuente de ingresos más relevante a la hora de explicar la variación de los ingresos entre los indigentes y pobres, pueden ser analizados mediante el esquema de descomposición utilizado en el *Panorama social de América Latina 2007*, según el cual el ingreso laboral por persona se puede desagregar como el producto de tres factores: el ingreso laboral por

ocupado, la tasa de ocupación neta (número de ocupados sobre número de personas activas económicamente) y el porcentaje de personas económicamente activas.<sup>24</sup>

Entre 2002 y 2007, el incremento en el ingreso laboral por ocupado fue el factor principal en el incremento de los ingresos totales, particularmente en los países con mayores reducciones de pobreza. En efecto, esta variable creció a un ritmo superior al 10% anual en Argentina y Venezuela, y entre 2,1% y 3,4% en Brasil, Chile, Ecuador, México y Panamá. En los países donde la pobreza no disminuyó mayormente el ingreso laboral por ocupado también jugó un papel importante, sobretodo en Costa Rica y El Salvador, aunque en la mayoría de ellos fue menos determinante que otros factores, llegando incluso a presentar una tendencia contraria a estos, como en Guatemala y República Dominicana (véase el gráfico I.23).

A su vez, la tasa de ocupación neta ha sido otro elemento relevante en el incremento de los ingresos medios por persona. En algunos de los países con mayores reducciones de pobreza, como Argentina, Chile, Ecuador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, esta variable fue la segunda en importancia para explicar el crecimiento de los ingresos laborales. A su vez, en Colombia y Nicaragua la tasa de ocupación fue un factor tan o más relevante que el ingreso medio por ocupado. En Uruguay, el incremento en la tasa de ocupación fue el elemento que impidió que los ingresos del trabajo cayeran más, contrarrestando parcialmente la disminución del ingreso por ocupado y del porcentaje de población activa en los hogares. Solo en Bolivia y México se registraron disminuciones de la tasa de ocupación entre los pobres.<sup>25</sup>

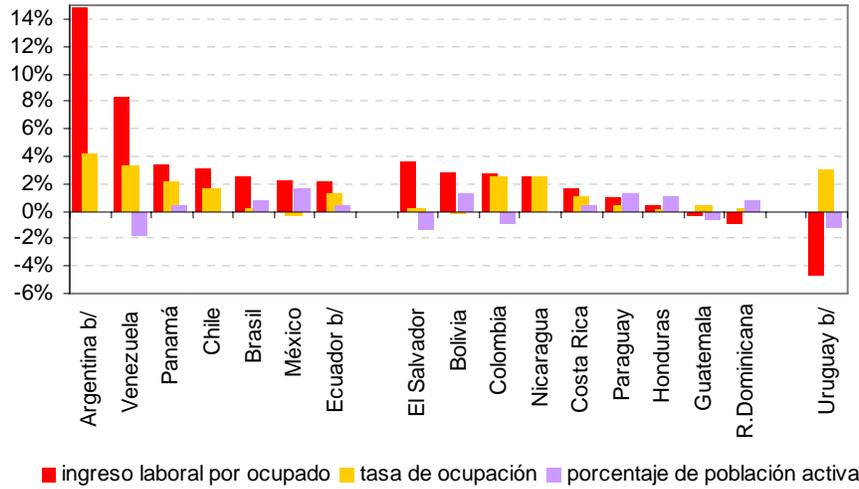
El porcentaje de personas económicamente activas entre el total de miembros del hogar ha tenido un comportamiento más heterogéneo. Entre los países donde la pobreza disminuyó apreciablemente, esta variable aumentó de manera significativa solamente en Brasil y México, mientras que en Venezuela tendió a disminuir. En los demás países también se produjeron variaciones en ambos sentidos, aunque inferiores al 1% anual en la mayoría de países.

---

<sup>24</sup> Este último factor puede descomponerse a su vez como la multiplicación de la tasa de participación y (el inverso de) la tasa de dependencia. No obstante, por ser variables demográficas de escasa variación en plazos cortos, se omite su análisis desagregado.

<sup>25</sup> Nótese que estos resultados muestran diferencias con los que se obtuvieron en el *Panorama social de América Latina 2007* para el período 1990-2005. Entre esos años, la tasa de ocupación constituyó el principal factor asociado al incremento de los ingresos en los hogares pobres en la mayoría de países, mientras que el ingreso laboral por ocupado tendió a retroceder.

**Gráfico I.23**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL INGRESO LABORAL POR PERSONA, EN LOS HOGARES POBRES, 2002 – 2007 a/**



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

a/ Países ordenados según variación del ingreso laboral por ocupado, y agrupados en 3 categorías según la evolución de la pobreza entre 2002 y 2007: disminución significativa, estancamiento o aumento significativo.

b/ Áreas urbanas.

En conclusión, las reducciones de la pobreza y la indigencia observadas en el último quinquenio han tenido en el aumento del ingreso laboral su principal factor explicativo. Particularmente en los países que redujeron la pobreza en mayor grado, ello se ha debido a un incremento en los ingresos medios por ocupado, más que al incremento de la tasa de ocupación o de actividad de los hogares.

## **E. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA**

**En el último quinquenio, la distribución del ingreso ha mostrado signos de avance hacia una mayor equidad en varios países de la región, con una reducción apreciable de las brechas entre los grupos más ricos y más pobres. Diversos indicadores coinciden en identificar mejoras distributivas significativas en nueve países, producidas entre 2002 y 2007, lo que ha llevado a que el nivel promedio de desigualdad de la región también disminuya. Si bien la concentración del ingreso continúa siendo excesivamente alta, estos resultados sientan un antecedente importante en cuanto a la viabilidad de mejorar la distribución de los recursos en América Latina.**

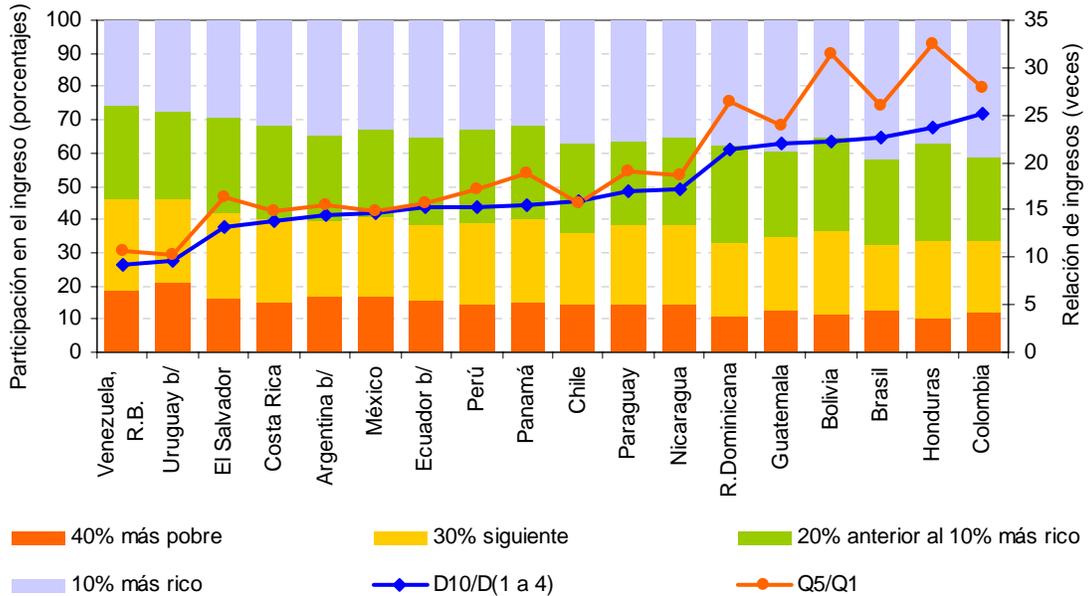
### **1. ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

Una primera aproximación para percibir la magnitud de la inequidad distributiva de la región se obtiene al evaluar cuánto de los recursos totales es captado por los distintos grupos de ingreso. El estrato conformado por el 40% de los hogares ubicados en la parte inferior de la distribución capta en promedio un 15% del ingreso total. Este indicador alcanza sus valores más bajos en Honduras, Bolivia y República Dominicana, donde no excede del 11%. Solo en Uruguay la participación de este grupo supera el 20%; en los demás países con alta participación del primer quintil, como Argentina, México y República Bolivariana de Venezuela, esta se encuentra entre 17% y 18% (véase el gráfico I.24 y el cuadro E1 del anexo al final del capítulo).

En contraste, el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 35% de los ingresos totales. La participación de este grupo es notablemente heterogénea en los países de la región. Mientras los mayores valores superan el 40%, como en Brasil y Colombia, los valores más bajos se sitúan en niveles inferiores al 28%, en la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

La notable disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede ser percibida al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres, y entre el quinto quintil (es decir, el 20% de hogares situados en el extremo superior de la distribución) y el primer quintil. De acuerdo con el primero de estos índices, el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera en alrededor de 17 veces al del 40% de hogares más pobres. Esta relación es altamente variable entre países, y va desde alrededor de 9 veces, en la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, hasta 25 veces, en Colombia. Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera en promedio en 20 veces al del más pobre, con un rango que oscila entre 10 veces (Uruguay) y 33 veces (Honduras).

**Gráfico I.24**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES, ALREDEDOR DE 2007 a/**



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

a/ Hogares ordenados según su ingreso per cápita.

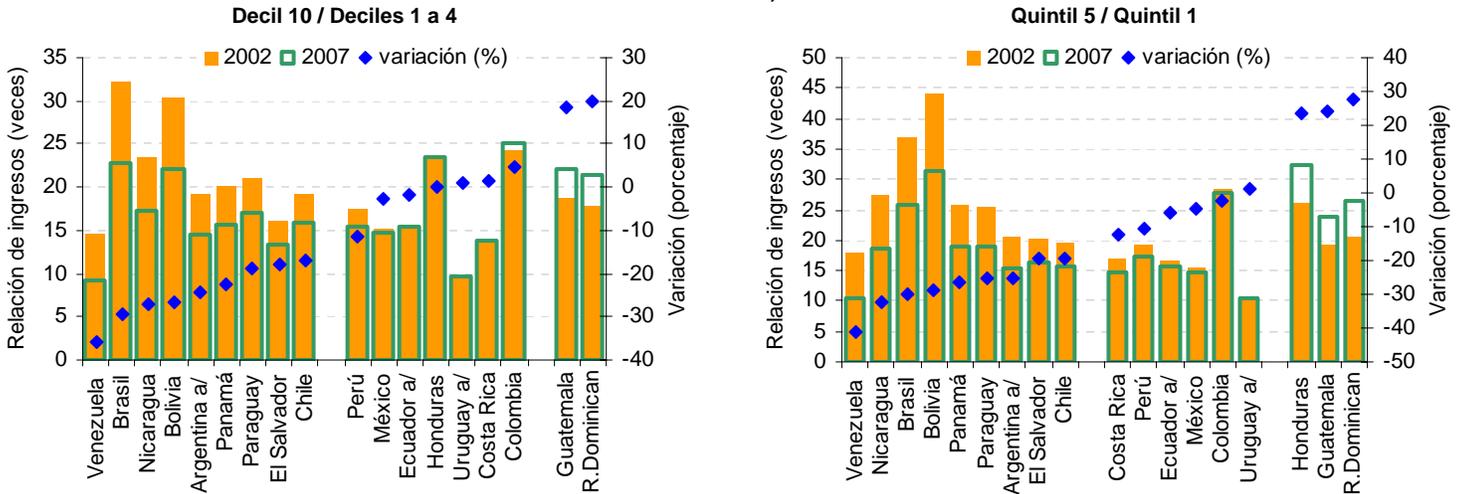
b/ Área urbana.

La evolución de la estructura de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 muestra tres situaciones claramente diferenciadas. Nueve países, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, presentan una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución, tanto por el aumento de la participación en los ingresos de los grupos más pobres como por la pérdida de participación de los hogares situados en la parte más alta de la distribución. En estos países, el 40% de hogares con menores ingresos por persona ha incrementado su participación en el ingreso total en por lo menos 1 punto porcentual, y hasta en 4 puntos porcentuales, como en el caso de Venezuela. A su vez, el porcentaje de ingresos captado por el decil más rico se ha reducido entre 4 y 5 puntos porcentuales en todos ellos, excepto en Paraguay, donde la reducción fue inferior a un punto porcentual. En consecuencia, en estos países la brecha de ingresos medios entre el quintil más rico y los cuatro deciles más pobres se ha reducido no menos de un 17%, y la brecha entre quintiles extremos lo ha hecho en por lo menos 20%. Las disminuciones más importantes de ambos indicadores se presentaron en la República Bolivariana de Venezuela, donde alcanzaron 36% y 41% respectivamente. También se lograron mejoras importantes en Bolivia, Brasil y Nicaragua, de alrededor de 30% en ambos indicadores (véase el gráfico I.25).

Un segundo grupo de países, constituido por Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay, se caracteriza por un relativo estancamiento de su estructura distributiva. Aun cuando en la mayoría de ellos las brechas han tendido a reducirse, estas variaciones no han sido suficientemente significativas.

Por su parte, Guatemala, Honduras y República Dominicana constituyen un grupo aparte en lo que respecta a la evolución de la estructura distributiva, ya que en los tres aumentaron las brechas entre grupos extremos de la distribución. Mientras en Guatemala este deterioro se originó tanto en una pérdida de participación de los grupos de menores ingresos como en un aumento de participación de los grupos más ricos, en Honduras y República Dominicana el deterioro se relaciona más bien con el primer factor.

**Gráfico I.25**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CAMBIOS EN LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE LOS GRUPOS MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES, 2002-2007**



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

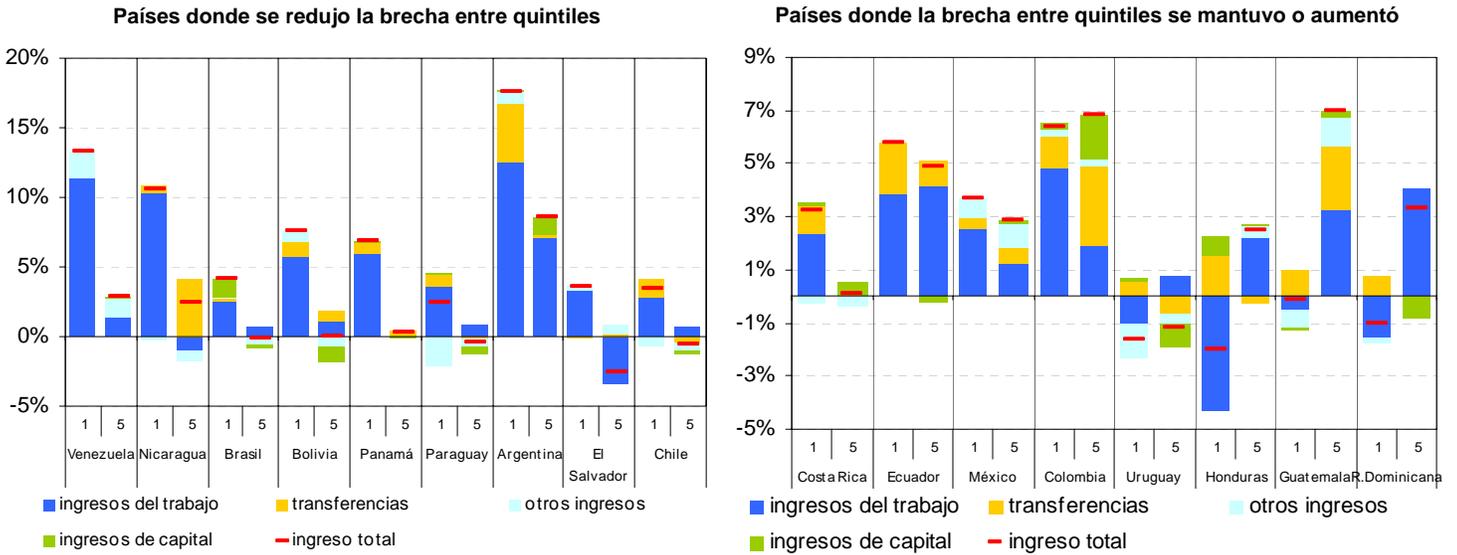
En varios de los países donde se produjo una reducción apreciable de las brechas entre grupos extremos de la distribución, este resultado provino del estancamiento en el ingreso real del quintil más rico, que contrasta con el importante incremento experimentado por el primer quintil. No obstante, ello no sucedió en Argentina, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, donde el ingreso del quintil superior sí tuvo un incremento importante, ni tampoco en El Salvador, donde se produjo una caída en el ingreso medio real de dicho grupo (véase el gráfico I.26).

Cabe destacar que la mayor parte de las mejoras distributivas que exhiben algunos países se generó en la evolución de los ingresos del trabajo. De hecho, los aumentos en las remuneraciones al trabajo fueron el principal factor en el crecimiento del ingreso del quintil inferior. Algo similar sucedió con los ingresos del quintil superior, ya que el ingreso laboral presentó un leve incremento, que fue parcial o totalmente contrarrestado por disminuciones en las otras fuentes. La excepción más evidente a este respecto es Nicaragua, ya el ingreso del quintil superior se debe enteramente a un incremento de las transferencias.

En los países en los que la brecha se mantuvo relativamente constante, los ingresos laborales también constituyen el principal elemento a la hora de explicar la variación de los ingresos totales. En efecto, en Costa Rica, Ecuador y México, las diferencias en el crecimiento de los ingresos de los quintiles primero y quinto reproducen a grandes rasgos las tendencias de los ingresos del trabajo

para esos mismos grupos. Algo similar sucede en Guatemala, Honduras y República Dominicana, países donde aumentó la disparidad de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre. No obstante, se verifican también algunas excepciones, como el quintil superior de Colombia y Guatemala, en el que el incremento de las transferencias y otros ingresos superó ampliamente al del ingreso laboral, o la caída generalizada de ingresos en Uruguay, en la que intervinieron todas las fuentes en un grado similar.

**Gráfico I.26**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): CRECIMIENTO DEL INGRESO MEDIO Y SUS PRINCIPALES FUENTES, QUINTILES PRIMERO Y QUINTO, 2002-2007**  
 (tasas de crecimiento reales anualizadas) a/



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

a/ Para calcular la tasa de variación real de los ingresos, estos se expresaron como múltiplos de la línea de pobreza en cada año. Las posibles diferencias en la evolución de esta variable entre áreas urbanas y rurales hacen que resultados no sean plenamente compatibles con la evolución de las brechas entre quintiles extremos ilustradas en el gráfico I.25.

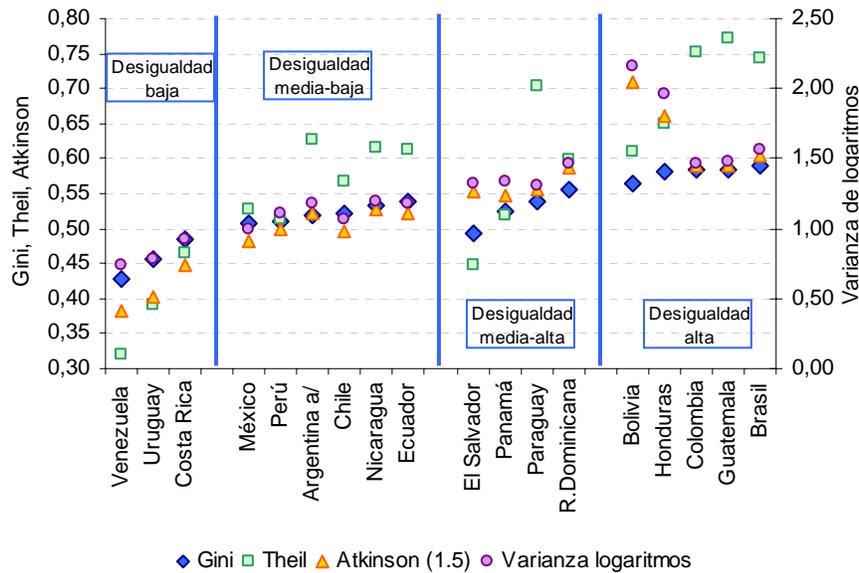
## 2. INDICADORES SINTÉTICOS DE DESIGUALDAD

Desde una perspectiva distinta, la desigualdad distributiva puede ser analizada mediante índices sintéticos, que resumen la información de la distribución de los ingresos de toda la población en un valor único. Existen diversos indicadores sintéticos, como los índices de Gini, Theil o Atkinson, que difieren, entre otras cosas, en el peso relativo que cada uno de ellos asigna a cada tramo de la distribución del ingreso. Por ello, es conveniente emplearlos de manera complementaria (véase el recuadro I.8).

Debido a las propiedades específicas de cada indicador, el ordenamiento de los países según sus niveles de desigualdad dependerá de cual de ellos se considere. No obstante, es posible identificar ciertas regularidades. Así, en base a las cifras más recientes disponibles, los países con menor desigualdad de la región son Costa Rica, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. A su

vez, es posible identificar a Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras como los países con mayores niveles de concentración del ingreso en la región. La clasificación de los demás países según sus niveles de desigualdad es una tarea algo más arbitraria, debido a que los ordenamientos varían ampliamente según el indicador utilizado. En todo caso, una posible agrupación sería considerar a Argentina, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Perú como países de desigualdad media-baja en el contexto regional, mientras que El Salvador, Panamá, Paraguay y República Dominicana serían países de desigualdad media-alta (véase el gráfico I.27 y el cuadro E2 del anexo al final del capítulo).<sup>26</sup>

**Gráfico I.27**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE DESIGUALDAD, ALREDEDOR DE 2007**

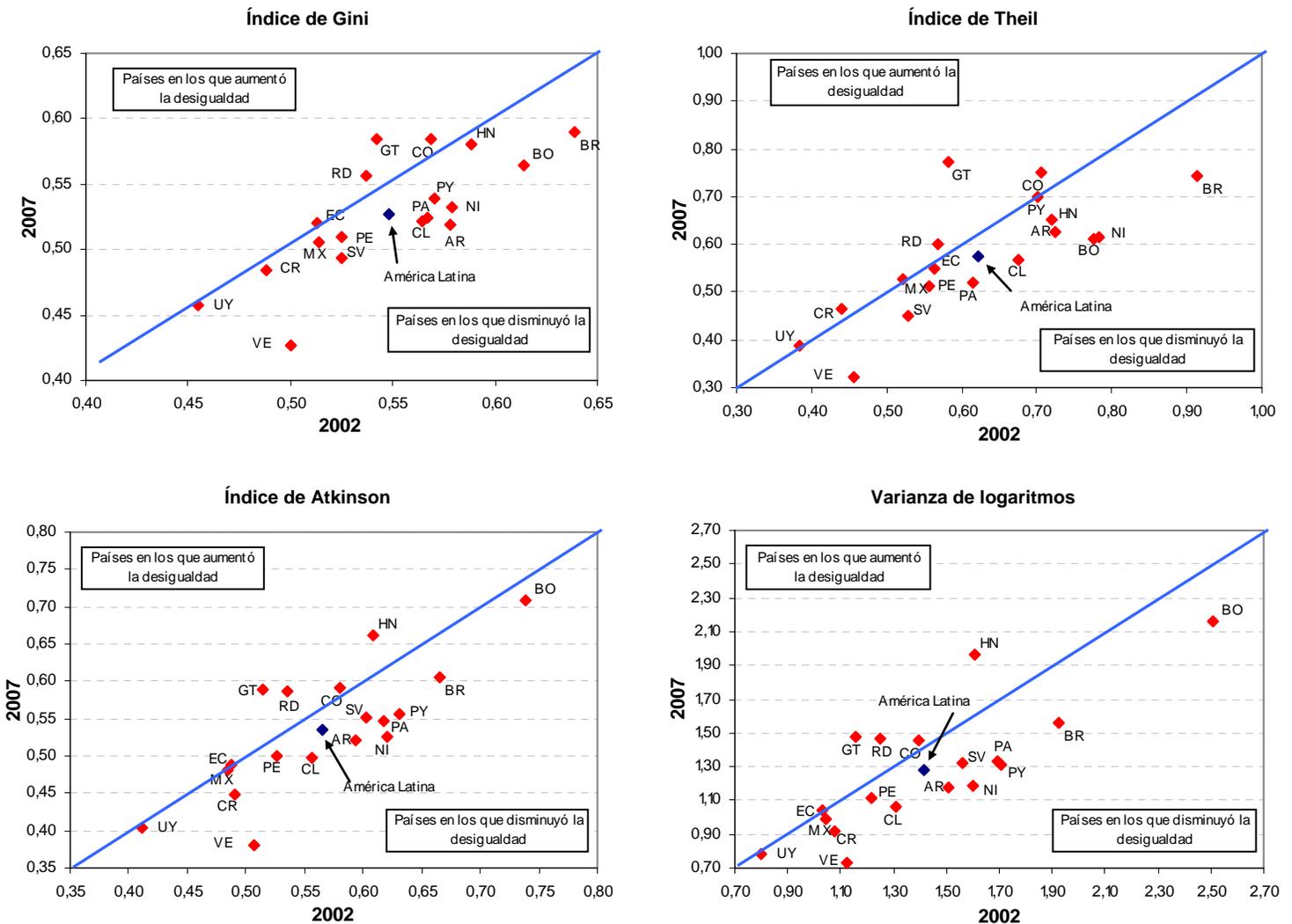


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Área urbana.

La evolución de los indicadores de desigualdad entre 2002 y 2007 corrobora una tendencia mayoritaria a la mejora de la distribución del ingreso. En los nueve países mencionados más arriba (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela) todos los indicadores de desigualdad cayeron en no menos de un 5%. Así también, es posible identificar a Colombia, Guatemala y Honduras como aquellos en los que la distribución tendió a deteriorarse en el período analizado (véase el gráfico I.28).

<sup>26</sup> Para la clasificación de países según sus niveles de desigualdad se empleó el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias, que busca generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

**Gráfico I.28**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE DESIGUALDAD, 2002-2007**



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

En concordancia con la reducción de la desigualdad que predominó en varios países de la región, el promedio simple de cada uno de los cuatro indicadores analizados cayó entre 2002 y 2007. Las disminuciones alcanzaron 4%, 8%, 5% y 10%, para los índices de Gini, Theil, Atkinson y varianza de logaritmos, respectivamente. Aún cuando los niveles de desigualdad en la región siguen siendo excesivamente elevados, estos resultados sientan un antecedente importante en cuanto a la viabilidad de mejorar la distribución de los recursos en América Latina.

Una comparación de plazo más largo, utilizando exclusivamente el índice de Gini, revela que los niveles de desigualdad actuales son los menores registrados desde inicios de la década de los noventa. Alrededor de 1990, el promedio simple de los índices de Gini de los países de la región alcanzaba 0,532, mientras que el promedio en torno a 2007, calculado sobre una base comparable

en términos de los países y áreas geográficas utilizadas, es de 0,515. No obstante, estas cifras representan una reducción de apenas 3%, que de ninguna manera puede ser interpretada como un cambio significativo de los patrones distributivos prevalecientes en la región.

**Recuadro I.8**  
**INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA**

El grado de concentración que presenta una distribución de ingresos puede medirse a partir de un amplio conjunto de indicadores. En este capítulo se utilizan cuatro de los indicadores de desigualdad más conocidos, que se detallan a continuación.

Índice de Gini:	$G = \frac{1}{2n^2 \mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n  y_i - y_j $	Índice de Theil	$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\mu} \log\left(\frac{y_i}{\mu}\right)$
Índice de Atkinson	$A_\varepsilon = 1 - \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}$	Varianza logarítmica	$VL = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[ \log\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \right]^2$

donde  $n$  = tamaño de la población,  $y_i$  = ingreso per cápita del  $i$ -ésimo individuo,  $\mu$  = ingreso medio, y  $\log$  denota el logaritmo natural.

El índice de Gini es el índice más conocido para el análisis de la distribución de ingresos. Su formulación se expresa en términos gráficos, puesto que corresponde al área comprendida entre la Curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Mientras mayor sea la concentración de los ingresos, mayor será dicha área, lo que incrementa el valor del indicador.

Pese a su popularidad, el índice de Gini no satisface el “principio de transferencias”, propiedad deseable de los indicadores de desigualdad, de acuerdo con la cual la desigualdad debe disminuir ante una transferencia de ingresos progresiva (es decir, de un hogar “rico” a un hogar “pobre”). Ello hace conveniente complementar el análisis con otros indicadores que sí satisfagan esta propiedad, que es el caso de los índices de Theil, Atkinson y la varianza logarítmica.

Para los cuatro indicadores, a mayor valor, mayor el grado de desigualdad. No obstante, mientras los índices de Gini y Atkinson toman valores en el rango [0,1] (donde el valor de cero corresponde a la equidad absoluta y el de uno a la inequidad absoluta), los otros dos indicadores tienen máximos que exceden el valor 1.

A su vez, cabe advertir que la formulación del índice de Atkinson emplea un parámetro adicional, denominado de “aversión a la desigualdad” ( $\varepsilon$ ). Mientras mayor sea el valor utilizado, más alta será la ponderación que reciben las observaciones que se ubican en la parte baja de la distribución, encontrándose los valores más utilizados entre 0,5 y 2,0.

Todos los indicadores de desigualdad tienen un carácter ordinal, por lo que sus valores no son equiparables. Aún más, dado que cada uno de ellos mide aspectos parciales de la desigualdad, es posible que generen distintos ordenamientos de las distribuciones. El ordenamiento de un grupo de distribuciones solamente puede considerarse definitivo si no varía ante cambios en el índice utilizado. Lo más apropiado es, por consiguiente, utilizar los índices de desigualdad de manera complementaria y analizar sus resultados en forma conjunta.

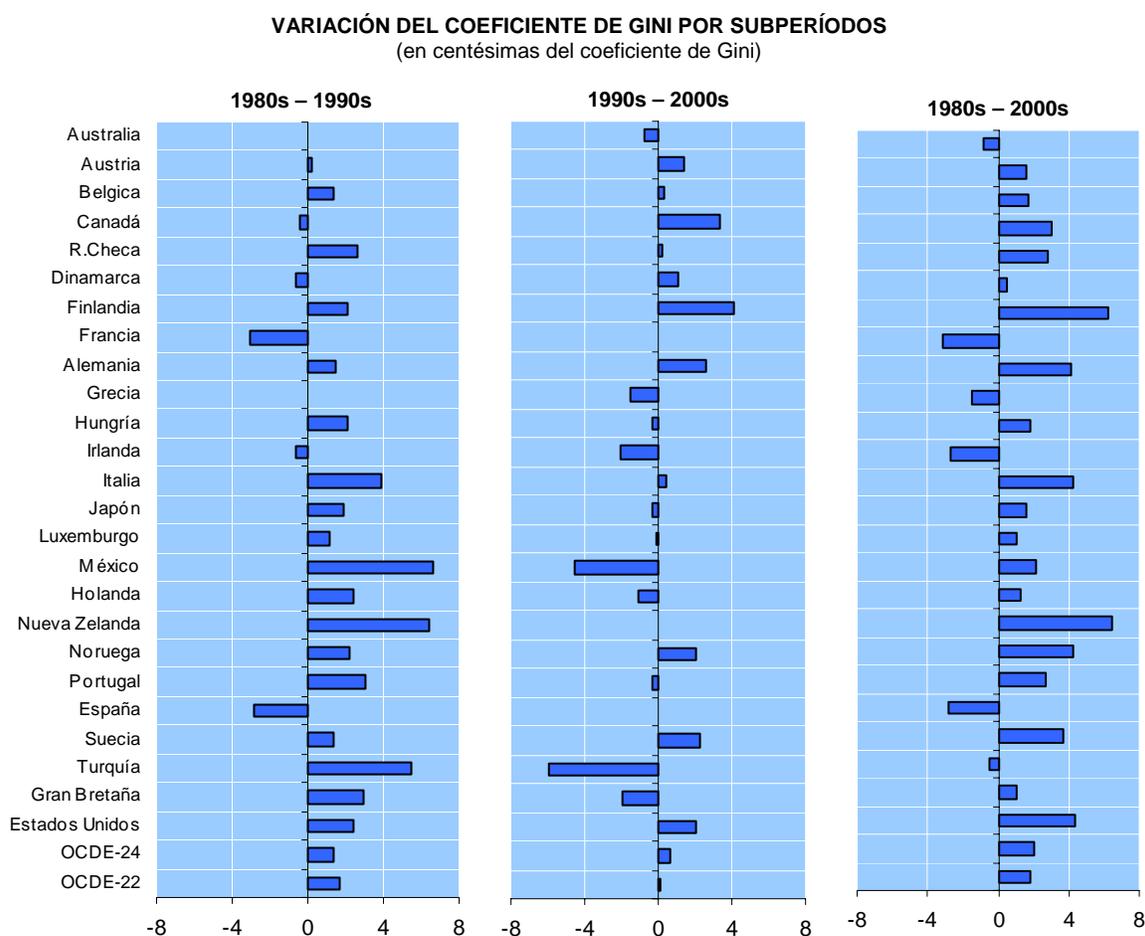
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Frank Cowell, “Measuring Inequality”, LSE Handbooks in Economics, Prentice Hall, 2000 (<http://darp.lse.ac.uk/pdf/measuringinequality3.pdf>).

**Recuadro I.9**  
**TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD EN LOS PAÍSES DE LA OCDE**

La desigualdad distributiva es un tema relevante para todas las regiones del mundo, más aún cuando su tendencia se encamina hacia un deterioro. Tal es el caso de la mayoría de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según un estudio publicado recientemente por dicha institución, que analiza las tendencias de la desigualdad en las últimas dos décadas.

Los patrones de desigualdad en los países de la OECD son muy disímiles. A manera de ilustración, el índice de Gini varía desde menos de 0,25, en países como Dinamarca y Suecia, hasta cerca de 0,40, en los Estados Unidos y Portugal, sin contar a México y Turquía, cuyos índices superan dicho valor.

Independientemente de dichas diferencias, el estudio citado encuentra que la distribución del ingreso ha presentado en promedio un deterioro con respecto a mediados de los años ochenta. La descomposición de la variación total en dos subperíodos muestra que entre los años 80 y 90 el patrón dominante fue de deterioro, particularmente en México, Nueva Zelanda y Turquía, con mejoras en muy pocos países. En el decenio posterior hubo mayor diversidad de tendencias, con un empeoramiento en algunos países, particularmente Canadá y Finlandia, y mejoramientos en otros, entre los que se destacan México y Turquía. El resultado acumulado a lo largo de dos décadas es que prácticamente todos los países de la OCDE sufrieron un incremento leve per significativo de sus niveles de desigualdad, evidente sobretudo en Finlandia, Nueva Zelanda y Portugal.



**Fuente:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, ISBN 978-92-64-044180-0.

### 3. DESIGUALDAD EN DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN

Una propiedad útil de algunos indicadores de desigualdad es la posibilidad de estimar el aporte que realizan distintos grupos mutuamente excluyentes de la población al resultado final. En particular, el índice de Theil puede descomponerse como la suma de dos factores, la desigualdad intragrupal, o el grado de dispersión de los ingresos dentro de cada grupo, y la desigualdad intergrupala, que es la dispersión del ingreso medio entre grupos. A su vez, la desigualdad intragrupal corresponde a la suma de los índices de Theil de cada grupo ponderada por la participación en los ingresos totales de dicho grupo.

Una forma de explorar las características de la desigualdad en los países de la región es analizar cómo contribuyen a ella algunas de las dimensiones utilizadas anteriormente para evaluar los progresos de la región en la reducción de la pobreza, particularmente el área geográfica, el sexo del jefe del hogar y el nivel promedio de educación.

La forma en que la desigualdad en la distribución de los ingresos afecta a las áreas urbanas y rurales de los países de la región es altamente heterogénea. Mientras las áreas rurales de Bolivia, Honduras, Panamá y Paraguay presentan indicadores considerablemente más elevados que los de las áreas urbanas, lo contrario sucede en Colombia y República Dominicana. No obstante, la contribución de las áreas rurales a la desigualdad total es siempre inferior a la de las áreas urbanas, ya que aun cuando puedan presentar altos grados de desigualdad, su participación en el ingreso total es considerablemente inferior a la del área urbana. Paraguay es el único país donde el área rural aporta casi el 50% de la desigualdad intragrupal, y junto con Guatemala y Honduras son los únicos países donde este porcentaje excede del 25% (véase el gráfico I.29).

En la descomposición de la desigualdad por áreas urbanas y rurales predomina el factor intragrupal; es decir, la mayor parte de la concentración del ingreso se explica por la dispersión de ingresos que existe al interior de las áreas urbanas y rurales, más que por la brecha de ingreso medio entre ellas.<sup>27</sup> Los países en los que el factor intergrupala es más relevante son Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú, en los que este representa entre un 15% y un 20% de la desigualdad total. A su vez, en países como Brasil, Chile, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, las diferencias de ingreso entre áreas geográficas aportan menos de un 5% a la desigualdad total.

La descomposición del índice de Theil según el sexo del jefe del hogar revela una predominancia aún mayor del componente intragrupal, que llega a representar prácticamente el 100% de la desigualdad total. Es decir, no existen mayores diferencias en el ingreso medio entre los hogares encabezados por hombres y mujeres, o al menos no en comparación con la amplia disparidad de ingresos entre hogares con un jefe del mismo sexo. Al respecto, es posible comprobar que la desigualdad en los hogares encabezados por jefes hombres es claramente mayor que la de los hogares con jefatura femenina, exceptuando unos pocos países, en los que las diferencias son imperceptibles. En concordancia con ello, los hogares de jefatura masculina son los que más aportan a la desigualdad total.

---

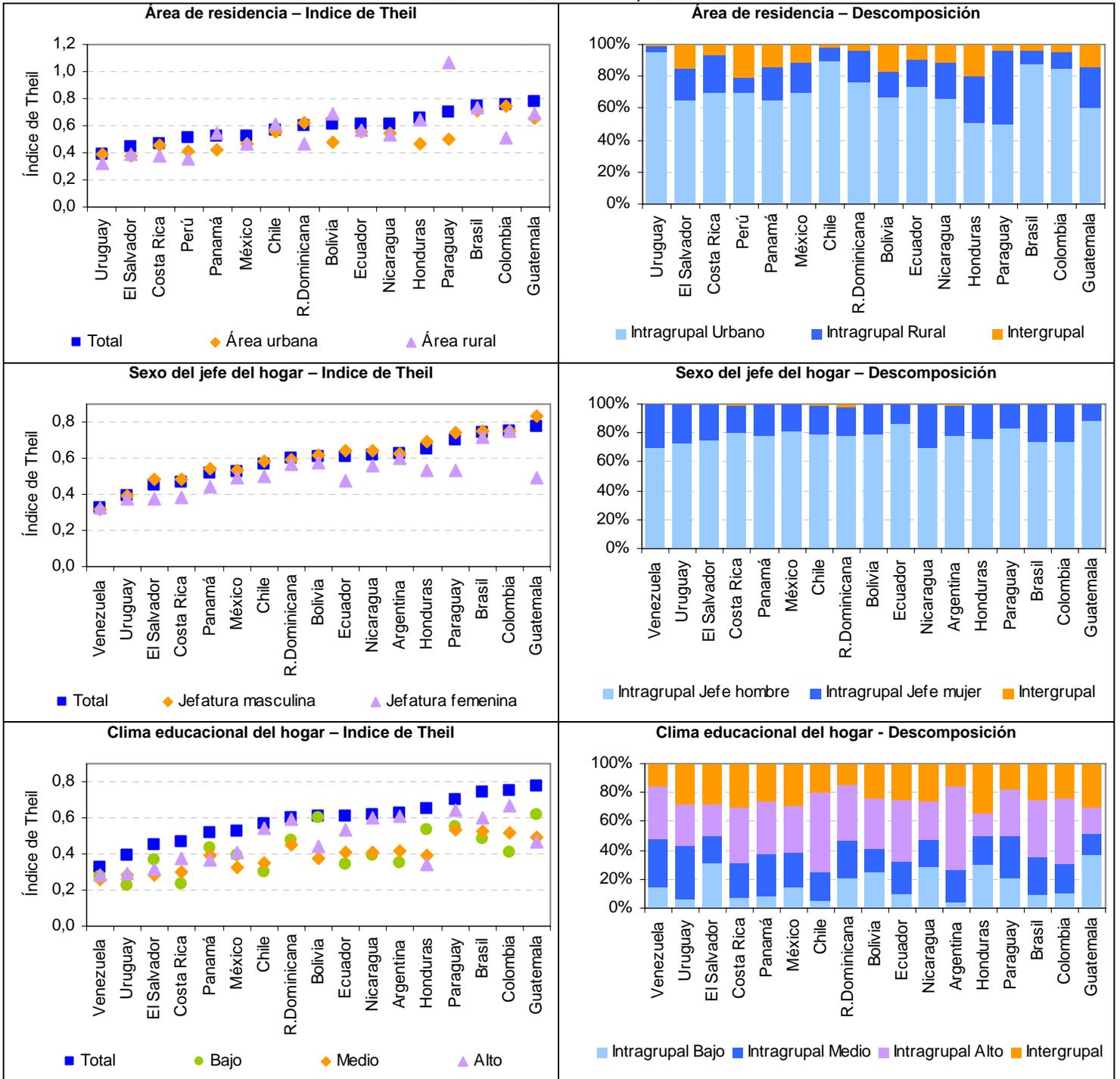
<sup>27</sup> La reducida participación del factor intergrupala se debe, en parte, al reducido número de grupos utilizados en la descomposición, que en este caso son solo 2. El peso de este factor tiende a aumentar a medida que crece el número de grupos, como se comprueba más adelante en la descomposición según “clima educacional del hogar”.

La estratificación de hogares a partir de su nivel educativo, representado por la variable “clima educacional” utilizada en las secciones anteriores de este capítulo,<sup>28</sup> muestra que la desigualdad intragrupal proviene principalmente del estrato educacional más alto. Ello sucede no solamente porque la dispersión en la distribución de los ingresos que reciben las personas de ese grupo es generalmente mayor que la de los otros dos, sino por su elevada participación en el ingreso total, lo que amplifica su aporte a la desigualdad intergrupala total. Ello es particularmente evidente en Chile, donde un 70% de la desigualdad intergrupala proviene de los hogares de mayor nivel educativo. Por otra parte, este patrón no se presenta en los países en los que el nivel educativo promedio es relativamente bajo en el contexto regional. Por ejemplo, en El Salvador, Guatemala y Honduras, el mayor aporte a la desigualdad intragrupal proviene de los hogares de clima educacional bajo. En lo que respecta al componente intragrupal, este llega a representar alrededor de 30% de la desigualdad total en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay.

---

<sup>28</sup> El “clima educacional” corresponde al promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge. Se estratificó esta variable en tres niveles: educación primaria incompleta; educación secundaria incompleta y educación secundaria completa.

**Gráfico I.29**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE THEIL Y SU DESCOMPOSICIÓN**  
**SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 2007**



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

a/ Corresponde al promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge. El nivel "bajo" corresponde a educación primaria incompleta; "medio", a educación primaria completa y secundaria incompleta; "alto", a educación secundaria completa en adelante.

## **F. POBREZA Y PERCEPCIONES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN**

**En América Latina, los más pobres, al igual que el resto de la población, perciben a la inclusión social de una manera que refleja, por una parte, sus aspiraciones de autonomía económica y bienestar material, y por otra, sus deseos de contar con las competencias para integrarse en sociedades basadas en la información y el conocimiento y sometidas a cambios permanentes. Y dado que los más pobres presentan carencias en todos los aspectos socialmente constitutivos de inclusión, no es extraño que manifiesten percepciones y sentimientos de exclusión, como la soledad, la impotencia y la desorientación, con mayor intensidad que los no pobres. En todo caso, los sentimientos de exclusión no disminuyen significativamente las expectativas de movilidad social entre los más pobres, las cuales se vinculan más a las percepciones sobre el futuro de la economía, lo cual es un indicio de que los más pobres reaccionarán positivamente ante nuevas oportunidades. Así, las políticas sociales deben reducir la pobreza y al mismo tiempo promover la inclusión social y afianzar el sentido de pertenencia.**

En los últimos años se ha verificado en América Latina una importante reducción de la pobreza y una leve mejoría en la distribución del ingreso. A pesar de estos avances, todavía una cantidad sustancial de hogares no cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y la inequidad permanece en niveles que sitúan a la región como la más desigual en el mundo. A esto se debe agregar que la creciente integración de los países en la economía global ha sido acompañada por la precarización del mercado de trabajo y por la erosión de los mecanismos tradicionales de protección social (al respecto véase el capítulo II), dinámicas que a su vez han contribuido a un incremento en los niveles de vulnerabilidad y exclusión de amplios segmentos de población latinoamericana, como la que afecta a sectores empobrecidos de las antiguas clases medias que se sitúan levemente por sobre el umbral de satisfacción de necesidades básicas. También se debe mencionar a grupos más restringidos, como los extremadamente desposeídos que no cuentan con redes de apoyo social, ya sean familiares, comunitarias o institucionales.

La persistencia de la pobreza absoluta y especialmente de altos niveles de desigualdad, así como la aparición de nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar una política pública más integral, que complemente las acciones para mejorar los ingresos con iniciativas destinadas a promover la participación de las personas y familias en las actividades sociales necesarias como para que éstas tengan una vida aceptable desde una perspectiva de inclusión social. Al mismo tiempo, los estados deben tomar en cuenta las percepciones de los más excluidos sobre su sentido de pertenencia en la sociedad, puesto que estos grupos serían más vulnerables a los sentimientos de desorientación e incertidumbre relacionados con los procesos de globalización, lo cual vendría a sumarse a las posibles repercusiones psicosociales negativas de estructuras de oportunidades tradicionalmente caracterizadas por fuertes asimetrías. En paralelo, la ampliación de la brecha entre expectativas y realizaciones materiales efectivas entre los más pobres podría amenazar a las políticas de inclusión y cohesión, por sus posibles efectos de frustración y desestabilización de la democracia.

A pesar de la mayor visibilidad del concepto de inclusión en las agendas de los países de la región, en la actualidad no existe consenso con respecto a los estándares de inclusión más pertinentes a la realidad de América Latina, que podrían ser empleados como marco de referencia para el diseño de

políticas públicas y para la construcción de indicadores de exclusión/inclusión social. Tampoco existen estudios cuantitativos a escala regional que hayan analizado las percepciones y sentimientos de exclusión y las brechas entre las aspiraciones y expectativas de movilidad que prevalecen entre los más pobres y excluidos, en un escenario en el que convergen fuertes inequidades con cambios en las estructuras económicas, sociales y culturales. Así, en esta sección se realiza: a) una caracterización de las percepciones de la población latinoamericana sobre los principales ejes constitutivos de la inclusión, a los efectos de producir insumos para avanzar en la aplicación del enfoque de inclusión – exclusión en las políticas públicas; b) un análisis comparado de las percepciones de exclusión entre distintos estratos socioeconómicos, en orden a esbozar un panorama inicial de los impactos psicosociales de una estructura de oportunidades muy desigual y de una creciente exposición a cambios en distintas esferas de la vida y, c) una exploración de los factores que podrían asociarse a la brecha entre aspiraciones y expectativas de bienestar, teniendo en cuenta la posición socioeconómica de las personas, sus sentimientos de exclusión y sus percepciones sobre el futuro de la economía.

## 1. LAS PERCEPCIONES DE INCLUSIÓN

El enfoque de la inclusión - exclusión comenzó a ser percibido como una herramienta analítica útil para las políticas públicas y sociales, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, en un contexto donde las categorías tradicionalmente utilizadas para comprender los procesos de privación comenzaron a resultar limitadas. En particular, las repercusiones en la estructura social de las transformaciones asociadas a la globalización (Hopenhayn, 2001), la precarización del mercado de trabajo y el debilitamiento del sistema de protección social, pusieron de manifiesto la necesidad de ampliar la mirada sobre los problemas de privación. Se comenzó a hablar de las nuevas formas de la pobreza<sup>29</sup>, como la que afecta a los hogares recientemente empobrecidos, que se ubican levemente por sobre los umbrales de satisfacción de necesidades básicas, o la privación extrema que golpea a los sujetos sin acceso a las redes de apoyo social. En los últimos años, la CEPAL (2007a) ha señalado que la persistencia de una alta desigualdad constituye un obstáculo para la inclusión social y debilita los vínculos sociales básicos para el mantenimiento de los sentidos de integración y pertenencia.

Una de las cuestiones a tener en cuenta al momento de aplicar el enfoque de inclusión-exclusión es la amplia variedad de significados que se han atribuido a estos conceptos en los discursos que fundamentan las políticas sociales. Los ejes sobre los cuales se han constituido estas distinciones han considerado habitualmente la participación en actividades esenciales de la sociedad (por ejemplo, las actividades cotidianas en las cuales participa la mayoría de los integrantes de un estado- nación), la calidad de los vínculos y los lazos sociales existentes entre las personas, grupos e instituciones (donde la exclusión es un proceso de desvinculación que lleva a la acumulación de desventajas y a la persistencia de la privación) y el grado en que se garantizan los derechos ciudadanos básicos. Los procesos de inclusión-exclusión también han sido definidos a partir de los

---

<sup>29</sup> El concepto de “nueva pobreza” refiere al fenómeno de empobrecimiento de las clases medias urbanas en algunos países de ingresos medios de América Latina, vinculado específicamente a la pauperización salarial y laboral, no a la pérdida de empleo. Para más detalle, véase Kessler y Di Virgilio (2008).

factores estructurales que conducen al acceso desigual a los recursos y oportunidades, y principalmente, a su reproducción en el tiempo.

En la tradición europea, el concepto de exclusión ha sido empleado como parte de una estrategia analítica orientada a redefinir la pobreza como una condición de privación relativa, donde los individuos/hogares carecen de recursos para participar en las actividades habituales de la sociedad (Townsend, 1979). Este enfoque ha dado lugar a medidas de pobreza relativa basadas en el corte de la distribución de ingresos en determinados umbrales normativos (por ejemplo el 60% de la mediana de ingresos de la población), bajo los cuales se ubican los pobres (Atkinson et.al., 2005). En Europa la exclusión social también ha sido utilizada para hacer referencia a la falta de trabajo asalariado. En este caso, su opuesto no sería la participación social, sino la integración en el mercado de trabajo (aun cuando la tenencia de empleo podría ser un “proxy” de la participación en otras esferas de la vida). Una tercera distinción parte de la idea de que la exclusión social es una forma extrema de la pobreza. Los excluidos serían quienes están peor, los pobres entre los pobres (Gordon, 1998).

Los tres enfoques empleados en la tradición europea presentan problemas de aplicabilidad en América Latina. En el caso de la perspectiva que considera como referencia las actividades en las que participa el ciudadano promedio, los altos niveles de pobreza absoluta existentes en la región (hay 7 países con tasas de pobreza absoluta cercanas o muy superiores al 50% de la población) sugieren que difícilmente la mediana de ingresos garantizará participar adecuadamente en la vida social. De hecho, el uso de distintos umbrales de pobreza relativa en la región no logra generar diferencias entre-países mayores al 10%, no discriminando según el nivel de desarrollo de los países (CEPAL, 2007c, 2007b). En cuanto a la idea de inclusión vía la integración al mercado de trabajo, en la región ya hace bastante tiempo es claro que cualquier tipo de empleo no garantiza permanecer fuera de la pobreza, lo cual se explica por la alta incidencia del sector informal (CEPAL, 2007a, 2007b). Asimismo, un concepto de exclusión limitado a una minoría de pobreza “dura” parece no ser apropiado para la región, donde la privación de necesidades básicas continúa siendo un fenómeno masivo.

Al mismo tiempo, no obstante la exclusión social ha sido frecuentemente usada como sinónimo de la pobreza, es importante distinguir entre ambos términos. Al respecto, se ha argumentado que la pobreza refiere solamente a la carencia de recursos económicos, mientras que la exclusión social alude a la cuestión más amplia de la integración social. Una forma de visualizar las relaciones entre pobreza y exclusión es que la primera inhibe la participación social y el ejercicio de la ciudadanía. De este modo, si la pobreza es la falta de recursos para participar en la sociedad, la exclusión social refiere a las dinámicas que culminan en la desvinculación de los individuos de los sistemas sociales, económicos, políticos y culturales que determinan su integración social (Levitas, 1998). La diferencia entre pobreza y exclusión también puede ilustrarse mediante las situaciones en que la baja tenencia de recursos no genera aislamiento social, o a través de las exclusiones que no están únicamente relacionadas con la falta de recursos, como la discapacidad (Gordon, 1998).

Así, aun cuando el enfoque de inclusión-exclusión proporciona oportunidades para el diseño de políticas multidimensionales que vayan más allá de los aspectos tradicionalmente abordados en las iniciativas de reducción de la pobreza, la falta de consenso con respecto al significado de los términos de inclusión y exclusión dificulta su aplicación. Como plantea Levitas (1998), una cuestión compleja es la especificación de los tipos de participación que se estima como necesarios

para la inclusión en distintos contextos y dimensiones del bienestar, tal como lo es determinar el nivel y la calidad de los recursos materiales que permitirían establecer un mínimo de inclusión. Asimismo, ambas categorías puedan ser concebidas como un continuo que permite una zona intermedia de vulnerabilidad, lo cual complica más las cosas, puesto que en esta visión no existiría un umbral o frontera entre la inclusión y exclusión.

En todo caso, lo que constituye exclusión o inclusión social dependerá de las representaciones prevalecientes en una sociedad determinada sobre cuáles son los estándares de participación en actividades que se deben cumplir para que las personas estén incluidas. Una forma de aproximarse a las modalidades en que las personas definen la inclusión social en América Latina es preguntarles con respecto a las cosas que los individuos deberían tener para sentirse incluidos en la sociedad en la cual viven. Mediante este ejercicio se puede obtener información con respecto a las aspiraciones de los individuos y sobre la importancia que le atribuyen los ciudadanos a diferentes dimensiones de la inclusión, e indagar en la distribución de estas percepciones según distintos indicadores socioeconómicos. Esto no solamente tiene interés para el diseño de políticas, sino también puede proporcionar insumos para la construcción de indicadores de exclusión/inclusión basados en las percepciones ciudadanas.

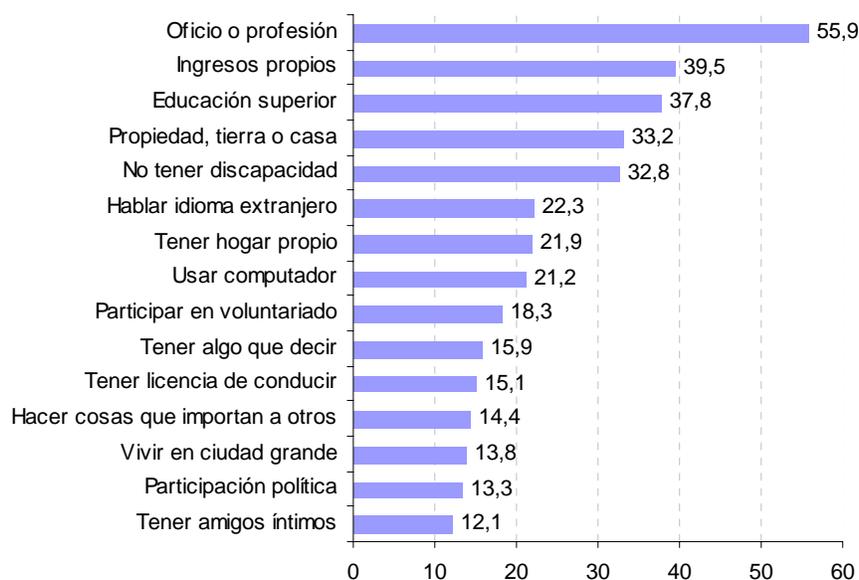
Los datos presentados en el gráfico I.30 muestran que las ideas de los latinoamericanos con respecto a las cosas que las personas deberían tener para sentirse incluidas contienen más dimensiones que los conceptos habitualmente presentados por los expertos o por los tomadores de decisiones. Aun cuando los encuestados privilegian las cosas necesarias para *la autonomía*<sup>30</sup> (oficio o profesión e ingresos propios) y *el bienestar económico* (tenencia de propiedad), que suelen predominar en el discurso de la política pública, también destacan las destrezas relacionadas con la *participación en sociedades basadas en la información y el conocimiento* (hablar idioma extranjero, tener educación superior, usar computador), las actividades vinculadas con *el ejercicio de la ciudadanía* social y política y los *lazos sociales* básicos para la pertenencia (tener amigos íntimos y un hogar propio)<sup>31</sup>. A su vez, un porcentaje importante de personas indica la no tenencia de discapacidad como condición para ser parte de la sociedad, lo cual pone en evidencia la importancia de tener en cuenta este aspecto en el diseño de políticas de inclusión.

---

<sup>30</sup> Las cosas privilegiadas por los entrevistados corresponden, en general, a logros alcanzados por los adultos (tener oficio, ingresos propios, tener una casa, haberse diplomado de educación superior).

<sup>31</sup> El agrupamiento de las cosas que las personas estiman necesarias para la inclusión social que se propone obedece más bien a criterios conceptuales. En todo caso, un análisis exploratorio de los factores que subyacen a las respuestas de las personas muestra que éstas se agrupan de modo más o menos consistente en dos factores principales, los cuales corresponden a las dimensiones de autonomía y bienestar económico y de destrezas necesarias para participar en sociedades globalizadas basadas en la información y el conocimiento. Para más detalle, véase el cuadro E1 en anexo.

**Gráfico I.30**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS QUE LAS PERSONAS DEBERÍAN TENER PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD a/**  
 (valores en porcentajes b/)



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ La pregunta utilizada fue la siguiente: "uno puede sentirse incluido o excluido en la vida de una sociedad. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree Ud. son necesarias para sentirse parte en la sociedad en la que Ud. vive?"

b/ Los porcentajes se estimaron considerando en el denominador a quienes mencionaron 1 o más cosas que las personas deberían tener. Las personas que no seleccionaron ninguna categoría fueron tratadas como "missing cases".

Asimismo, las respuestas de los sujetos a la pregunta sobre las cosas que las personas deberían tener para estar incluidos pueden ser interpretadas como un reflejo de las *aspiraciones* y *los valores* de la población latinoamericana. Desde esta lógica, el alto nivel de señalamiento de las categorías vinculadas a la autonomía y el bienestar material podría ser expresión de los deseos de movilidad económica y social y de los valores asociados a un cierto éxito económico, el cual no debería corresponder al estándar de vida prevaleciente entre los estratos más opulentos de la sociedad y tampoco al dominante para el ciudadano promedio (por la amplia extensión de la privación de necesidades básicas en varios países de la región), sino más bien tendría como grupo de referencia a los segmentos más acomodados de la clase media<sup>32</sup>. Al mismo tiempo, las menciones a las destrezas necesarias para participar en sociedades basadas en la información y el conocimiento indican que los criterios de inclusión socialmente percibidos reflejan los cambios en la vida contemporánea, especialmente aquellos relacionados con los nuevos requerimientos para una participación adecuada en los mercados de trabajo.

<sup>32</sup> Cuando se pide a la población que indique, en una escala de 1 a 10 (donde 1 = peores condiciones y 10 = mejores condiciones), el nivel de bienestar que cree le corresponde, las respuestas se sitúan en un valor mediana de 7, lo cual no podría ser interpretado como indicativo de que la población latinoamericana aspira a vivir como los más ricos.

**Cuadro I.7**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS QUE LAS PERSONAS DEBERÍAN TENER PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD a/ SEGÚN LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR b/ Y LA ESCOLARIDAD**  
 (valores en porcentajes y en posición de la categoría dentro de cada grupo c/)

	Tenencia de bienes en el hogar a/				Escolaridad			
	0-1 bienes	2-4 bienes	5-6 bienes	7-8 bienes	Sin escolaridad formal	Primaria incompleta o completa	Secundaria incompleta o completa	Superior incompleta o completa
Tener oficio o profesión	49.5 (1)	53.6 (1)	59.1 (1)	66.3 (1)	47.4 (1)	52.9 (1)	57.6 (1)	63.9 (1)
Tener ingreso propio	35.5 (3)	37.4 (2)	42.5 (2)	47.2 (2)	32.7 (5)	37.8 (2)	40.2 (2)	45.5 (2)
Tener educación superior	35.8 (2)	36.8 (3)	39 (3)	42.8 (3)	34.8 (3)	34.1 (4)	39.8 (3)	43.3 (3)
Tener propiedad, tierra o casa	35.8 (2)	31.9 (4)	33.5 (4)	35.6 (4)	34.6 (4)	34.2 (3)	32.7 (4)	31.4 (5)
No tener discapacidad	30.6 (4)	31.6 (5)	33.4 (5)	35.6 (4)	35.7 (2)	32.9 (5)	32.2 (5)	32.2 (4)
Hablar idioma extranjero	18.6 (6)	21.4 (7)	23.2 (7)	26.7 (6)	21.9 (7)	20.3 (7)	23.5 (6)	24.6 (7)
Tener hogar con padre y madre	21 (5)	22.3 (6)	22.7 (8)	20.2 (9)	22.6 (6)	21.3 (6)	22.7 (7)	20.8 (9)
Poder usar un computador	17.4 (7)	19.1 (8)	23.4 (6)	27 (5)	19.9 (8)	19 (8)	22 (8)	25.3 (6)
Participar en voluntariado	14.9 (9)	17.6 (9)	19.5 (9)	21.8 (8)	14.5 (12)	17.4 (9)	18.9 (9)	21.6 (8)
Tener algo que decir	10.8 (13)	13.4 (12)	19.2 (10)	24.2 (7)	13.6 (14)	13.8 (12)	16.4 (10)	20.8 (9)
Tener licencia de conducir	13.8 (10)	14.6 (10)	15.7 (12)	16.6 (11)	16.1 (10)	15.2 (10)	15.4 (11)	14.1 (12)
Hacer cosas que les importen a otros	10.7 (14)	12.6 (14)	16.6 (11)	19.5 (10)	11.2 (15)	12.2 (14)	15.4 (11)	18.8 (10)
Vivir en una ciudad grande	15.3 (8)	13.8 (11)	14 (13)	12.6 (14)	16.8 (9)	14.4 (11)	13.6 (13)	11.6 (14)
Participar en política	13.2 (11)	12.7 (13)	12.8 (14)	14.9 (12)	14.3 (13)	12.1 (15)	13.8 (12)	14.6 (11)
Tener amigos íntimos	12.7 (12)	11.8 (15)	12.2 (15)	13.7 (13)	15 (11)	12.8 (13)	11.7 (14)	12.5 (13)

**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ Los porcentajes se estimaron considerando en el denominador a quienes mencionaron 1 o más cosas que las personas deberían tener. Las personas que no seleccionaron ninguna categoría fueron tratadas como "missing cases".

b/ En el indicador de tenencia de bienes durables y servicios básicos en el hogar se incluye la posesión de: 1) heladera/refrigerador, 2) lavarropas, 3) teléfono de red fija, 4) computador, 5) agua caliente de cañería, 6) auto, 7) alcantarillado y, 8) teléfono celular.

c/ La ubicación dentro de cada grupo se obtiene clasificando los porcentajes de menciones para cada una de las categorías en orden descendente. Los valores se presentan entre paréntesis.

Se deben resaltar las escasas diferencias entre los distintos grupos socioeconómicos con respecto a la importancia de cada uno de los elementos constitutivos de inclusión, situación más evidente en el caso de las categorías de inclusión más relevantes para toda la población (tener oficio o profesión, ingreso propio y educación superior)<sup>33</sup>. Las diferencias entre los grupos socioeconómicos son mayores en las categorías más periféricas (las que obtienen los porcentajes más bajos de menciones), como "vivir en una ciudad grande" y "tener algo que decir". La importancia de la primera categoría decrece en tanto aumentan los bienes en el hogar y el peso de la segunda aumenta entre los entrevistados de hogares con más bienes. En lo referido a las diferencias según el nivel educativo, las personas con menos escolaridad perciben como menos importantes los criterios de

<sup>33</sup> Se ha preferido la comparación de las posiciones que obtienen cada una de las categorías de inclusión dentro de cada uno de los grupos, debido a que la comparación de los valores brutos entre los grupos podría estar afectada porque los entrevistados con más escolaridad y bienes seleccionaron sistemáticamente más criterios de inclusión.

inclusión basados en la ciudadanía social y política (participar en política y en voluntariado, hacer cosas que le importen a los demás y tener algo que decir).

La alta homogeneidad entre los distintos grupos socioeconómicos con respecto a los criterios de inclusión socialmente percibidos<sup>34</sup> permite sugerir que las aspiraciones y los valores subyacentes a éstos son muy similares entre los diferentes segmentos sociales, lo cual implica que en un escenario de distribución desigual de las oportunidades, es probable que se produzcan percepciones y sentimientos de exclusión entre los que están en desventaja. De este modo, las políticas de reducción de la pobreza deben ir más allá de la entrega de transferencias monetarias compensatorias y orientarse a la promoción de la inclusión social, lo cual significa atender las aspiraciones de inserción en el mercado de trabajo, de auto-suficiencia económica (tener una profesión, contar con ingresos propios) y de tenencia de activos (propiedad, casa, tierras) que garanticen medios sostenibles de vida. A su vez, la adquisición del capital humano para participar en sociedades basadas en la información y el conocimiento (por ejemplo, contar con diplomas de educación superior) también es relevante para los más pobres.

Por último, las similitudes observadas ponen de manifiesto la viabilidad de construir indicadores de inclusión-exclusión en base a las percepciones sociales mayoritarias, los cuales podrían ser empleados de modo complementario a las medidas tradicionales de pobreza. Una alternativa es la elaboración de un índice de exclusión que considere las dimensiones más relevantes para la población (tenencia de oficio-profesión, de ingreso propio, de educación superior y de propiedad/casa/tierras) y emplee el nivel de importancia que cada una de estas dimensiones posee para las personas como criterio para ponderar<sup>35</sup>. Otro camino es construir un indicador de exclusión subjetiva basado en las percepciones con respecto a las actividades que las personas deberían realizar para no estar excluidas y que podría culminar en un umbral consistente en el *ingreso mínimo necesario para estar socialmente incluido*. En todo caso, esta última aproximación, que replica el método de pobreza subjetiva<sup>36</sup>, podría estar expuesta a problemas como la producción de umbrales con valores muy altos, lo cual haría difícil sostener que todos quienes estén bajo la línea de inclusión se encuentren excluidos (Gordon et.al., 2000).

## 2. LAS PERCEPCIONES DE EXCLUSIÓN

La preocupación por los aspectos psicosociales asociados a la privación material no es nueva en América Latina, aun cuando casi no ha dado lugar a investigaciones empíricas cuantitativas. En la región, el primer abordaje más o menos sistemático de este componente del problema se encuentra en la teoría de la modernización (Germani, 1980), perspectiva en la cual las zonas *marginales* eran áreas no permeadas por los valores y actitudes modernos, siendo sus habitantes incapaces de superar la marginación por sí mismos (Cortés, 2002). Esta visión coincide con la afirmación de la existencia de un grupo de pobres que difiere tan radicalmente del resto de la sociedad que

<sup>34</sup> La homogeneidad también se mantiene al comparar por la zona de residencia, la adscripción étnica y el país. Para más detalle, véase los cuadros F2 y F3 en el anexo del capítulo.

<sup>35</sup> Esto implicaría la inversión de las categorías (los excluidos serían quienes no tienen oficio o profesión, no tienen ingresos propios, etc.). Sin embargo, para ello se requiere definir mejor las categorías, sobre todo porque la inclusión-exclusión no necesariamente constituye una dicotomía para las personas.

<sup>36</sup> Para más detalle, véase Gordon et.al. (2000) y Feres y Mancero (2001).

conformaría una cultura distinta que se reproduciría a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista psicosocial, las personas en la cultura de la pobreza se caracterizarían por presentar sentimientos de impotencia, desesperanza, desamparo y marginación, entre otros rasgos (Lewis, 1969). Un factor que determinaría si las personas están o no en la cultura de la pobreza es la *participación* social, puesto que el desconocimiento de los modos de organización y funcionamiento de los grupos más allá de la familia produciría el fracaso de los intentos de integración y desesperanza (Miller, 1976; Lewis, 1969).

La influencia de las explicaciones “culturales” de la privación fue tal que, a fines de la década de 1970, la CEPAL agregó a su definición de la pobreza las actitudes de desaliento y anomia (al respecto, véase el recuadro I.10), la poca participación y *quizás* la adscripción a una escala de valores distinta al resto de la sociedad (Altimir, 1979). Sin embargo, en paralelo comenzaron a plantearse críticas a algunas de las implicaciones de las tesis tipo cultura de la pobreza, como la necesidad de “rehabilitar culturalmente” a los más pobres para superar la privación. También emergieron cuestionamientos al papel causal de los factores culturales y psicosociales. En la perspectiva *histórico-estructural* se postuló que la marginalidad no era producto de la carencia de integración, sino que representaba un modo de inserción en el capitalismo dependiente; luego, las estrategias de supervivencia de los pobres eran formas de adaptación y no expresiones de una sub-cultura. A su vez, en la sociología norteamericana se plantearon hipótesis muy cercanas a las de la perspectiva histórico-estructural; para Wilson (1991) la persistencia de la pobreza urbana se explicaba por la concentración de la pobreza y por el *aislamiento social*, que corta el acceso a las vías de movilidad y afecta las percepciones de oportunidades<sup>37</sup>, las cuales fomentarían estrategias adaptativas que reproducirían las causas de la pobreza (Gould, 1999).

Durante la década de 1990 tuvieron una mayor visibilidad en algunos países de la región perspectivas teóricas que enfatizaban las potencialidades, activos y redes de los más pobres (la teoría de la resiliencia, el enfoque de capital social o los discursos sobre el empoderamiento, entre otras) como elementos claves para la superación de la pobreza, visiones para las cuales las caracterizaciones del tipo sub-cultural más bien contribuían a formar un concepto de pobreza dominado por la negatividad y la carencia y que dejaban en un segundo plano los mecanismos económicos, sociales y políticos que reproducen la privación a lo largo del tiempo (Raczinsky y Serrano, 2002; Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996). Por su parte, en una mirada retrospectiva Hopenhayn (2007) advertía que las ideas de cultura de la pobreza y de anomia habían servido históricamente para discriminar a los pobres y atribuirles la responsabilidad de su situación (véase el recuadro I.10). Ciertamente, una de las funciones posibles de la representación simbólica de los más pobres como “carentes espirituales” en los discursos de las elites es la legitimación de la desigualdad, por la vía del traspaso de la atribución de causalidad a los propios afectados por los problemas.

Con todo, en el decenio actual las expresiones psicosociales de la privación han recobrado actualidad, pero esta vez bajo el enfoque de la exclusión social y teniendo en cuenta las transformaciones generadas por la globalización, que estarían erosionando los pilares de las

---

<sup>37</sup> Gould (1999) nota que para Wilson, las situaciones en las cuales nacen los más pobres (en particular los afro-norteamericanos en los ghettos) producen modos de adaptación y crean patrones sub-culturales que toman la forma de una patología que se auto-reproduce, lo cual sería contradictorio con la crítica que Wilson realiza a los enfoques “culturales” de la pobreza.

experiencias biográficas (la estabilidad familiar, el empleo de por vida, la protección social y los roles de género tradicionales) e incrementando los sentimientos de incertidumbre y vulnerabilidad<sup>38</sup> (Esping Andersen, 1999; Giddens, 2001; Beck, 2002). Más allá de la adecuación de este enfoque al contexto regional<sup>39</sup>, el proceso de construcción biográfico podría tornarse más problemático, sobre todo para los más pobres, quienes contarían con menos herramientas para adaptarse a los cambios provocados por la globalización. Estas tendencias podrían verse acentuadas en contextos caracterizados por la precariedad del estado; así, en situaciones de fallo institucional estatal y cuando las redes locales no pueden regular la vida comunitaria, el individuo queda a la deriva (Hernández del Padrón, 2006).

Simultáneamente, en la epidemiología social comenzó a entenderse la exposición al estrés como el resultado de la posición de los sujetos en la estructura social y como determinante de problemas psicológicos. Las personas en desventaja, ya sea pobres y/o discriminadas, muestran mayores tasas de desorden mental porque afrontan condiciones de vida más duras, están más expuestas a riesgos y tienen menos acceso a los recursos para enfrentar situaciones de crisis<sup>40</sup> (Aneshensel, 1992; Payne, 1998; House, 2001). La noción de estrés en la psicología social de la salud mental es cercana a la idea de presión contenida en la teoría de la privación relativa; así, la presión provendría del desajuste entre las condiciones de vida que tienen las personas y sus aspiraciones (las cuales, como se vio antes, parecen ser similares entre los diferentes grupos socioeconómicos) y también del desfase entre las competencias individuales y los requerimientos de integración en sociedades en mutación permanente.

De cualquier modo, la evidencia empírica sobre las expresiones psicosociales de la privación es escasa en América Latina, y virtualmente inexistente en lo referido a estudios cuantitativos con muestras de distintos países. Así, en esta sección se exponen los principales resultados de una exploración de algunas percepciones y sentimientos de exclusión, como la soledad, la impotencia, la desorientación y la disonancia normativa<sup>41</sup>, entre personas de distintos estratos socioeconómicos en 18 países de la región. No obstante estas percepciones expresan distintos problemas de regulación social (los que se derivan de estructuras sociales muy coactivas y los generados por procesos de cambio) se optó por tratarlas de manera agrupada, tanto porque el uso de dos índices - uno para los sentimientos de soledad e impotencia y otro para las percepciones de desorientación y discrepancia normativa - no produce diferencias significativas al momento de comparar por la situación socioeconómica, la educación o la etnia, como debido a que el índice agregado genera resultados más confiables que los obtenidos a través del uso de instrumentos separados<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> En un estudio cualitativo sobre los linchamientos de delincuentes en Guatemala, se concluyó que estarían alimentados por la “ansiedad de la globalización”. Expuestos a rápidas transformaciones sociales y económicas, los residentes de las zonas afectadas experimentan un difuso sentido de control y una alta inseguridad. Así, el castigo público buscaría reparar los vínculos y las solidaridades entre los integrantes de la comunidad (Snodgrass, 2004).

<sup>39</sup> En la región, la seguridad social y el empleo de por vida nunca fueron los pilares biográficos dominantes para amplios segmentos de la población

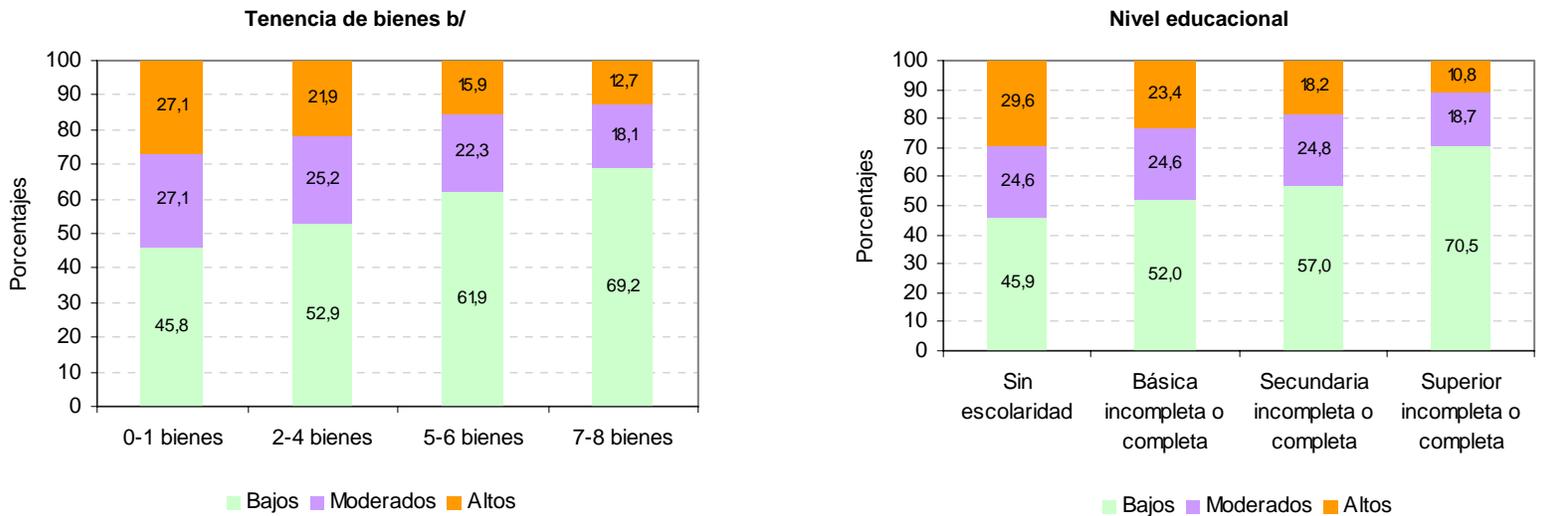
<sup>40</sup> Los modelos de causación social en salud mental han sido criticados por la posibilidad de que el desorden psicológico genere movilidad social descendente, pero según Aneshensel (1992), la evidencia empírica apoya la tesis de la causación social, con la excepción de alteraciones más complejas.

<sup>41</sup> No se incluyen en este capítulo las percepciones de ser discriminado, las cuales fueron tratadas en ediciones anteriores del Panorama social. Para más detalle, véase CEPAL (2008a).

<sup>42</sup> La consistencia interna del índice de percepciones de exclusión es aceptable ( $\alpha = 0.75$ ), mientras que la de los índices de sentimientos de soledad e impotencia y de percepciones de disonancia normativa y de desorientación alcanza a 0,65 y 0,64 respectivamente, valores que pueden ser considerados como modestos.

Los datos que se presentan en el gráfico I.31 indican que las percepciones y sentimientos de exclusión se asocian inversamente a la tenencia de bienes en el hogar y a los niveles educativos de los encuestados. Los sentimientos y percepciones de exclusión son mayores entre quienes residen en hogares con menos bienes y en los entrevistados con menores niveles educativos, siendo esta situación más evidente para los sujetos sin escolaridad formal y que viven en hogares que cuentan, en el mejor de los casos, con uno de los bienes y servicios incluidos en esta indagación. Asimismo, la tendencia al incremento de las percepciones de exclusión en la medida en que disminuye la cantidad de bienes y servicios disponibles en los hogares se sostiene en 17 de 18 países de la región (véase el cuadro F4 en el anexo del capítulo).

**Gráfico I.31**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES Y SENTIMIENTOS DE EXCLUSIÓN a/ SEGÚN LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR b/ Y EL NIVEL EDUCACIONAL DE LOS ENTREVISTADOS**



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

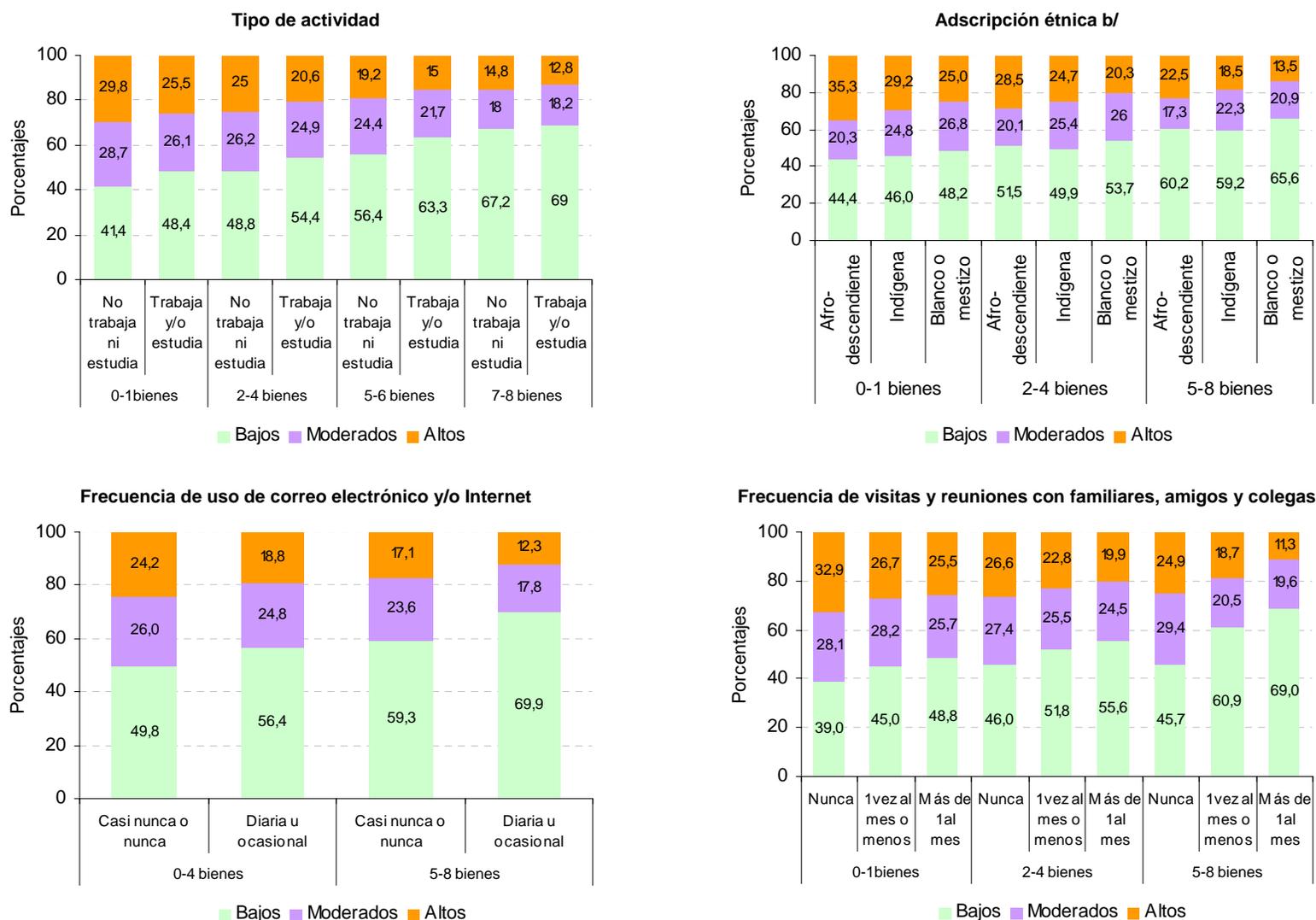
a/ El índice de percepciones de exclusión se construyó a partir del acuerdo o desacuerdo que las personas manifestaron con las siguientes afirmaciones: “a veces siento que soy un fracaso”, “no puedo influir en la mayoría de los problemas”, “a menudo me siento sólo”, “a veces te ves forzado a hacer cosas que no están bien para salir adelante” y “la vida es tan complicada que creo que no seré capaz de abrirme paso”. Las respuestas se codificaron con valores de 1 a 4, donde 1 = muy en desacuerdo y 4 = muy de acuerdo. El puntaje total individual se obtuvo sumando los valores para cada pregunta y dividiéndolos por el número de preguntas. Se generaron 3 niveles de sentimientos/percepciones de exclusión a partir de la recodificación de los puntajes totales; a) bajos = 1-2,2 puntos, b) moderados = 2,4-2,6 puntos y, c) altos; 2,8 -4 puntos.

b/ En el indicador de tenencia de bienes durables y servicios básicos en el hogar se incluye la posesión de: 1) heladera/refrigerador, 2) lavarropas, 3) teléfono de red fija, 4) computador, 5) agua caliente de cañería, 6) auto, 7) alcantarillado y, 8) teléfono celular.

Por su parte, la carencia de una actividad escolar y/o laboral y la adscripción a una etnia minoritaria se asocian con una mayor incidencia de percepciones de exclusión (véase el gráfico I.32). El indicador de carencia de actividad escolar o laboral constituye una aproximación a la falta de vínculos con las instituciones convencionales, y por tanto, la constatación de una mayor incidencia de percepciones de exclusión en el grupo que no tenía lazos con las instituciones escolares y laborales al momento de la realización de la entrevista puede ser interpretada como un indicio de los efectos psicosociales de la desafiliación institucional. A su vez, la alta incidencia de percepciones de exclusión entre los afro-descendientes más pobres coincide con los hallazgos de

investigaciones realizadas en otras regiones del mundo (Huschka y Mau, 2005) y podría expresar los efectos de la doble exclusión asociada a la situación socioeconómica y a la etnia<sup>43</sup>.

**Gráfico I.32**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES Y SENTIMIENTOS DE EXCLUSIÓN SEGÚN CARACTERÍSTICAS PERSONALES O DEL HOGAR, POR NÚMERO DE BIENES EN EL HOGAR a/**



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ Ver notas a/ y b/ del gráfico I.31.

b/ La adscripción étnica se estableció a través de una pregunta de auto-identificación.

Al mismo tiempo, los sentimientos de exclusión pesan más en las personas que nunca o casi nunca han utilizado correo electrónico e Internet. Este dato debe tenerse en cuenta, dado el antecedente de que al menos un quinto de las personas señaló que el uso de las computadoras constituía una de las cosas que las personas deberían saber hacer para estar incluidas en la sociedad actual. Al respecto, se ha planteado que el cambio tecnológico, sin que exista una base de conocimiento y destrezas

<sup>43</sup> Para verificar esta hipótesis sería necesario un análisis de interacción, lo cual excede el alcance de este trabajo.

adecuadas, podría significar la supresión del conocimiento tradicional y provocar desorientación y aislamiento entre los individuos incapaces de adaptarse, pero que simultáneamente las nuevas tecnologías establecerían una nueva base de conocimientos y oportunidades que incrementaría las perspectivas de las personas e inspiraría un mayor sentido de auto-suficiencia y responsabilidad individual (Foley, 2004).

A su vez, las percepciones de exclusión son más importantes entre quienes exhiben los menores niveles de realización de actividades sociales con familiares, amigos y colegas, situación que se reitera en todas las condiciones socioeconómicas (véase nuevamente el gráfico I.32). El grupo que presenta las mayores percepciones de exclusión está integrado por las personas que viven en hogares con menos bienes y que no realizan visitas o reuniones fuera de casa con otros familiares, amigos o colegas, pero también se debe notar que las personas más aisladas y que pertenecen al grupo socioeconómico más acomodado experimentan en una proporción relevante altas percepciones de exclusión. Así, las situaciones objetivas de aislamiento social, que han sido mencionadas en la literatura como factores que disminuyen las capacidades de afrontamiento de crisis entre los más pobres e inciden en la reproducción de la pobreza, reforzarían el efecto de la privación relativa, lo cual se expresa en sentimientos psicológicos negativos, pero al mismo tiempo parece existir un efecto del aislamiento que va más allá de la situación socioeconómica de las personas.

En síntesis, los análisis efectuados sugieren que no solamente la privación material está asociada a las percepciones y sentimientos de exclusión. Más específicamente, la adscripción a minorías étnicas discriminadas, el menor logro educativo, la falta de competencias para participar en sociedades basadas en la información y el conocimiento, la carencia de integración en las instituciones convencionales y el aislamiento social se correlacionan con mayores grados de exclusión percibida. Así, el desafío para las políticas sociales es reducir la pobreza, pero con énfasis en la inclusión social y pertenencia. Como indica Márquez (2003), las políticas tradicionales buscan favorecer la superación de un cierto umbral de ingresos, pero han descuidado los vínculos que permiten más ciudadanía y pertenencia.

## Recuadro I.10

**ANOMIA Y ALIENACIÓN: LOS CLÁSICOS Y ALGUNOS DESARROLLOS ACTUALES**

La *alienación* y la *anomia* son conceptos mediante los cuales se busca explicar los estados mentales derivados de fallos de regulación en sistemas sociales diferenciados. La *regulación* social se define como las demandas morales efectuadas al individuo y que devienen de la membresía grupal, mientras que la *integración* social es el grado en que las relaciones sociales exponen a las personas a las demandas morales del grupo (Bearman, 1991). El concepto sociológico de anomia proviene de los trabajos de Durkheim (con la influencia de Jean-Marie Guyeau) y la idea de alienación que se trata aquí fue elaborada por Marx y es compatible con algunos planteamientos residuales de Durkheim. La *anomia a la Durkheim* se expresa en la falta de vigencia de los límites impuestos socialmente y en la pérdida de confianza en las orientaciones normativas. En situaciones de cambio o de crisis las normas no se cumplen, ya sea porque la sociedad es incapaz de vigilarlas como debido a que las personas no las aceptan (Girola, 2005). En cambio, Marx caracterizó a la alienación como un estado cognitivo de impotencia resultante de interacciones inequitativas que atentan contra la libertad y el desarrollo de las capacidades humanas, donde los individuos se sienten desamparados y determinados por fuerzas externas que los sitúan en posiciones sociales no elegidas por ellos. A su vez, para Durkheim el fatalismo ocurre cuando los individuos experimentan una coacción tan persistente que los conduce a una desesperanza total. Luego, si la anomia es la disonancia generada por una *posición liminal* entre el viejo y el nuevo mundo, el fatalismo refiere a que las expectativas son tan limitadas que la vida misma se hace indiferente. Así, la alienación es consecuencia de la regulación excesiva, mientras que la anomia es producto de la desregulación (Bearman, 1991; Acevedo, 2005). La anomia a la Durkheim no es sinónimo de falta de pertenencia e integración grupal; aunque la anomia ha sido asociada con la ausencia de grupos solidarios y de lazos asociativos, la falta de una vida moral satisfactoria y la carencia de redes sociales son distinguibles. De hecho, la disonancia cognitiva que experimentan los individuos anómicos se deriva de la participación en distintos grupos sociales que imponen diferentes requerimientos normativos (por ejemplo, los adolescentes que deben responder simultáneamente a las demandas de sus padres y a las del grupo de pares), y por esta razón estos sujetos tratan de balancear sus redes y reducir la disonancia, dejando las relaciones antiguas y creando nuevas. Esto es distinto al suicidio egoísta, en el cual se dan simultáneamente la falta de regulación y de redes (Bearman, 1991; Girola, 2005).

Con posterioridad a los clásicos, ambos conceptos fueron empleados para analizar una multiplicidad de problemas, como la incapacidad de los más pobres para superar la privación o los fracasos de los países del tercer mundo para lograr el desarrollo (Girola, 2005). Por ejemplo, Merton (1987) se ocupó de las características de la privación relativa que causan anomia, en particular de la disyunción entre la estructura de oportunidades y las metas culturales; la presión proveniente de la anomia opera desigualmente entre los distintos estratos, siendo los más desposeídos los más afectados. También hubo autores que concibieron a la anomia desde una perspectiva individual; Srole (1956, cit. en McClosky y Schaar, 1965) la definió como un continuo que incluye al sentimiento generalizado de pertenencia en un extremo y al sentimiento de distancia o de alienación en el otro. Srole y Middleton (1963, cit. en Huschka y Mau, 2005) operacionalizaron los conceptos psicológicos de anomia y alienación, lo cual dio lugar a muchos estudios empíricos, sobre todo en Estados Unidos. En versiones más contemporáneas se ha planteado que las inequidades y la polarización social producen anomia en períodos de cambio social. Desde estos enfoques, la anomia consiste en dificultades de adaptación individual, las que se expresan en una pérdida del sentido de orientación, en el desarrollo de sentimientos de inseguridad, en sentimientos de privación relativa y en el cuestionamiento de valores centrales de la vida social (Huschka y Mau, 2005).

El extenso uso del concepto de anomia no ha servido para lograr una definición unívoca del término, el cual en la actualidad parece un tanto desgastado (Girola, 2005). También se ha criticado el énfasis psicologizante - que ha dejado en un segundo plano el que la alienación y la anomia son propiedades de los sistemas sociales- y se han cuestionado los indicadores “empacados”, por cuanto los sentimientos de privación incluidos en las medidas de alienación/anomia serían fenómenos diferentes (Seeman, 1975). Recientemente se ha sostenido que las teorías de Durkheim sobre la anomia no tienen apoyo empírico, dada la falta de control de variables psicológicas. En un estudio sobre el suicidio en 8 países europeos entre 1973-1997, que empleó como controles indicadores “proxy” de la depresión y el alcoholismo, se encontró que las teorías de Durkheim sobre la anomia se sostienen moderadamente (Fernquist, 2007).

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

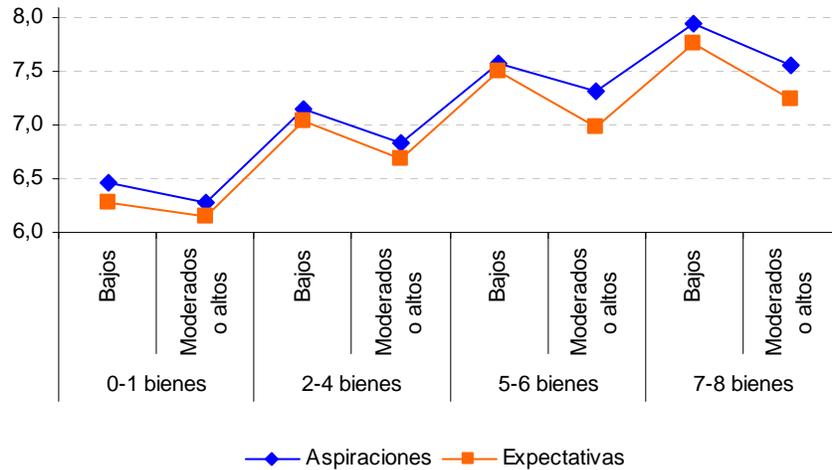
### 3. LA BRECHA ENTRE ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS

Las aspiraciones y expectativas de movilidad social conforman los fundamentos de una sociedad basada en la igualdad de oportunidades y en la meritocracia. Una de las amenazas para la cohesión social en sociedades muy excluyentes es la posibilidad de que se genere e incremente una brecha entre las expectativas de realización y los logros efectivos, o se produzca una fuertes discrepancia entre los mecanismos de integración simbólica (que tiene lugar crecientemente a través de los medios de comunicación) y los dispositivos sistémicos de integración material, lo cual podría transformarse en sentimientos y conductas de frustración- agresión (CEPAL, 2007a; Hopenhayn, 2000, 2001). A su vez, para los enfoques que rescatan el rol de los factores culturales en la persistencia de la privación, las bajas expectativas de movilidad y la desesperanza serían expresiones críticas de la exclusión social y la pobreza, por cuanto se traspasarían entre las generaciones (Atkinson, 1998; Narayan et.al., 2000).

En general, en la literatura no se han delineado claramente las diferencias entre las expectativas *normativas*, que son estables frente a cambios situacionales, y las *cognitivas*, que se modifican como respuesta a las discrepancias generadas por cambios en el entorno (Gould, 1999). Por ejemplo, las personas podrían desear una educación de calidad para sus hijos (expectativa normativa), mientras que al mismo tiempo podrían creer que es inalcanzable (expectativa cognitiva), ya sea por las múltiples restricciones que enfrentan en la estructura de oportunidades como bien por los sentimientos de exclusión y desesperanza que podrían generarse ante fallidos intentos de integración social en el pasado. Así, es plausible la existencia de una brecha entre las aspiraciones, entendidas como el nivel de bienestar que las personas desean, y las expectativas de bienestar, las cuales indican la posición socioeconómica que los individuos esperan alcanzar en la realidad, y que serían el resultado de la evaluación de sus capacidades personales y de las oportunidades que les provee la estructura social.

En el gráfico I.33 se puede observar que las aspiraciones y expectativas de bienestar son menores entre los individuos que residen en los hogares más pobres. En lo que refiere a las expectativas, estos datos son consistentes con los antecedentes que indican que éstas varían de acuerdo a la posición de los sujetos en la estructura socio-económica (CEPAL, 2008a). En todo caso, esto no quiere decir que la asociación entre expectativas de bienestar y situación económica del hogar tenga las propiedades de una relación directa; así por ejemplo, las características de las escuelas (como la capacidad y el estatus social de los docentes y de los alumnos) podrían influir en los auto-conceptos y en la fijación de metas por parte de los estudiantes, a través de procesos de comparación social con otros significativos (Buchman y Dalton, 2002). Esta mediación del sistema educacional podría ser aun más pronunciada en sociedades como las latinoamericanas, caracterizadas por una fuerte segmentación y segregación educativa (CEPAL, 2008a).

**Gráfico I.33**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ASPIRACIONES a/ Y EXPECTATIVAS b/ DE BIENESTAR SEGÚN LAS PERCEPCIONES Y SENTIMIENTOS DE EXCLUSIÓN Y LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR**  
 (valores en medias, base escala de 1 a 10, donde 1 = las peores condiciones y 10 = las mejores condiciones)



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ La pregunta que se realizó a las personas fue: "imagínese una escala de 10 peldaños donde arriba están las mejores condiciones de vida que Ud. puede imaginar y abajo las peores. ¿Dónde ubica las condiciones que Ud. cree le corresponden?"

b/ La pregunta que se realizó a las personas fue: "imagínese una escala de 10 peldaños donde arriba están las mejores condiciones de vida que Ud. puede imaginar y abajo las peores. ¿Dónde se ubica Ud. en cinco años más?"

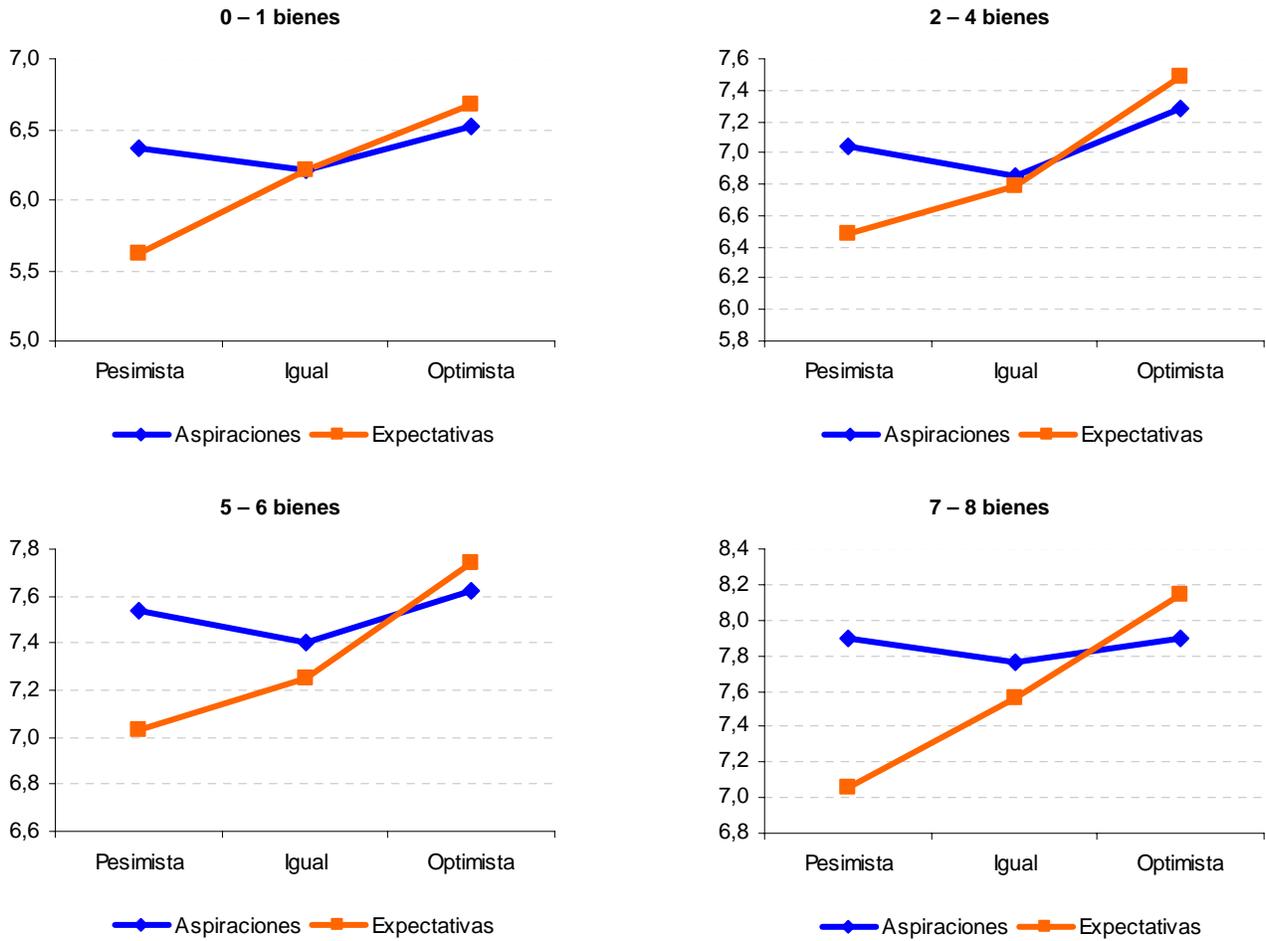
Al mismo tiempo, las percepciones y sentimientos de exclusión se asocian con las aspiraciones y expectativas de bienestar; en rigor, en todas las condiciones socioeconómicas, los sujetos que presentan mayores percepciones de exclusión manifiestan menores aspiraciones y expectativas de bienestar. Sin embargo, los datos del gráfico I.33 muestran una alta correlación entre aspiraciones y expectativas, apreciándose solamente una leve brecha entre los individuos que viven en los hogares con más bienes y que experimentan sentimientos de exclusión moderados o altos. Dentro del grupo más pobre, las diferencias entre las aspiraciones y las expectativas que sustentan individuos con distintos niveles de exclusión percibida son bajas. Una explicación alternativa es que la brecha entre aspiraciones y expectativas podría hacerse evidente al utilizar algún indicador coyuntural, lo cual es consistente con la distinción planteada previamente entre los componentes normativos y cognitivos de las expectativas.

Los datos que se exponen en el gráfico I.34 permiten aseverar que la brecha entre aspiraciones y expectativas se asocia fuertemente con las percepciones que tienen las personas con respecto al futuro de la economía. En rigor, en todas las condiciones socioeconómicas, los sujetos pesimistas con relación al futuro económico del país evidencian una importante brecha negativa entre sus aspiraciones y expectativas, mientras que en el caso de las personas optimistas sobre el futuro de la economía, las expectativas se sitúan casi al mismo nivel, o superan levemente las aspiraciones<sup>44</sup>. En lo que respecta a los más pobres, estos datos ponen de manifiesto que sus expectativas de bienestar son elásticas a los cambios en las coyunturas económicas y sociales y a las modificaciones en la estructura de oportunidades, y que no deberían ser tratadas como características individuales más o menos estables derivadas de la socialización en una sub-cultura específica. Así, ante la puesta a

<sup>44</sup> Si las percepciones de las personas sobre la economía fueran un reflejo confiable del comportamiento del ciclo económico, se podría plantear que la brecha entre aspiraciones y expectativas tiene un comportamiento pro-cíclico, esto es, crece en situaciones de crisis y decrece en períodos de bonanza.

disposición de oportunidades apropiadas, los más desposeídos deberían modificar sus expectativas y actuar en consecuencia.

**Gráfico I.34**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE BIENESTAR MATERIAL SEGÚN LAS PERCEPCIONES SOBRE EL FUTURO DE LA ECONOMÍA Y LA TENENCIA DE BIENES, 2007**  
 (valores en promedios, base escala de 1 a 10, donde 1=, las peores condiciones y 10 = las mejores condiciones)



Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

**Cuadro A1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990 – 2007 a/**  
 (En porcentajes)

País	Año	Pobreza b/				Indigencia			
		Hogares	Población			Hogares	Población		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina c/	1990 d/	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	1999	16,3	23,7	8,6	4,3	4,3	6,6	2,1	1,1
	2002	34,9	45,4	21,1	12,8	13,9	20,9	8,4	4,6
	2005	18,7	26,0	10,4	5,8	6,0	9,1	3,4	1,8
	2006	14,7	21,0	8,3	4,6	4,9	7,2	2,8	1,5
Bolivia	1989 e/	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,5	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2004	56,4	63,9	32,1	20,1	29,9	34,7	15,0	8,9
	2007	47,2	54,0	27,8	18,2	27,2	31,2	14,5	9,7
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	1999	29,9	37,5	17,0	10,2	9,6	12,9	5,3	3,3
	2001	29,9	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2006	26,1	33,3	14,3	8,4	6,7	9,0	3,7	2,3
	2007	23,4	30,0	13,0	7,8	6,7	8,5	3,9	2,7
Chile	1990	33,3	38,6	14,9	8,0	10,6	13,0	4,4	2,3
	1998	17,8	21,7	7,5	3,8	4,6	5,6	2,0	1,1
	2000	16,3	20,2	7,0	3,7	4,5	5,6	2,1	1,2
	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2006	11,3	13,7	4,4	2,2	2,7	3,2	1,1	0,7
Colombia	1994	47,3	52,5	26,6	17,5	25,0	28,5	13,8	9,1
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002	45,6	51,5	24,3	15,1	21,8	24,8	10,5	6,6
	2004	45,2	51,1	23,8	14,6	21,4	24,2	10,2	6,3
	2005	40,6	46,8	20,7	12,3	17,4	20,2	8,3	5,0
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	10,0	10,1	4,8	3,4
	1999	18,2	20,3	8,1	4,8	7,5	7,8	3,5	2,3
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2006	18,0	19,0	7,6	4,5	7,3	7,2	3,1	2,0
	2007	17,1	18,6	6,2	3,3	5,1	5,3	2,0	1,2
Ecuador	1990 c/	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1999 c/	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002 c/	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2006	36,8	43,0	17,2	9,2	13,6	16,1	5,4	2,7
	2007	36,0	42,6	16,7	9,0	12,9	16,0	5,6	3,0
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2004	40,4	47,5	21,1	12,6	15,6	19,0	8,1	5,0
Guatemala	1989	63,0	69,4	35,9	23,1	36,7	42,0	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
	2006	46,7	54,8	25,5	15,2	22,7	29,1	11,3	5,8
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	1999	74,3	79,7	47,4	32,9	50,6	56,8	27,9	17,5
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2006	65,7	71,5	43,1	31,3	43,4	49,3	27,4	19,0
	2007	63,1	68,9	39,5	27,6	39,9	45,6	23,9	15,7
México	1989	39,0	47,7	18,7	9,9	14,0	18,7	5,9	2,7
	1998	38,0	46,9	18,4	9,4	13,2	18,5	5,3	2,2
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
	2004	29,8	37,0	13,2	6,5	8,7	11,7	3,5	1,6
	2006	24,6	31,7	10,5	4,9	6,0	8,7	2,4	1,0

Cuadro A1 (conclusión)

País	Año	Pobreza b/				Indigencia			
		Hogares	Población			Hogares	Población		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Nicaragua	1993	68,1	73,6	41,9	29,3	43,2	48,4	24,3	16,2
	1998	65,1	69,9	39,4	27,3	40,1	44,6	22,6	15,1
	2001	63,0	69,4	37,1	24,5	36,5	42,5	19,2	12,0
	2005	54,4	61,9	29,1	17,3	26,8	31,9	12,3	6,5
Panamá	1991 c/	27,4	32,7	13,7	8,1	10,1	11,5	5,2	3,4
	1999 c/	17,0	20,8	7,6	4,1	4,9	5,9	2,3	1,4
	2002	30,0	36,9	16,8	10,2	14,4	18,6	7,6	4,3
	2006	23,2	29,9	13,4	8,0	10,5	14,3	6,0	3,4
	2007	22,2	29,0	11,7	6,4	8,6	12,0	4,3	2,2
Paraguay	1990 f/	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
	1999	51,7	60,6	30,2	19,0	26,0	33,8	14,5	8,5
	2001	52,0	61,0	30,3	19,5	26,5	33,2	15,4	9,6
	2005	51,9	60,5	29,5	18,0	25,4	32,1	13,1	7,4
	2007	53,2	60,5	28,4	17,4	26,0	31,6	13,5	8,0
Perú	1997	40,5	47,6	20,8	12,0	20,4	25,1	10,1	5,7
	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 g/	48,7	54,7	24,7	14,5	20,4	24,4	9,6	5,2
	2006 g/	38,4	44,5	17,7	9,3	13,0	16,0	5,2	2,4
	2007 g/	33,9	39,3	15,3	8,1	11,4	13,7	4,3	1,9
República Dominicana	2002	42,2	47,1	20,9	12,6	18,2	20,7	8,8	5,3
	2006	41,1	44,5	21,1	12,9	20,2	22,0	9,1	5,4
	2007	41,2	44,5	20,6	12,6	19,6	21,0	8,9	5,5
Uruguay c/	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
	1999	5,6	9,4	2,7	1,2	0,9	1,8	0,4	0,2
	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
	2005	11,8	18,8	6,0	2,7	2,2	4,1	1,0	0,4
	2007	11,3	18,1	5,2	2,1	1,7	3,1	0,7	0,2
Venezuela (República Bolivariana)	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
	1999	44,0	49,4	22,6	13,7	19,4	21,7	9,0	5,5
	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,2	5,7
	2006	26,2	30,2	11,5	6,3	9,0	9,9	3,8	2,4
	2007	24,5	28,5	10,2	5,4	7,5	8,5	3,2	1,9
América Latina h/	1990	41,0	48,3	...	...	17,7	22,5	...	...
	1999	35,4	43,9	...	...	14,1	18,7	...	...
	2002	36,1	44,0	...	...	14,6	19,4	...	...
	2006	29,0	36,3	...	...	10,1	13,3	...	...
	2007	27,0	34,0	...	...	9,5	12,4	...	...

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza (poverty gap); FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke. Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.4.

b/ Incluye hogares (personas) en situación de indigencia o en extrema pobreza.

c/ Área urbana.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Ocho Capitales Departamentales más la ciudad de El Alto.

f/ Área metropolitana de Asunción.

g/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. Asimismo, las cifras de 2001 se refieren al cuarto trimestre, mientras que las de 2005 a 2007 se refieren al año completo.

h/ Estimación para 18 países de la región más Haití.

**Cuadro E1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES,**  
**1990 – 2007 a/**  
 (En porcentajes)

País	Año	Ingreso promedio b/	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita c/	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D <sup>10</sup> / D <sup>(1 a 4)</sup>	Q <sup>5</sup> / Q <sup>1</sup>
Argentina d/	1990 e/	10,6	15,0	23,7	26,7	34,6	13,5	13,5
	1999	11,3	15,8	22,1	25,3	36,8	16,2	16,6
	2002	7,3	14,4	20,5	24,6	40,5	19,0	20,7
	2005	9,6	16,4	22,7	25,4	35,5	14,9	16,1
	2006	10,8	16,9	22,9	25,2	35,0	14,4	15,5
Bolivia	1989 f/	7,7	12,1	21,9	27,9	38,1	17,1	21,4
	1999	5,6	9,3	24,1	29,6	37,0	26,7	48,1
	2002	6,1	9,5	21,4	28,3	40,8	30,3	44,2
	2004	5,3	12,2	22,7	27,3	37,8	20,6	24,8
	2007	6,1	11,2	25,2	28,2	35,4	22,2	31,5
Brasil	1990	9,4	9,6	18,5	28,0	43,9	31,2	35,0
	1999	11,3	10,0	17,4	25,4	47,2	32,0	35,6
	2001	11,0	10,3	17,4	25,6	46,7	32,2	36,9
	2006	10,5	12,2	18,8	25,1	43,9	24,9	27,2
	2007	10,8	12,7	19,5	25,7	42,1	22,7	25,9
Chile	1990	9,5	13,2	20,8	25,3	40,7	18,2	18,4
	1998	13,7	13,0	20,4	26,6	40,0	19,1	19,7
	2000	14,0	13,5	20,5	25,3	40,7	19,2	19,5
	2003	13,6	13,8	20,8	25,6	39,8	18,8	18,4
	2006	14,4	14,6	21,6	26,7	37,1	15,9	15,7
Colombia	1994	7,7	9,9	21,3	27	41,8	26,8	35,2
	1999	6,7	12,4	21,6	26,0	40,0	22,3	25,6
	2002	6,9	12,3	22,4	26,5	38,8	24,1	28,5
	2004	6,9	12,1	21,9	26,0	40,0	25,1	29,1
	2005	7,8	12,2	21,3	25,4	41,1	25,2	27,8
Costa Rica	1990	9,5	16,7	27,4	30,2	25,7	10,1	13,1
	1999	11,4	15,3	25,7	29,7	29,3	12,6	15,3
	2002	11,7	14,4	25,6	29,7	30,3	13,7	16,9
	2006	11,2	14,5	25,7	29,3	30,5	13,4	16,1
	2007	11,0	15,0	24,9	28,1	32,0	13,9	14,8
Ecuador d/	1990	5,5	17,1	25,4	26,9	30,6	11,4	12,3
	1999	5,6	14,1	22,7	26,5	36,7	17,2	18,4
	2002	6,7	15,5	24,3	26,1	34,1	15,7	16,8
	2006	8,1	15,7	24,1	26,1	34,1	14,8	15,6
	2007	8,3	15,4	23,1	26,1	35,4	15,4	15,8
El Salvador	1995	6,2	15,5	24,8	27,0	32,7	14,1	16,9
	1999	6,6	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6
	2001	6,7	13,5	24,7	28,7	33,1	16,2	20,3
	2004	6,2	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3
Guatemala	1989	6,0	11,8	20,9	26,9	40,4	23,6	27,4
	1998	7,1	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,8
	2002	6,8	14,1	22,4	27,3	36,2	18,6	19,3
	2006	7,6	12,8	21,8	25,7	39,7	22,0	23,9
Honduras	1990	4,3	10,2	19,7	27,1	43,0	27,4	30,7
	1999	3,9	11,8	22,9	29,0	36,3	22,3	26,5
	2002	4,3	11,4	21,7	27,6	39,3	23,6	26,3
	2006	4,5	8,8	22,5	29,3	39,4	27,8	40,9
	2007	4,7	10,1	23,5	29,5	36,9	23,6	32,5

**Cuadro E1 (conclusión)**

País	Año	Ingreso promedio b/	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita c/	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D <sup>10</sup> / D <sup>(1 a 4)</sup>	Q <sup>5</sup> / Q <sup>1</sup>
<b>México</b>	1989	8,6	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	1998	7,7	15,0	22,7	25,6	36,7	18,4	18,5
	2002	8,2	15,7	23,8	27,2	33,3	15,1	15,5
	2004	8,3	15,8	23,3	26,3	34,6	15,9	16,0
	2006	8,7	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
<b>Nicaragua</b>	1993	5,2	10,4	22,8	28,4	38,4	26,1	37,7
	1998	5,6	10,4	22,1	27,0	40,5	25,3	35,1
	2001	5,8	12,0	21,7	25,6	40,7	23,6	27,5
	2005	6,5	14,3	24,0	26,2	35,5	17,2	18,6
<b>Panamá</b>	1991 d/	10,8	14,1	23,9	29,3	32,7	16,8	20,1
	1999 d/	12,6	15,6	25,2	27,8	31,4	14,0	15,9
	2002	9,8	12,2	23,6	28,0	36,2	20,1	25,7
	2006	10,3	13,5	25,2	29,1	32,2	16,8	21,8
	2007	10,1	14,7	25,4	28,2	31,7	15,6	18,9
<b>Paraguay</b>	1990 g/	7,7	18,7	25,7	26,8	28,8	10,2	10,6
	1999	6,2	13,2	23,0	27,8	36,0	19,3	22,6
	2001	6,2	12,9	23,5	26,3	37,3	20,9	25,6
	2005	5,5	14,9	23,9	26,4	34,8	16,0	18,2
	2007	5,7	14,3	23,9	25,2	36,6	17,0	19,1
<b>Perú</b>	1997	7,5	13,3	24,6	28,7	33,4	17,9	20,9
	1999	7,5	13,3	23,1	27,1	36,5	19,5	21,7
	2001	6,4	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4	19,3
	2006	7,1	14,8	25,2	28,1	31,9	15,3	16,3
	2007	7,8	14,1	24,6	28,1	33,2	15,4	17,2
<b>República Dominicana</b>	2002	6,9	12,7	22,7	26,9	37,7	17,8	20,7
	2006	8,1	9,8	20,1	29,0	41,1	24,5	29,1
	2007	7,5	11,0	22,0	29,2	37,8	21,3	26,4
<b>Uruguay d/</b>	1990	9,9	18,9	23,3	22,5	35,3	11,0	10,5
	1999	11,9	21,6	25,5	25,8	27,1	8,8	9,5
	2002	9,4	21,7	25,4	25,6	27,3	9,5	10,2
	2005	8,1	21,6	25,0	25,7	27,7	9,3	10,0
	2007	8,4	21,1	25,1	26,3	27,5	9,6	10,3
<b>Venezuela</b>	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	1999	7,2	14,5	25,0	29,0	31,5	15,0	18,0
	2002	7,1	14,3	25,0	29,5	31,2	14,5	18,1
	2006	9,0	17,4	27,0	28,3	27,3	10,5	12,3
	2007	8,9	18,4	27,5	28,5	25,6	9,3	10,6

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

a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

c/ D<sup>(1 a 4)</sup> representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D<sup>10</sup> es el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

d/ Total urbano.

e/ Gran Buenos Aires.

f/ Ocho ciudades principales y El Alto.

g/ Área metropolitana de Asunción.

**Cuadro E2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO,**  
**1990 – 2007 a/**

País	Año	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini b/	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson ( $\epsilon=1,5$ )
<b>Argentina c/</b>	1990 d/	20,5	0,501	0,982	0,555	0,473
	1999	22,2	0,539	1,194	0,667	0,530
	2002	24,3	0,578	1,510	0,724	0,593
	2005	22,1	0,526	1,190	0,602	0,525
	2006	21,7	0,519	1,173	0,626	0,522
<b>Bolivia</b>	1989 e/	20,6	0,537	1,528	0,574	0,600
	1999	29,5	0,586	2,548	0,658	0,738
	2002	28,6	0,614	2,510	0,776	0,738
	2004	23,8	0,561	1,559	0,636	0,600
	2007	27,2	0,565	2,159	0,611	0,709
<b>Brasil</b>	1990	26,6	0,627	1,938	0,816	0,664
	1999	25,9	0,640	1,913	0,914	0,663
	2001	26,1	0,639	1,925	0,914	0,665
	2006	24,4	0,604	1,646	0,807	0,621
	2007	24,7	0,590	1,559	0,744	0,605
<b>Chile</b>	1990	20,4	0,554	1,261	0,644	0,546
	1998	21,0	0,560	1,302	0,654	0,553
	2000	20,3	0,564	1,308	0,676	0,556
	2003	19,5	0,552	1,203	0,674	0,535
	2006	18,5	0,522	1,065	0,568	0,497
<b>Colombia</b>	1994	26,0	0,601	2,042	0,794	0,684
	1999	21,8	0,572	1,456	0,734	0,603
	2002	22,4	0,569	1,396	0,705	0,580
	2004	22,0	0,577	1,410	0,727	0,580
	2005	21,2	0,584	1,460	0,752	0,591
<b>Costa Rica</b>	1990	19,4	0,438	0,833	0,328	0,412
	1999	20,7	0,473	0,974	0,395	0,457
	2002	21,2	0,488	1,080	0,440	0,491
	2006	20,7	0,482	1,031	0,427	0,475
	2007	18,9	0,484	0,918	0,466	0,449
<b>Ecuador c/</b>	1990	17,4	0,461	0,823	0,403	0,422
	1999	18,8	0,526	1,075	0,567	0,498
	2002	19,6	0,513	1,031	0,563	0,487
	2006	19,3	0,507	0,978	0,609	0,474
	2007	19,0	0,520	1,043	0,550	0,488
<b>El Salvador</b>	1995	22,0	0,507	1,192	0,502	0,525
	1999	24,2	0,518	1,548	0,496	0,601
	2001	24,4	0,525	1,559	0,528	0,602
	2004	21,3	0,493	1,325	0,449	0,552
<b>Guatemala</b>	1989	22,7	0,582	1,476	0,736	0,590
	1998	20,0	0,560	1,182	0,760	0,534
	2002	17,9	0,542	1,157	0,583	0,515
	2006	24,7	0,585	1,475	0,773	0,590
<b>Honduras</b>	1990	26,1	0,615	1,842	0,817	0,649
	1999	25,7	0,564	1,560	0,636	0,603
	2002	26,5	0,588	1,607	0,719	0,608
	2006	31,9	0,605	2,332	0,736	0,713
	2007	30,5	0,580	1,963	0,650	0,661

**Cuadro E2 (conclusión)**

País	Año	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el 50% de la mediana	Índices de concentración			
			Gini b/	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson ( $\epsilon=1,5$ )
<b>México</b>	1989	19,7	0,536	1,096	0,680	0,509
	1998	22,9	0,539	1,142	0,634	0,515
	2002	21,2	0,514	1,045	0,521	0,485
	2004	19,9	0,516	1,045	0,588	0,490
	2006	19,5	0,506	0,992	0,527	0,481
<b>Nicaragua</b>	1993	27,4	0,582	1,598	0,671	0,619
	1998	26,8	0,583	1,800	0,731	0,654
	2001	23,8	0,579	1,599	0,783	0,620
	2005	22,6	0,532	1,187	0,614	0,526
<b>Panamá</b>	1991 c/	22,0	0,530	1,254	0,543	0,534
	1999 c/	21,7	0,499	1,088	0,459	0,490
	2002	26,6	0,567	1,691	0,616	0,618
	2006	26,6	0,540	1,580	0,548	0,597
	2007	25,9	0,524	1,334	0,520	0,547
<b>Paraguay</b>	1990 f/	16,4	0,447	0,737	0,365	0,386
	1999	25,7	0,565	1,555	0,668	0,599
	2001	26,4	0,570	1,705	0,702	0,631
	2005	22,8	0,536	1,318	0,614	0,553
	2007	21,9	0,539	1,309	0,701	0,557
<b>Perú</b>	1997	25,6	0,533	1,351	0,567	0,554
	1999	23,6	0,545	1,357	0,599	0,560
	2001	23,9	0,525	1,219	0,556	0,527
	2006	22,8	0,501	1,036	0,496	0,480
	2007	24,2	0,509	1,112	0,513	0,499
<b>República Dominicana</b>	2002	22,1	0,537	1,247	0,569	0,536
	2006	25,3	0,583	1,597	0,692	0,614
	2007	24,2	0,556	1,466	0,599	0,587
<b>Uruguay c/</b>	1990	17,4	0,492	0,812	0,699	0,441
	1999	19,0	0,440	0,764	0,354	0,393
	2002	19,6	0,455	0,802	0,385	0,412
	2005	19,9	0,451	0,798	0,383	0,414
	2007	19,5	0,457	0,787	0,389	0,403
<b>Venezuela</b>	1990	20,1	0,471	0,930	0,416	0,446
	1999	21,6	0,498	1,134	0,464	0,507
	2002	22,4	0,500	1,122	0,456	0,507
	2006	19,3	0,447	0,811	0,359	0,409
	2007	18,1	0,427	0,734	0,321	0,381

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

a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país. Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.8.

b/ Incluye las personas con ingreso igual a cero.

c/ Total urbano.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Ocho ciudades principales y El Alto.

f/ Área metropolitana de Asunción.

**CUADRO F1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIONES DE INCLUSIÓN, ESTRUCTURA LATENTE a/**  
*(valores en coeficientes de correlación de las respuestas a las preguntas con cada uno de los componentes)*

PREGUNTAS	COMPONENTE 1	COMPONENTE 2	COMPONENTE 3
Tener licencia de conducir	<u>0,61</u>	-0,23	-0,16
Poder usar un computador	<u>0,58</u>	-0,16	-0,40
Hablar un idioma extranjero	<u>0,53</u>	-0,21	-0,44
Tener amigos íntimos	<u>0,49</u>	-0,30	0,13
Tener algo que decir	<u>0,48</u>	0,04	0,38
Hacer cosas que le importan a otros	<u>0,47</u>	-0,04	0,41
Tener hogar propio con padre y madre	<u>0,46</u>	0,18	0,25
Participar en actividades de voluntariado	0,46	-0,10	<u>0,47</u>
Vivir en una ciudad grande	<u>0,45</u>	-0,28	-0,03
Tener ingresos propios	0,45	<u>0,52</u>	0,03
Tener propiedad, tierra o casa	<u>0,44</u>	<u>0,47</u>	-0,03
Tener educación superior	<u>0,44</u>	0,27	-0,32
Participación política	<u>0,44</u>	-0,24	0,19
Tener un oficio o profesión	0,38	<u>0,53</u>	-0,16
No tener discapacidad	<u>0,33</u>	-0,26	-0,24

Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

a/ Se utilizó un análisis de componentes principales para datos categóricos (CATPCA) con una solución de 3 dimensiones o componentes, donde el componente 1 explicó el 22.2% de la varianza, el componente 2 el 8.7% y el componente 3 el 8%.

**CUADRO F2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS QUE LAS PERSONAS DEBERÍAN TENER PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD SEGÚN LA ZONA DE RESIDENCIA Y LA ADSCRIPCIÓN ÉTNICA**  
*(valores en porcentajes)*

	Hasta 10.000 hbs.	Entre 10.001 y 100.000 hbs.	100.001 hbs. o más	Afrodescendiente o mulato	Indígena	Mestizo o blanco
Tener oficio o profesión	53,5	54,8	57,7	55,2	48,9	57,1
Tener ingreso propio	41,2	37,8	40,5	36,5	34,0	40,3
Tener educación superior	40,8	35,8	38,7	33,9	35,4	38,7
Tener propiedad, tierra o casa	36,4	32,7	32,8	28,3	30,2	33,7
No tener discapacidad	30,8	33,8	32,4	32,0	31,1	33,6
Hablar idioma extranjero	25,8	19,9	22,5	24,9	19,3	22,4
Tener hogar con padre y madre	23,9	21,9	22,2	18,4	20,5	22
Poder usar un computador	21,6	20,5	21,7	23,6	20,2	20,9
Participar en voluntariado	19,5	17,5	18,8	17,7	14,7	18,7
Tener algo que decir	19,3	15,1	13,9	18,4	11,9	15,8
Tener licencia de conducir	17	13,5	17,8	15,6	14,7	15,1
Hacer cosas que les importen a otros	16,7	13,1	12,5	13,3	12,3	14,7
Vivir en una ciudad grande	16,4	13,0	13,8	13,1	14,3	13,9
Participar en política	15,3	12,6	11,6	13,0	13,5	13,2
Tener amigos íntimos	15,2	12,1	16,2	13,2	11,4	12,4

**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

**CUADRO F3**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSAS QUE LAS PERSONAS DEBERÍAN TENER PARA SENTIRSE PARTE DE LA SOCIEDAD SEGÚN EL PAÍS**  
*(valores en porcentajes y en posición de la categoría dentro de cada grupo)*

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela, Rep. Bolivariana de
Tener oficio o profesión	72,3 (1)	58,6 (1)	74,6 (1)	55,7 (1)	67,5 (1)	65,7 (1)	49,8 (1)	49,9 (1)	33,6 (2)	46,1 (1)	41,1 (1)	57,8 (1)	49 (1)	63,4 (1)	57,7 (1)	49 (1)	57 (1)	47,6 (1)
Tener ingreso propio	55,1 (2)	41,1 (2)	61,2 (2)	46 (3)	44 (2)	47,7 (2)	24 (4)	30,2 (5)	22,7 (4)	26,5 (6)	30,4 (3)	40,8 (3)	28,3 (4)	54,4 (2)	39,4 (2)	35,4 (2)	47,3 (2)	25,9 (5)
Tener educación superior	47,5 (3)	40 (3)	35,6 (5)	46,2 (2)	37,7 (5)	45,9 (3)	34,4 (3)	41,9 (2)	28,2 (3)	32,3 (4)	25,6 (4)	38,6 (4)	36,7 (2)	52 (3)	38,7 (3)	35 (3)	36,7 (4)	24,6 (6)
Tener propiedad, tierra o casa	42,5 (5)	32,9 (4)	42,1 (3)	40,4 (4)	41,7 (4)	42,9 (4)	20,9 (5)	25,3	21,6 (6)	26,8 (5)	36,1 (2)	41,3 (2)	28,9 (3)	36,7 (4)	31 (4)	22,4	32,6 (5)	26,5 (4)
No tener discapacidad	44,2 (4)	28,6 (5)	28,1 (6)	28,2 (5)	32,1 (6)	37,6 (5)	36,6 (2)	38,2 (3)	39,5 (1)	40,5 (2)	23,5 (5)	29,8 (6)	25,7 (5)	29,5 (5)	18,9 (5)	33,7 (4)	38,7 (3)	38,2 (2)
Hablar idioma extranjero	21,9	14,7	19,2	18,7	43,5 (3)	19,4	18,5	36,9 (4)	21,4	34,5 (3)	16,6	23,1	24,3 (6)	15,8	16,3	29,5 (6)	20,1	16,7
Tener hogar con padre y madre	19,9	23,8 (6)	9,3	25,8 (6)	28,3	25,1 (6)	10,2	27	15,1	19,9	22,6 (6)	34,9 (5)	17,4	27,4 (6)	17,4 (6)	31,5 (5)	23	18,7
Poder usar un computador	31,9 (6)	16,2	21,9	15,7	28,1	24,1	19,3	29,1 (6)	21,7 (5)	26,4	14,3	19,2	13,2	18,1	11,9	28	24,2 (6)	19,9
Participar en voluntariado	16	18	20,6	20	23,1	16	8,8	22,5	10,9	24,3	15,9	18,4	13,9	21,8	17,4	15,4	19,1	27,8 (3)
Tener algo que decir	17,2	13,8	38,9 (4)	14,4	16,5	23,4	5,6	18,9	11,4	13,4	15,6	10,4	7,8	15,9	10,8	13,2	17,7	15,7
Tener licencia de conducir	18,3	8,4	17,1	8,4	21,8	13,3	10,2	28,6	16,8	22,5	12	18,3	10,9	15,9	6,2	19,3	12,5	17,8
Hacer cosas que les importen a otros	18,7	16,2	11	16	15,2	21	7	16,3	9,4	14,1	15,2	10,7	9,5	15	10,6	10,1	18,4	21,1
Vivir en una ciudad grande	16	11,9	11,8	11,6	10,9	16,9	19,4 (6)	24,2	16,8	19,6	11,6	12,1	14,7	12,7	9,2	12,8	7,5	12
Participar en política	15,7	12,1	9,6	12,5	14,1	10	8,1	20,4	14,7	26	9,2	11,7	12,1	16,4	9,3	13,4	11	17,6
Tener amigos íntimos	13,6	10,4	14	9,8	15,3	7,9	8,6	23,4	12,6	20,1	11	16,3	10,4	12,5	7,7	10,4	12,2	13,4

Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

**CUADRO F4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): SENTIMIENTOS Y PERCEPCIONES DE EXCLUSIÓN SEGÚN LA**  
**TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR Y EL PAÍS**  
*(valores en porcentajes)*

PAIS	TENENCIA DE BIENES	BAJOS	MODERADOS O ALTOS
Argentina	0-4 bienes	50,0	50,0
	5-8 bienes	64,3	35,7
Bolivia	0-4 bienes	47,6	52,4
	5-8 bienes	66,7	33,3
Brasil	0-4 bienes	52,8	47,2
	5-8 bienes	67,1	32,9
Colombia	0-4 bienes	41,4	58,6
	5-8 bienes	61,3	38,7
Costa Rica	0-4 bienes	58,1	41,9
	5-8 bienes	69,2	30,8
Chile	0-4 bienes	39,5	60,5
	5-8 bienes	56,6	43,4
Ecuador	0-4 bienes	59,8	40,2
	5-8 bienes	71,3	28,7
El Salvador	0-4 bienes	54,9	45,1
	5-8 bienes	65,1	34,9
Guatemala	0-4 bienes	56,0	44,0
	5-8 bienes	58,7	41,3
Honduras	0-4 bienes	46,6	53,4
	5-8 bienes	55,9	44,1
México	0-4 bienes	48,5	51,5
	5-8 bienes	65,9	34,1
Nicaragua	0-4 bienes	41,8	58,2
	5-8 bienes	70,0	30,0
Panamá	0-4 bienes	63,0	37,0
	5-8 bienes	64,7	35,3
Paraguay	0-4 bienes	43,5	56,5
	5-8 bienes	60,6	39,4
Perú	0-4 bienes	55,8	44,2
	5-8 bienes	72,5	27,5
Uruguay	0-4 bienes	43,6	56,4
	5-8 bienes	68,1	31,9
Venezuela	0-4 bienes	71,0	29,0
	5-8 bienes	66,4	33,6
República Dominicana	0-4 bienes	43,1	56,9
	5-8 bienes	61,0	39,0

Fuente: CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2007.

**REFERENCIAS**

- Acevedo, Gabriel (2005). Turning anomie on its head: fatalism as Durkheim's concealed and multidimensional alienation theory. *Sociological Theory*, 23 (1). 75-85.
- Altimir, Oscar (1979). La dimensión de la pobreza. *Cuaderno de la CEPAL 27*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Aneshensel, Carol (1992). Social stress: theory and research. *Annual Review of Sociology*, 18, 15-38.
- Atkinson, Anthony (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. En Atkinson, Anthony y John Hills (Eds.), "Exclusion, employment and Opportunity" (pp. 1-20). *CASEpaper 4*. Extraído de: <http://ideas.repec.org/s/cep/sticas.html>.
- Atkinson, Anthony, Bea Cantillon, Eric Marlier y Brian Nolan (2005). *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. New York: Oxford University Press (2ª impresión).
- Banco Mundial (2008). *G8 Hokkaido – Toyako Summit. Double Jeopardy: responding to high food and fuel prices*. Extraído de: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/MiscContent/21828409/G8-HL-summit-paper.pdf>.
- Bearman, Peter (1991). The social structure of suicide. *Sociological Forum*, 6 (3), 501-524.
- Beck, Ulrich. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Buchmann, Claudia y Ben Dalton (2002). Interpersonal influences and educational aspirations in 12 countries: the importance of institutional context. *Sociology of Education*, 75 (2), 99-122.
- Cámara de Comercio de Chicago (2008). *Monthly agricultural update. September 2008*. Extraído de: <http://www.cbot.com/cbot/pub/page/0,3181,963,00.html>.
- CEPAL (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2007a). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_ (2007b). *Un Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL/EurosociAL, W-170.
- \_\_\_\_\_ (2007c). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2326-P/E.
- \_\_\_\_\_ (2008a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2351-P/E.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2386-P/E.

- \_\_\_\_\_ (2008c). *La volatilidad de los precios internacionales y los retos de política económica en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/L.2958.
- \_\_\_\_\_ (2008d). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005). *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe*. Extraído de: [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguimiento\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_de\\_los\\_programas.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguimiento_evaluacion_de_impacto_de_los_programas.pdf)
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, Chile (1996). *La pobreza en Chile; un desafío de equidad e integración social*. Santiago de Chile; Ed. Despertar.
- Cortés, Fernando (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de Población*, 031, 9-24.
- Esping Andersen, Gosta (1999). *Social foundations of Post-Industrial Economies*. New Cork: Oxford University Press.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Serie Estudios Estadísticos Prospectivos 4*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LC/L.1479-P/E.
- Fernquist, Robert (2007). How do Durkheimian variables impact variation in national suicide rates when proxies for depression and alcoholism are controlled? *Archives of Suicide Research*, 11 (4), 361-374.
- Flores, Margarita (2008). La crisis alimentaria a nivel regional: decisiones globales para un marco de acción. *Ponencia presentada en el Seminario "Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe"*, CEPAL, Santiago de Chile, 4 y 5 de septiembre.
- Foley, Simon (2004). Technology and knowledge: the affirmation of power. *AI & SOCIETY*, 18 (4), 310-333.
- Germani, Gino (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Girola, Lidia (2005). *Anomia e individualismo: del diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*. México D.F.: Anthropos Editorial.
- Gordon, David (1998). Definitions of concepts for the perceptions of poverty and social exclusion. En J. Bradshaw, D. Gordon, R. Levitas, S. Middleton, C. Pantazis, S. Payne y P. Townsend (Eds.), *Perceptions of poverty and social exclusion 1998. Report on Preparatory Research*. Extraído de: [www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot\\_Intro.pdf](http://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot_Intro.pdf).
- Gordon, David, Ruth Levitas, Christina Pantazis, Demi Patsios, Sarah Payne, Peter Townsend, Laura Adelman, Karl Ashworth, Sue Middleton, Jonhatan Bradshaw y Julie Williams (2000). *Poverty and social exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Gould, Mark (1999). Race and theory: culture, poverty and adaptation to discrimination in Wilson and Ogbu. *Sociological Theory*, 17 (2), 171-200.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: [Polity](#).
- Hernández de Padrón, María (2006). La pobreza urbana, organizaciones de barrio y las redes de solidaridades locales. *FERMENTUM*, 45 (16), 268-278.
- Hopenhayn, Martín (2000). Ciudadanía e igualdad social: la ecuación pendiente. *Reflexión Política*, año 2, número 3.
- \_\_\_\_\_ (2001). Vida insular en la aldea global: paradojas en curso. *Revista Polis*, volumen 1 número 2.
- \_\_\_\_\_ (2007). Relatos sobre la pobreza en América Latina. Extraído de: <http://www.wcas.northwestern.edu/lacs/conference/documents/Hopenhayn-Spanish.pdf>.
- House, James (2001). Understanding social factors and inequalities in Health: 20<sup>th</sup> Century Progress and 21<sup>th</sup> Prospects. *Journal of Health and Social Behavior*, 43, 125-142.
- Huschka, Denis y Steffen Mau (2005). *Aspects of quality of life. Social anomie in South Africa*. Extraído de: [bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/p05-002.pdf](http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/p05-002.pdf) -.
- Ivanic, Maros y Will Martin (2008). *Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*. Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 4594. Extraído de: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/04/16/000158349\\_20080416103709/Rendered/PDF/wps4594.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/04/16/000158349_20080416103709/Rendered/PDF/wps4594.pdf)
- Jiménez, Luis, Juan Jiménez y Osvaldo Kacef (2008). Volatilidad de los precios de los productos energéticos y alimentarios: impacto macroeconómico y medidas de política en América Latina y el Caribe. *Documento presentado al Seminario "Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe"*, CEPAL, Santiago de Chile, 4 y 5 de septiembre.
- Kessler, Gabriel y María Di Virgilio (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. *Revista de la CEPAL*, 95, 31-50.
- Levitas, Ruth (1998). Social Exclusion in the New Breadline Britain Survey. En J. Bradshaw, D. Gordon, R. Levitas, S. Middleton, C. Pantazis, S. Payne y P. Townsend (Eds.), *Perceptions of poverty and social exclusion 1998. Report on Preparatory Research*. Extraído de: [www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot\\_Intro.pdf](http://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/99-Pilot/99-Pilot_Intro.pdf).
- León, Arturo (2008). Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio. *Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, LCR.2147.
- Lewis, Oscar (1969). *Los hijos de Sánchez*. México D.F.: Mortiz, 9<sup>o</sup> ed.

- Márquez, Francisca (2003). Políticas sociales y nueva pobreza: respuestas estatales a historias singulares. Extraído de: [http://www.antropologiaurbana.cl/pdfs/art\\_y\\_ens/francisca\\_marquez\\_51ica.pdf](http://www.antropologiaurbana.cl/pdfs/art_y_ens/francisca_marquez_51ica.pdf)
- McClosky, Herbert y John Schaar (1965). Psychological dimensions of anomie. *American Sociological Review*, 30 (1), 14-40.
- Merton, Robert K. (1987). *Teoría y estructura sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2° ed. en español, 2° reimpresión.
- Miller, David (1976). A partial test of Oscar Lewis's culture of poverty in rural America. *Current anthropology*, 17 (4), 720-723.
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación de la República Bolivariana de Venezuela (MINPAL) (s.f.). *Memoria y Cuenta Anual 2007*. Extraído de: [http://www.minpal.gob.ve/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9&Itemid=27](http://www.minpal.gob.ve/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=27).
- Mitchell, Donald (2008). A note on rising food prices. *Policy Research Working Paper* 4682. Extraído de: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/28/00020439\\_20080728103002/Rendered/PDF/WP4682.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/28/00020439_20080728103002/Rendered/PDF/WP4682.pdf).
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sara Koch-Schulte (2000). *Voices of the poor: can anyone hear us?*. New York: World Bank-Oxford University Press.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2006). Brasil. Hambre Cero: principales lecciones. *Documento de trabajo*. Extraído de: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/fomesp.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Food Outlook. Global Market Analysis, June 2008*. Extraído de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai466e/ai466e00.pdf>.
- Puente, Raquel y Sabina López (2008). *Mercado de alimentos (MERCAL)*. Extraído de: [http://servicios.iesa.edu.ve/portal/CasosDocentes/Mercado\\_alimentos.pdf](http://servicios.iesa.edu.ve/portal/CasosDocentes/Mercado_alimentos.pdf).
- Raczinsky, Dagmar y Claudia Serrano (2002). Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile. Extraído de: [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/nuevos\\_y\\_viejos\\_problemas\\_en\\_la\\_lucha\\_contra\\_la\\_pobreza.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/nuevos_y_viejos_problemas_en_la_lucha_contra_la_pobreza.pdf)
- Rodríguez, Adrián (2008). Análisis exploratorio de la evolución de los mercados mundiales de materias primas agrícolas y de los precios de los alimentos. *Documento para Discusión*. Extraído de: <http://intranet5.eclac.cl/jueves/DocCommodityPrices080611.pdf>.
- Seeman, Melvin (1975). Alienation Studies. *Annual Review of Sociology*, 37 (4), 91-123.
- Snodgrass, Angeline (2004). When justice is criminal: lynchings in contemporary America Latina. *Theory and Society*, 33 (6), 621-651.
- Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin.

- United States Department of Agriculture (USDA) (2008). *Grain: World Markets and Trade, April 2008*. Extraído de: [http://www.fas.usda.gov/grain\\_arc.asp](http://www.fas.usda.gov/grain_arc.asp).
- Von Braun, Joachim (2008). *Los altos precios de los alimentos: el qué, quién y cómo de las acciones de política propuestas. Perspectiva de política alimentaria*. Extraído de: <http://www.ifpri.org/spanish/PUBS/ib/FoodPricesPolicyActions.pdf>
- Wilson, William (1991). Studying inner-city dislocations; the challenge of public agenda research. *American Sociological Review*, 56, 1-14.

## **CAPÍTULO II**

### **EMPLEO, POBREZA Y LA NUEVA META DEL MILENIO**

#### **A. PANORAMA DEL EMPLEO REGIONAL: TENDENCIAS Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES**

Las remuneraciones provenientes del trabajo representan en promedio el 79% de los ingresos de los hogares latinoamericanos. Por ende, la creación de empleo y el aumento de la productividad laboral constituyen los mecanismos fundamentales mediante los cuales el crecimiento económico se traduce en reducción de la pobreza. Desde 2003, en América Latina los resultados han sido favorables en este sentido, ya que se observan sostenidas caídas del desempleo y mejoras de los salarios reales del sector formal. Sin embargo, el panorama regional es menos alentador en una perspectiva de más largo plazo, y persisten graves problemas estructurales tales como la gran magnitud de la informalidad y la escasa incorporación de la población a los mecanismos de protección social. Asimismo, el mercado de trabajo continúa siendo un factor determinante de las elevadas desigualdades sociales: en los países de la región, los ingresos laborales explican entre el 71% y el 92% de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini.

#### **1. MERCADO DE TRABAJO: EL ESLABÓN ENTRE EL CRECIMIENTO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

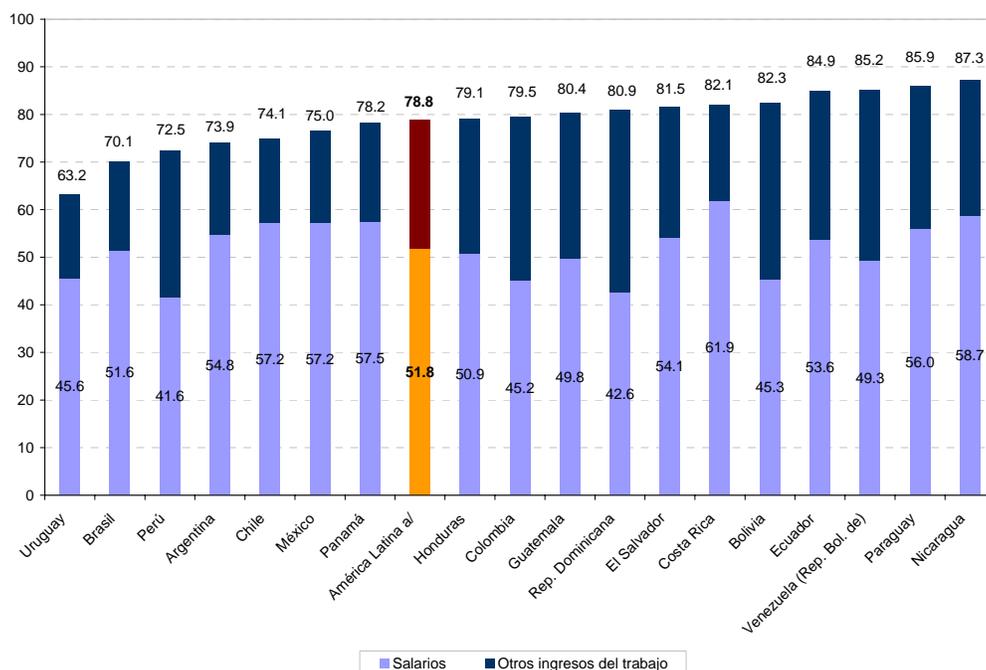
El empleo es un derecho humano que juega un papel fundamental como eje de integración social, sentido de la vida personal y espacio privilegiado de la participación (CEPAL 2007b). Al mismo tiempo, es el motor del progreso material de los hogares latinoamericanos, debido a que los ingresos laborales, y en particular los salarios, constituyen su principal fuente de ingreso monetario.

El mercado de trabajo representa el eslabón principal entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, tal como lo ha destacado la CEPAL en varios estudios (CEPAL 2000a, 2000b; Naciones Unidas 2005). La creación de empleo, las mejoras de las remuneraciones reales –asociadas al incremento de la productividad– y la cobertura y características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y mayor bienestar para aquellos hogares con miembros económicamente activos. Por otro lado, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región (véase el capítulo II) (CEPAL, 2007a y CEPAL, 2007b). Alrededor de 2005, con excepción de Uruguay, los sueldos y salarios explicaban entre el 70,5% (Panamá) y el 92,0% (Nicaragua) de la desigualdad total de los países de América Latina medida por el coeficiente de Gini (Medina y Galván, 2008).

De acuerdo a las encuestas de alrededor de 2006, el 79% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos urbanos provienen de la participación de sus miembros en el mercado del trabajo. De este porcentaje, los salarios representan alrededor de dos terceras partes, lo que equivale al 52% del ingreso total.<sup>1</sup> En las áreas rurales, el peso de los salarios es mucho menor y representa en promedio solamente el 38% del ingreso total; la proporción del ingreso total que se debe a los ingresos laborales, sin embargo, no es muy distinta de aquella de las áreas urbanas, alcanzando el 77%.

En el gráfico II.1 se puede observar que en el país donde el peso de los ingresos laborales es el más bajo de la región –Uruguay–, éstos representan solamente el 63% del ingreso total de los hogares urbanos. Sin embargo, en otros países con baja participación de los ingresos laborales en el ingreso total, como Brasil, Perú, Argentina y Chile, ésta no resulta inferior al 70%. A su vez, en Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela, Paraguay y Nicaragua, los ingresos del trabajo llegan a aportar cerca o más del 85% de los recursos totales del hogar. Las otras fuentes de ingresos de los hogares van desde la renta de la propiedad hasta las transferencias monetarias recibidas de los esquemas de seguridad social, de los programas gubernamentales de asistencia social –tanto de carácter universal como focalizado– y de aquellas recibidas de otros hogares.

**Gráfico II.1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO Y LOS SALARIOS EN EL INGRESO TOTAL, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2006**  
 (En porcentajes)



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

a/ Promedio simple.

<sup>1</sup> Los ingresos laborales no salariales corresponden a ganancias de los independientes y empresarios –en este último caso, excluyendo utilidades.

Las transferencias recibidas de otros hogares incluyen las remesas, que son el fruto del trabajo de los latinoamericanos que viven lejos de su país de origen. Después de haber sido por largo tiempo receptora de inmigración, la región se ha convertido en expulsora de mano de obra, tanto por sus insuficiencias como por el atractivo que ofrecen los mercados de trabajo de los países desarrollados. Se estima que, a raíz de este éxodo, la población emigrante de América Latina y el Caribe a otras regiones representa alrededor de 4% de su población total.<sup>2</sup> Las remesas familiares tienen por lo tanto gran relevancia en algunos países, tanto a nivel micro como macroeconómico. En el *Panorama social de América Latina 2005* se constató que para los hogares receptores de remesas, éstas representan alrededor de un tercio de su ingreso corriente total.<sup>3</sup> Y a nivel macro, las remesas representan porcentajes relevantes del PIB en varios países, sobre todo en América Central. Las remesas se acercan al 25% del producto interno bruto en Honduras, superan el 15% en Nicaragua y El Salvador y el 10% en Guatemala. El principal país receptor en términos absolutos es México, que en 2007 recibió cerca de 24.000 millones de dólares, cifra equivalente al 2,4% de su PIB (CEPAL 2008b). Se estima que el peso de las remesas en el PIB será decreciente en 2008 a causa de la crisis financiera en Estados Unidos.

Las transferencias de la seguridad social, a su vez, abarcan las pensiones y jubilaciones, los seguros de desempleo, los subsidios familiares y los pagos por enfermedad o accidentes (Beccaria, 2007). No sorprende que los dos países en los cuales los ingresos laborales representan los menores porcentajes del ingreso total de los hogares –Uruguay y Brasil– sean también los países que registran los niveles más elevados de gasto público social en seguridad y asistencia social, superando los 12 puntos porcentuales del PIB.<sup>4</sup> En el otro extremo, países como Paraguay o Ecuador –donde los ingresos no laborales tienen una baja participación en el ingreso total de los hogares– dedican solamente el 2,4% y el 2,2% del PIB al gasto en seguridad social.<sup>5</sup>

## 2. EL DESEMPLEO Y LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Tal como se destaca en el capítulo I del presente *Panorama social*, el último sexenio ha sido favorable en cuanto a crecimiento económico y reducción de la pobreza. La tendencia positiva del crecimiento que se observa a partir de 2003 ha ido de la mano con la creación de puestos de trabajo. La tasa de desempleo regional basada en las cifras oficiales de los países así lo refleja, registrando una disminución del 11,0% al 8,0% entre 2002 y 2007.

---

<sup>2</sup> Este porcentaje, estimado para el año 2005, corresponde a cerca de 26 millones de personas, la gran mayoría de las cuales (19,3 millones) se encontraba en los Estados Unidos (CELADE, 2006).

<sup>3</sup> Cálculo para un promedio de 11 países alrededor de 2002 (CEPAL, 2006a).

<sup>4</sup> En 2004-2005 el gasto social en ese sector correspondió al 12,3% del PIB en Uruguay y al 12,0% del PIB en Brasil. El país con el tercer nivel más elevado de gasto público social en seguridad y asistencia social fue Argentina, donde alcanzó el 9,2% del PIB (CEPAL, 2008a). Medina y Galván (2008) encontraron que en 2005 las transferencias públicas, sumadas a las privadas, constituían la cuarta parte de los ingresos de los hogares en Uruguay y el 20% en Brasil.

<sup>5</sup> Las cifras de Paraguay corresponden al Gobierno Central Presupuestario, lo que puede subestimar el gasto en seguridad social. No se dispone de datos sobre gasto público social en seguridad y asistencia social para Nicaragua, el país con la menor participación de los ingresos no laborales en el total de ingresos.

La actual fase de crecimiento no sólo muestra tasas más altas y estables durante un período relativamente prolongado, sino que también refleja un manejo macroeconómico responsable y un crecimiento de mejor calidad respecto al pasado reciente (CEPAL 2008c). Sin embargo, el período más amplio que se analiza a lo largo del presente capítulo (1990-2006) no ha estado exento de problemas, porque abarca varias crisis económicas que afectaron a la región o parte de ella, entre las cuales destacan la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática de 1997/98, la crisis rusa de 1998, la fuerte crisis que afectó a Argentina y Uruguay en 2001/02, así como varios desastres naturales que afectaron en particular a los países de América Central y el Caribe. Y para 2008 y 2009, aunque se prevé que la región seguirá creciendo, se harán sentir los efectos negativos de la crisis en Estados Unidos así como el alza de los precios de los alimentos.

**Cuadro II.1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO, PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y**  
**ASALARIZACIÓN (AMBOS SEXOS, HOMBRES Y MUJERES), ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006 <sup>a</sup>**  
 (Zonas urbanas)

	Ambos sexos			Mujeres			Hombres		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Tasa de desempleo <sup>b</sup>	6,2	10,5	8,6	6,9	12,5	10,4	5,8	9,1	7,1
Tasa de participación	60,3	64,4	65,8	43,0	51,4	54,2	79,8	78,9	78,9
Tasa de ocupación	56,6	57,6	60,2	40,0	45,0	48,6	75,2	71,8	73,3
Tasa de asalarización	67,5	66,3	67,4	63,9	67,6	68,2	69,7	65,4	66,8
Tasa de informalidad <sup>c</sup>	48,5	47,2	44,9	54,5	52,6	50,7	45,0	43,5	40,5

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado.

<sup>b</sup> Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

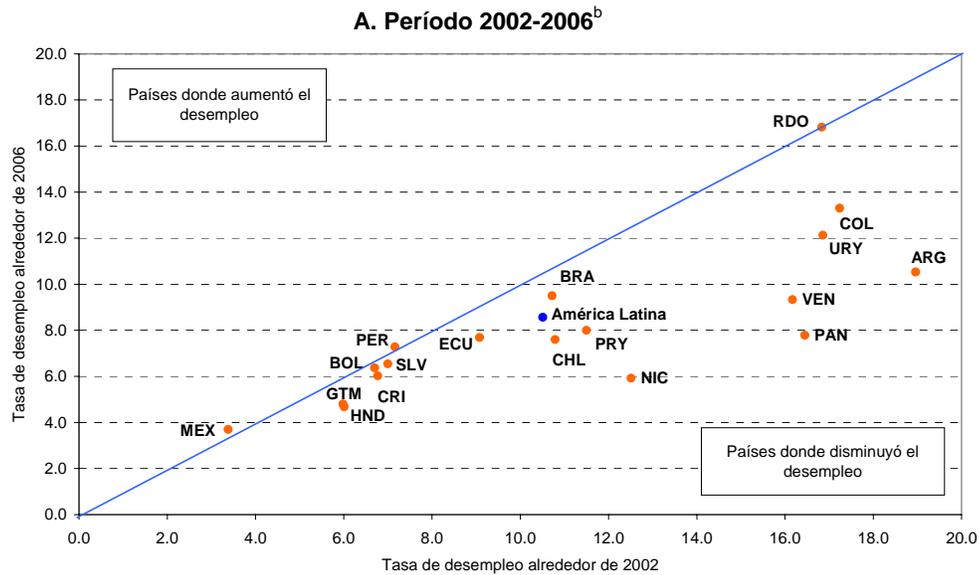
<sup>c</sup> Corresponde al porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad. El promedio ponderado excluye Colombia.

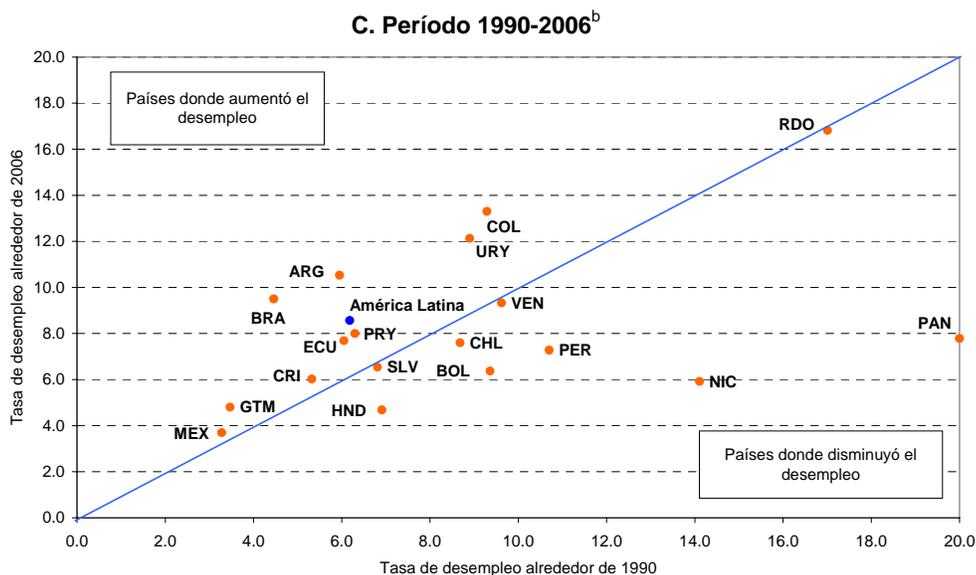
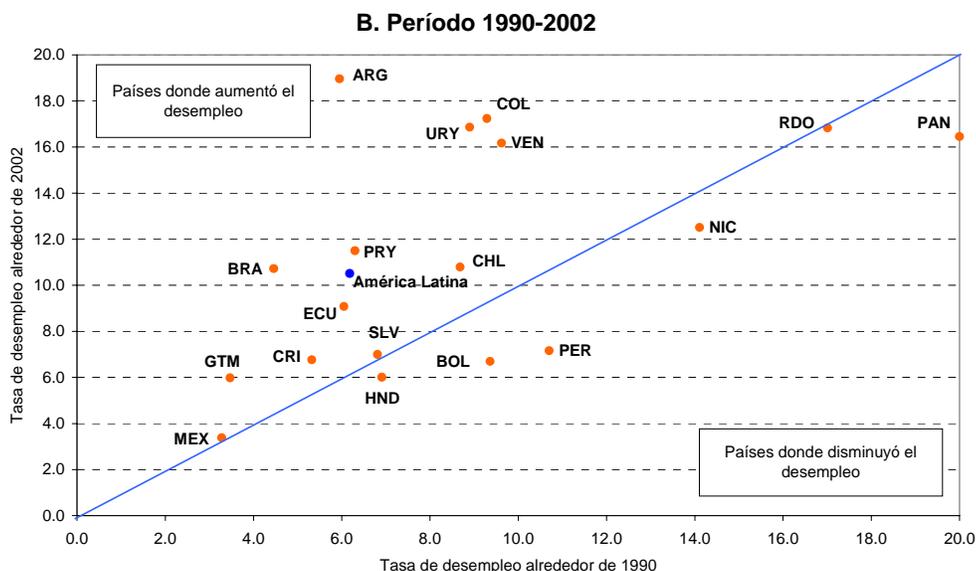
Utilizando datos de encuestas de hogares, se observa que en el período 2002-2006, que se caracterizó por un crecimiento sostenido, las tasas de desempleo bajaron en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región, tras un aumento generalizado en la década anterior (véase gráfico II.2, A y B).<sup>6</sup> Las disminuciones más pronunciadas se produjeron en Argentina, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, Uruguay y Colombia, países que habían registrado tasas de desempleo muy elevadas hasta el 2002. En la República Dominicana el desempleo siguió aumentando de manera sostenida hasta el 2004, y la recuperación en los dos años sucesivos no fue suficiente para bajar la tasa de desempleo de niveles muy altos (16,8%).

<sup>6</sup> Los datos de empleo publicados en el *Estudio económico de América Latina y el Caribe* y en el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* de la CEPAL (que corresponden a los datos oficiales de los países) pueden diferir de los publicados en el *Panorama social*, ya que estos últimos son calculados por la CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de propósitos múltiples para permitir desagregaciones según distintas dimensiones.

Pese a la recuperación de los últimos años, el desempleo en América Latina sigue siendo elevado –en parte a causa del crecimiento de la participación laboral– y, según los datos de encuestas de hogares, supera en 2,4 puntos porcentuales el nivel de 1990. Si se comparan las actuales tasas de desempleo con las vigentes en 1990, se nota que en nueve países la situación ha empeorado, y en cuatro de ellos –Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay– el deterioro ha sido significativo (véase gráfico II.2, C).

**Gráfico II.2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO ENTRE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 1990-2002, 2002-2006 Y 1990-2006<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)





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

<sup>a</sup> El total regional corresponde a un promedio ponderado. Las cifras de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, las de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto, las de Paraguay a Asunción y el Departamento Central y las de la República Bolivariana de Venezuela al total nacional. Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

<sup>b</sup> En la cifra regional no se incluyen datos de Nicaragua por no contar con información del último período sobre este país.

En los mercados de trabajo de la región, persisten además problemas estructurales de equidad, tales como las más elevadas tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres, los jóvenes y otros grupos sociales específicos. Aunque las tasas de desempleo en el decil más pobre de los hogares bajaron del 30,2% a 23,8% en el período 2002-2006, la brecha con el decil más rico aún supera los 20 puntos porcentuales. En segundo lugar, la reducción del desempleo urbano no ha modificado las diferencias en este sentido entre hombres y mujeres, ya que las tasas de desempleo siguen siendo más elevadas en el caso de las mujeres. La disminución del desempleo de 2 puntos porcentuales observadas para

ambos sexos en el período 2002-2006 favoreció en mayor medida a los hombres que ya registraban tasas menores a las femeninas en 2002 (véase el gráfico II.3.B). En tercer lugar, el desempleo de los jóvenes mostró caídas pronunciadas entre 2002 y 2006, pero sigue siendo muy superior al de otros grupos etarios y también al nivel de 1990 (véase *infra* el gráfico II.12).<sup>7</sup> Finalmente, entre los afrodescendientes y los indígenas se observan tasas de desempleo más elevadas en relación con el resto de la población en varios países, entre los cuales se encuentran Ecuador, Chile, Uruguay y Brasil (OIT 2007b).<sup>8</sup> Respecto de este último país, un reciente estudio sobre el empleo (CEPAL, OIT, PNUD 2008) ha mostrado la existencia de fuertes desigualdades según origen racial en su mercado de trabajo: en 2006, la tasa de desempleo para hombres brasileños blancos era 5,6%, para los hombres negros 7,1% y para las mujeres negras alcanzaba el 12,5%.

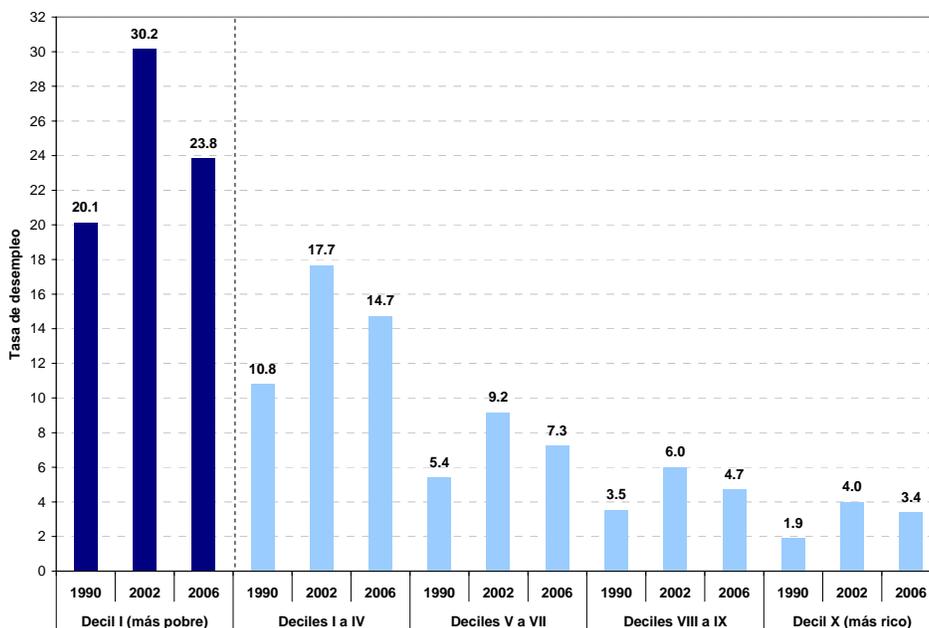
---

<sup>7</sup> En la sección C de este capítulo se examinan los problemas de inserción laboral de los jóvenes y de las mujeres de manera más detallada.

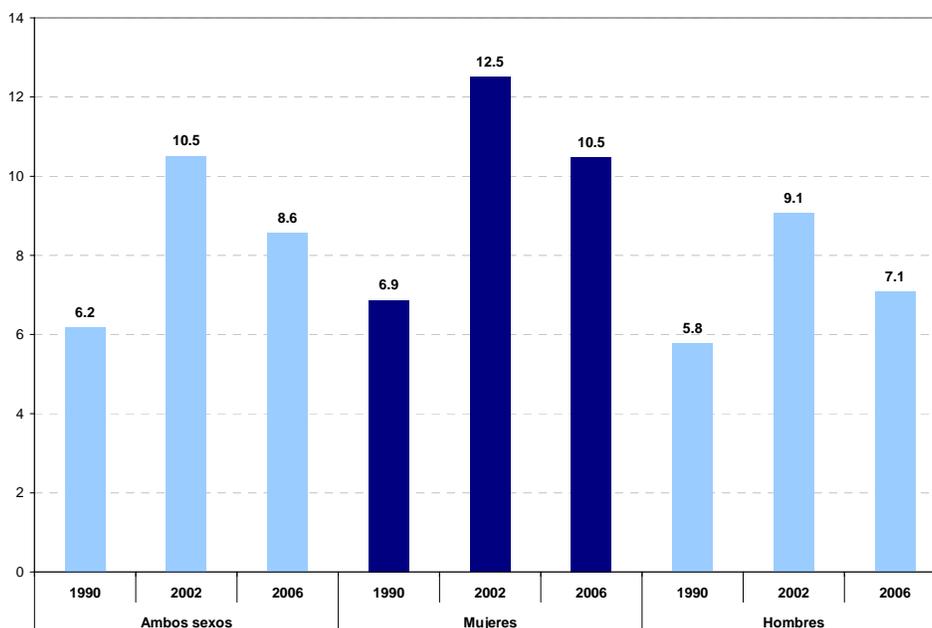
<sup>8</sup> Sin embargo, en Bolivia, Guatemala y Perú la tasa de desempleo indígena sería menor que la no indígena (OIT 2007b).

**Gráfico II.3**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO ENTRE LAS PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, ÁREAS URBANAS, 1990, 2002 Y 2006, SEGÚN SEXO Y DECILES DE INGRESO<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)

**A. Según deciles de ingreso**



**B. Según sexo**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedio ponderado. En el año 2006, no se incluye a Nicaragua. Datos nacionales en el caso de la República Bolivariana de Venezuela. Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

Respecto de la participación laboral, continúa su tendencia al incremento en la región. Esta tendencia se debe a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, cuya tasa de participación siguió aumentando entre 2002 y 2006, pasando del 51,4% al 54,2%, mientras que la de los hombres se mantuvo estable en un 78,9%. A lo largo del período 1990-2006, la tasa de participación de las mujeres subió 11 puntos porcentuales, mientras que la de los hombres disminuyó en casi un punto porcentual. Sin embargo, aunque la brecha entre hombres y mujeres está disminuyendo, todavía la tasa de participación de los hombres supera en 25 puntos porcentuales aquella de las mujeres (véase cuadro II.1).

El crecimiento de la participación laboral ha sido un factor fundamental para elevar los ingresos familiares de los hogares en situación de pobreza, muchos de los cuales han logrado superarla desde 2002 (véase capítulo I). No obstante, siguen teniendo peso los factores culturales relacionados con la división del trabajo en los hogares, que explican la persistencia de importantes brechas entre las tasas de participación de las mujeres y los hombres, especialmente en los estratos más pobres de la población. Alrededor de 2005, en América Latina la tasa de participación de las mujeres en el decil más pobre alcanzó un 37%, en comparación con el 76% de los hombres. De allí que sea urgente insistir en la superación de las restricciones que continúan dificultando la participación laboral de las mujeres y su contribución a los ingresos de los hogares (CEPAL 2008a).

### **3. CARACTERÍSTICAS DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

#### **a) Los sectores de baja productividad**

Además de las tendencias del desempleo y la participación laboral, es importante destacar las características de calidad y estabilidad de los puestos de trabajo generados en la región en el último quinquenio. La precariedad en el mercado de trabajo está altamente correlacionada con la informalidad –el empleo en sectores de baja productividad. Las ocupaciones en los sectores de baja productividad son por lo general de mala calidad y se vinculan con aspectos tales como la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social (véase recuadro II.1).

En las áreas urbanas de América Latina, cerca de la mitad de los trabajadores están insertados en los sectores de baja productividad. Entre 2002 y 2006, el porcentaje de trabajadores informales bajó de 47,2% a 44,9%, y su evolución ha sido levemente positiva desde principios de los 1990, cuando esa proporción se situaba en un 48,5%. Con excepción de Chile, en todos los países cerca o más del 40% de los ocupados se desempeñan por cuenta propia, en el servicio doméstico o en micro o pequeñas empresas de baja productividad e ingresos, con escasa o nula cobertura de seguridad social de quienes participan en ellas.<sup>9</sup> Preocupa, en particular, la alta proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad en áreas urbanas (50,7%) en comparación con

<sup>9</sup> En ocho países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela) menos del 5% de los ocupados en sectores de baja productividad aportan a sistemas de seguridad social (véase cuadro II.14).

los hombres (40,5%) (véanse los cuadros II.1 y II.10). Esto demuestra que la fuerza de trabajo sigue caracterizándose por una fuerte segmentación que coloca a las mujeres en los empleos más precarios y peor remunerados (CEPAL 2004a).

#### Recuadro II.1

##### **APROXIMACIONES RECIENTES A LA INFORMALIDAD**

El concepto de informalidad, forjado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un informe sobre los trabajadores pobres de Kenia de 1972 (“Employment, incomes and equity: a strategy for increasing productive employment in Kenya”), ha conocido una serie de modificaciones en los últimos treinta y cinco años, que han originado diferentes análisis y propuestas de políticas para el mercado laboral. En esa ocasión se utilizó el concepto de sector informal para identificar a la enorme masa de trabajadores pobres que sobrevivían, producían y realizaban actividades de subsistencia fuera del marco legal. Desde entonces, varios expertos y organismos internacionales han reconocido que la informalidad es un fenómeno significativo en América Latina, región en la cual el mercado de trabajo no logra incorporar productivamente y de manera digna a la totalidad de la fuerza de trabajo, sin la implementación de medidas de política social y económica específicas. Tampoco hay desacuerdos en cuanto a los problemas que enfrentan los trabajadores informales en los países en desarrollo, más allá del bajo nivel de los ingresos laborales. Algunos de estos problemas se refieren a la inestabilidad laboral, ausencia de derechos laborales, falta de protección social, limitado acceso a jubilaciones, entre otros, debido a que el acceso a los sistemas de protección de los países latinoamericanos está predominantemente condicionado por la existencia de un contrato de trabajo formal.

La medición de la informalidad, tema de preocupación internacional, está estrechamente relacionada con el debate conceptual. En la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993 se estableció que la unidad de análisis adecuada era la empresa. Bajo esta visión, el grado de cumplimiento de la ley, las características del empleo o la relación de trabajo no son los determinantes principales del nivel de informalidad, sino que lo es el nivel de productividad de la unidad productiva. Según esta perspectiva, la informalidad se analiza como producto de la heterogeneidad de la estructura productiva. Ésta constaría –esquemáticamente– de dos sectores: uno “formal”, de productividad media o alta, con un mejor nivel de inversión, un potencial de crecimiento relativamente alto, y una protección social efectiva, y uno “informal”, de baja productividad, con débil potencial de crecimiento y bajo nivel de protección social. En consecuencia se consideran como informales a los trabajadores independientes no calificados, los trabajadores no remunerados -familiares o aprendices-, los propietarios y asalariados de microempresas, y al servicio doméstico.

Recientemente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha empezado a considerar también como informales a los empleados subcontratados por empresas de carácter formal, o sea empresas de mayor productividad. Esto se relaciona con la introducción del concepto de “trabajo decente”. Con el objetivo de centrar la discusión en el empleo más que en la empresa, se presenta un nuevo marco conceptual de “economía informal” para complementar el de “sector informal”, ya que las actividades informales pueden coexistir tanto en sectores de baja como de alta productividad. Esta nueva concepción incluye a asalariados en el sector formal de la economía, cuya relación de trabajo no está sujeta a la legislación laboral, lo que no les permite acceder a la protección social ni a otros tipos de prestaciones establecidos por las leyes laborales vigentes en un país determinado. Fue en esa línea, y tomando en cuenta las recomendaciones del Grupo de Delhi –constituido por expertos de diferentes países que estudian las estadísticas del sector informal–, que la 17ª CIET de 2003 aprobó una definición estadística del empleo informal en la cual ese concepto es utilizado como el número total de empleos informales, tanto si están ocupados en empresas del sector formal o informal.

Desde la perspectiva de la OIT, la creciente informalización del mercado de trabajo en América Latina resultaría tanto de la decreciente oferta de trabajo de parte del sector público como del ajuste de las grandes empresas a través de la reducción de personal, en el marco de la nueva división internacional del trabajo. Frente a esta dinámica, las prioridades serían de tres órdenes. En el corto plazo, habría que mejorar las condiciones laborales a través del otorgamiento de derechos de protección y de representación a todos los

trabajadores; en el mediano plazo, mejorar las instituciones laborales para facilitar el acceso a la formalización y, finalmente, en el largo plazo crear más empleos decentes y protegidos para todos.

El Banco Mundial ve la existencia de la economía informal asociada en buena medida a los altos costos laborales y a una burocracia demasiado compleja, que frenarían las posibilidades de desarrollar una actividad económica en el marco formal, bajo la regulación laboral establecida. Frente a esta situación, los agentes económicos decidirían a través del cálculo costo-beneficio si desarrollan su actividad, total o parcialmente, en el sector informal. Esto supone que el autoempleo es voluntario, ya que parte de los trabajadores que decidirían trasladarse de un mercado de trabajo asalariado al mercado de trabajo independiente, lo harían por racionalidad económica. En la misma línea analítica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que muchos trabajadores por cuenta propia –si no todos– se encuentran en situación de informalidad por voluntad propia. Por lo tanto, la informalidad describiría una dinámica del mercado de trabajo: la salida del mercado asalariado y la preferencia por el autoempleo. Sin embargo, este último organismo cuestiona la adecuabilidad del concepto de informalidad para el estudio de las situaciones de empleo en América Latina, ya que la condición de “trabajador informal” no permitiría evaluar la calidad de dicho empleo.

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) homologa el término de “informalidad” al de “sectores de baja productividad”, sin incluir aún la dimensión de protección social y subcontratación en sus mediciones. Sin embargo, dado que la baja productividad implica un nivel bajo de ingresos y poca capacidad de inversión, la CEPAL plantea que se trata también de definir el sector informal por la inseguridad que lo caracteriza. Según este organismo, es la heterogeneidad de la estructura productiva la que genera y mantiene el sector informal. Una medida prioritaria a implementar es, por consiguiente, la convergencia productiva, a lo que se unen medidas de mejoramiento de las instituciones laborales y políticas sociales. Según esta visión estructuralista, la informalidad laboral es un fenómeno grave que los gobiernos deben enfrentar ya que influye negativamente tanto en el desarrollo económico del país como en su cohesión social.

En síntesis, la concepción y medición de la informalidad, así como la identificación de sus determinantes principales, influye fuertemente en las soluciones de política pública y de legislación laboral. Pese a esto, la falta de protección social y de derechos laborales de los trabajadores es un denominador común en los diversos análisis. Es, por tanto, un problema que los gobiernos no deben perder de vista en sus esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

-----  
 Fuentes: Alejandro Portes y William Haller, *La economía informal*, Serie Políticas sociales N°100, Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.04.II.G.138; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Se buscan buenos empleos*, Informe de Progreso Económico y Social 2004 (IPES), Washington DC, 2003; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.II.G.133; Infante Ricardo, *América Latina: Informalidad y heterogeneidad estructural los desafíos de la convergencia productiva*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 2008; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral 2006*. América Latina y el Caribe, Lima, 2006; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral 2007*. América Latina y el Caribe, Lima, 2007; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Conclusiones sobre el trabajo decente en la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 3. Ginebra, 2002; Perry Guillermo, Maloney William, Arias Omar, Fajnzylber Pablo, Mason Andrew and Saavedra Jaime 2007. *Informalidad: Escape y Exclusión*, Banco Mundial, Washington D.C; Tokman Victor, *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*, Serie Políticas sociales N°130, Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.II.G.45, y Tokman Victor (Dir.), *De la informalidad a la modernidad*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2001.

## b) El empleo asalariado

Otro indicador a considerar para analizar la calidad del empleo es la proporción de asalariados dentro del total de ocupados. La generación de empleos asalariados puede ser considerada un reflejo del dinamismo de una economía, mientras que las insuficiencias en este ámbito estimulan la actividad independiente y el emprendimiento, pero también llevan a que los sectores menos competitivos pasen a formar parte del sector informal, sobre todo en lo referido a las relaciones contractuales.

En el período 2002-2006, el empleo asalariado en las áreas urbanas aumentó de un punto porcentual, alcanzando el 67,4%, lo que significó una recuperación del nivel de comienzos de la década de 1990 (véase cuadro II.1). Las diferencias en la proporción de empleo asalariado urbano según los países dan cuenta de la diversidad de condiciones de los mercados de trabajo en América Latina. Mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay la tasa de asalarización supera el 70% de los ocupados urbanos, en Bolivia, Colombia y Perú se sitúa alrededor del 50%.

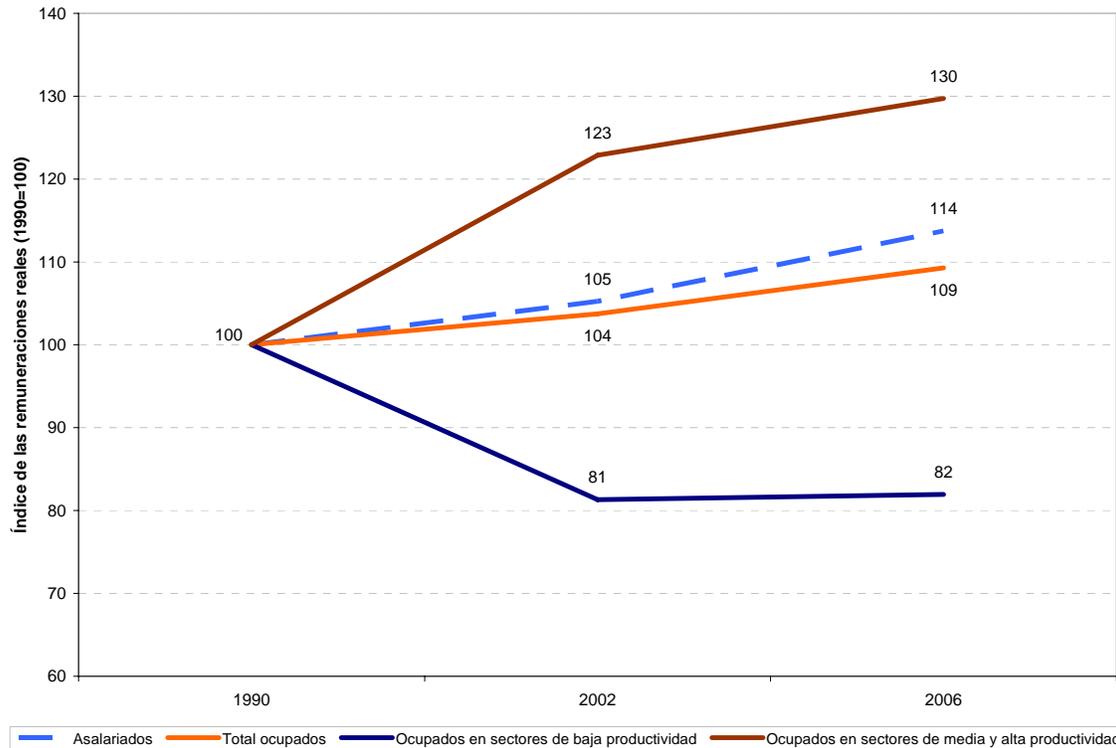
### **c) La contratación formal entre los asalariados**

Un elemento adicional de la calidad del empleo es la existencia de un contrato formal, que por lo general conlleva una serie de deberes jurídicos por parte del empleador, como por ejemplo, el pago de horas extras de trabajo, la protección del asalariado frente al despido, el respeto a las vacaciones, entre otros. En las áreas urbanas de los países en los cuales se dispone de información sobre contratación mediante instrumentos formales o por escrito, se observa que en el período 2002-2006 la contratación formal aumentó 1,4 puntos porcentuales. En 2006, en 12 países de la región alrededor del 59% de los trabajadores asalariados tenían relaciones contractuales de carácter formal –más de la mitad de ellos siendo contratos de carácter indefinido. Cabe destacar que la contratación informal no es privativa de los sectores de baja productividad, donde el 70,5% de los asalariados no tiene contrato formal, dado que en los sectores de media y alta productividad un 30,8% de los asalariados también se encuentran en esa situación. Asimismo, es necesario consignar que los trabajadores asalariados hombres gozan de relaciones contractuales formales (63,7%) en mayor medida que las mujeres (61,8%), pero de niveles levemente inferiores de contratación de carácter indefinido (véase cuadro II.11).

### **d) Tendencias de las remuneraciones**

El nivel de las remuneraciones es un indicador clave de la calidad del empleo, y es fundamental para la reducción de la pobreza. Las variaciones de las remuneraciones se vinculan con el comportamiento del capital humano y de la productividad, con la competitividad de los sectores de la economía en los cuales se desenvuelven los trabajadores, así como con el grado de protección y con el poder de negociación de la fuerza de trabajo –que a su vez se relaciona con factores tales como el grado de sindicalización y la posibilidad de negociación colectiva. Las tendencias de las remuneraciones reales, a su vez, pueden verse afectadas negativamente por repuntes inflacionarios, tales como los que se han observado en la región a partir del año 2007.

**Gráfico II.4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDENCIAS DE LAS REMUNERACIONES REALES, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** Cabe señalar que en los períodos intermedios a los considerados en el gráfico se han registrado algunas caídas en las remuneraciones, como resultado de diversas crisis.

Los ingresos laborales de los ocupados urbanos que recogen las encuestas de hogares registraron en términos reales un incremento leve en el período 2002-2006, pasando en el promedio regional de 377 a 397 dólares mensuales a precios de 2000, lo que corresponde a un ritmo de crecimiento de 1,3% por año. Los salarios, por su parte, crecieron a un ritmo un poco más elevado –2,0% anual–, pasando de 350 a 378 dólares a precios de 2000<sup>10</sup>. Ambos aumentos no se condicen con la expansión del producto por habitante en la región para el mismo período, que fue alrededor de 3,3% anual. Estas tendencias promedio son el resultado de niveles y variaciones muy disímiles entre los países de la región, aunque todos los países evidencian brechas de ingresos laborales y salariales entre hombres y mujeres, entre el sector formal e informal, y entre los ocupados afiliados y no afiliados a la seguridad social. En particular, los ingresos laborales de los trabajadores urbanos en sectores de baja productividad disminuyeron entre los años 1990 y 2006, pasando de 345 dólares a 283 dólares a precios de 2000, contribuyendo a ampliar la

<sup>10</sup> En un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se señala que, entre 1995 y 2006, en 11 países de la región la evolución de los salarios reales ha sido bastante insatisfactoria y ha tenido diferentes signos: en la Argentina, el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se registraron pérdidas de diversa magnitud, mientras que en Chile, Costa Rica, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela hubo leves incrementos. Solo en Honduras el aumento de los salarios habría sido significativo en el período analizado (véase OIT, Evolución de los salarios en América Latina 1995-2006, Santiago de Chile, octubre de 2008).

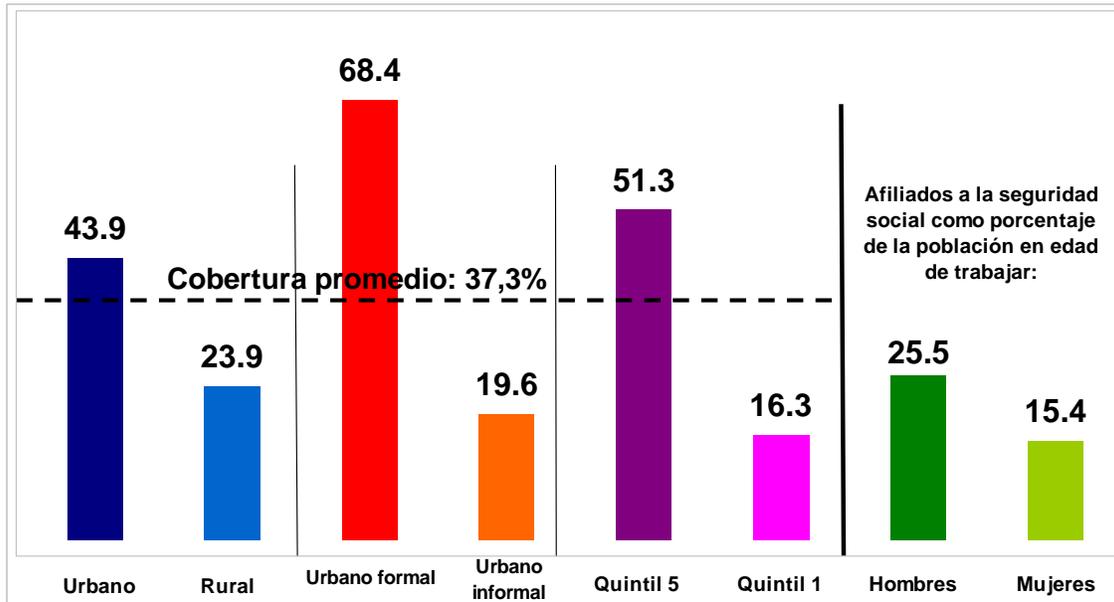
brecha con los trabajadores del sector formal, cuyos ingresos en 2006 llegaron a un promedio de 493 dólares (véase cuadro II.12 y gráfico II.4).

#### **e) La cobertura de la seguridad social**

Estar socialmente protegidos –tener acceso a los sistemas y seguros de salud y estar afiliados a los sistemas provisionales– es un derecho fundamental de los trabajadores. En la actualidad, alrededor del 44% de los ocupados urbanos y el 37% a nivel nacional declaran en las encuestas de hogares ser afiliados que aportan a los sistemas de previsión social, cifra que se mantuvo prácticamente estable desde 2002. Estos promedios esconden grandes diferencias entre los países de la región: alrededor de 2006, en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile y Costa Rica la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados. Sin embargo, en casi todos los países los avances en la cobertura fueron escasos (véase cuadro II.13).

Estos datos demuestran claramente que los mercados laborales de la región no han logrado cumplir con el papel de puerta de entrada universal a los esquemas de protección social. La situación es particularmente compleja en las zonas rurales y entre los ocupados en el sector informal, aunque cabe destacar que tampoco los trabajadores urbanos insertos en empleos formales cuentan con protección garantizada. Asimismo, si bien se observan tasas de afiliación de los ocupados parecidas entre hombres y mujeres, al considerar toda la población en edad de trabajar y no solamente a los ocupados, la brecha contributiva de género es significativa: sólo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, lo que se compara con el 25% de los hombres. Considerar tanto la población activa como la inactiva permite evidenciar las diferencias de género relacionadas con las largas lagunas de aporte de las mujeres, generalmente ligadas al cuidado de niños, adultos mayores y personas discapacitadas. También en todos los países se observa una fuerte correlación entre el nivel de ingreso de los hogares y la tasa de cobertura de la seguridad social, dado que los trabajadores de hogares del quintil más rico de la distribución del ingreso presentan tasas sistemáticamente superiores de contribución y cobertura que los trabajadores que pertenecen al quintil más pobre (véase gráfico II.5) (CEPAL 2006b). Cabe mencionar que en la medida que se desciende en la escala de ingresos el porcentaje de autoempleados aumenta, lo que explica en parte el menor acceso a los sistemas de seguridad social.

**Gráfico II.5**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS<sup>a</sup> AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2006**



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

<sup>a</sup> Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, asalariados. Promedio simple.

#### 4. LOS DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL

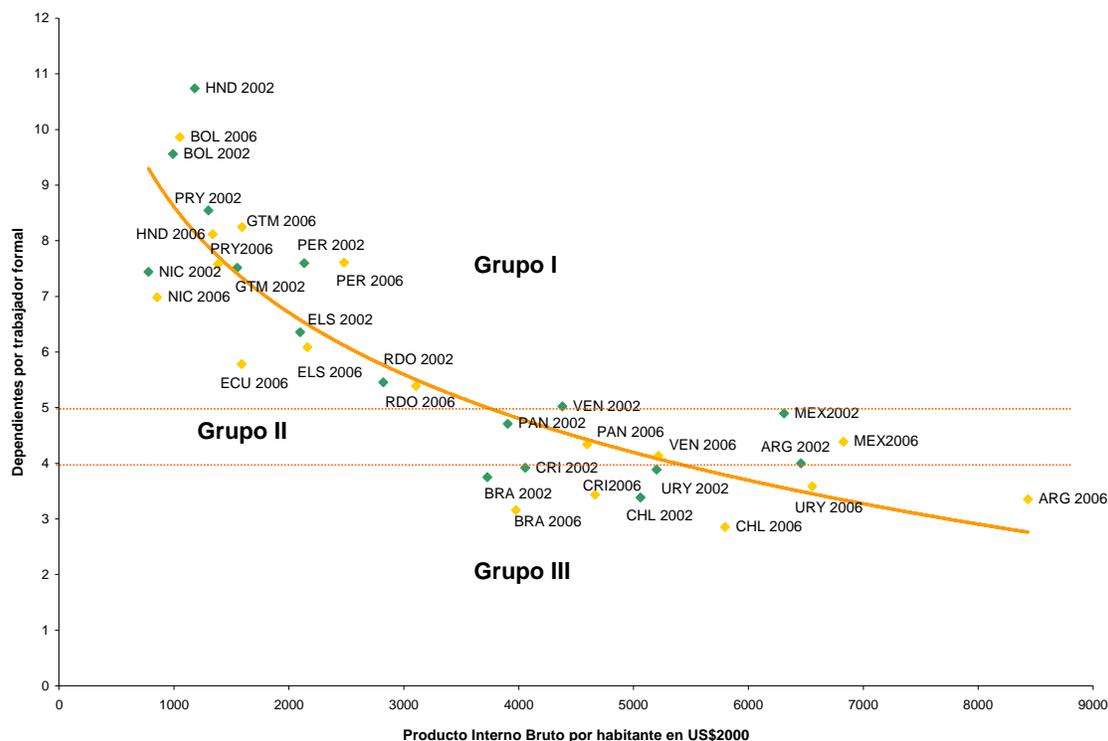
El panorama de fuerte crecimiento económico de los últimos años ha estado acompañado de persistentes problemas estructurales de informalidad y escasa protección social. Es importante, en este contexto, poder visualizar los desafíos que tienen los sistemas de protección social, financiados a partir de mecanismos contributivos a los que acceden los trabajadores formales, para cubrir las necesidades de la población que no accede directamente a los servicios sociales vinculados a este esquema de financiamiento.

Con este fin, se puede utilizar el indicador de dependencia formal presentado en el *Panorama social 2007*,<sup>11</sup> que se refiere a la razón entre las personas activas trabajando en el sector formal de una economía y el resto de la población, que tiene enorme dificultades en acceder a los sistemas de seguridad social.<sup>12</sup> Este indicador identifica el peso de la segmentación del mercado de trabajo en cada país, que afecta directamente la capacidad de responder a las necesidades y exigencias de protección social, y permite agrupar los países de acuerdo a la madurez de su mercado de trabajo y la etapa de la transición demográfica en que se encuentran.

<sup>11</sup> Véase capítulo II, sección C, pp. 121-124. Véase también Uthoff, Vera y Ruedi 2006.

<sup>12</sup> El indicador corresponde al número de dependientes (menores de 15 años, inactivos entre 15-59 años, adultos mayores de 60 años, así como los desempleados y trabajadores en sectores de baja productividad entre 15-59 años de edad) por cada trabajador de productividad media o alta entre 15 y 59 años.

**Gráfico II.6**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): NÚMERO DE DEPENDIENTES POR TRABAJADOR FORMAL Y PIB PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2002 Y 2006**



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

Como se puede observar en el gráfico II.6, los países con los mayores índices de dependencia formal registran a la vez bajos niveles de ingreso per cápita, donde el Estado tiene menor capacidad recaudatoria que permita cubrir las necesidades de protección social. El primer grupo de países, donde se registran más de cinco dependientes por trabajador formal, está conformado por Bolivia (con alrededor de 10 dependientes por trabajador formal, el nivel más alto en la región), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. El segundo, en que los dependientes formales son entre cuatro y cinco, incluye a México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. Finalmente, en el tercer grupo, formado por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, los dependientes son entre tres y cuatro. En 2006 se aprecia una disminución del promedio de dependientes formales en la región en relación con el año 2002 (los dependientes formales pasaron de 6,1 a 5,6); el mejoramiento más importante del indicador se produjo en Honduras, con una baja de 10,7 a 8,1 dependientes.

Los países del grupo I presentan los niveles más altos de informalidad, asociados a menores tasas de asalarización, cotización a los sistemas de protección social y mayor nivel de pobreza en sus asalariados (véase el cuadro II.16). El porcentaje de asalariados dentro de los ocupados para el grupo I, II y III es, respectivamente, de 49%, 63% y 72%; el porcentaje de asalariados que cotiza por cada grupo alcanza el 38%, 61% y 71%; y el porcentaje de asalariados pobres es de 38%, 18% y 12% respectivamente.

En todos los países, especialmente en los grupos I y II, el peso de los problemas de empleo –medidos por el desempleo y el trabajo informal– en el indicador de dependencia formal es el segundo en importancia después del peso de los menores de 15 años.<sup>13</sup> Cabe destacar, sin embargo, que mientras los niveles de informalidad son mayores en los países más pobres (en los grupos I, II y III alcanzan el 65%, 53% y 41% del total de ocupados respectivamente), el desempleo de las personas entre 15 y 59 años de edad muestra una relación positiva respecto al PIB per cápita de los países (alcanzando el 6%, 7% y 9% respectivamente).<sup>14</sup>

Estos hechos estilizados muestran que la baja cobertura de la protección social en los países de la región está fuertemente condicionada por el grado de formalidad de sus mercados de trabajo. Es necesario por lo tanto llevar adelante políticas que generen empleos formales para los trabajadores que tienen que soportar la carga de dependientes sin acceso a los sistemas de protección social.

La política social debiera hacerse cargo de las limitaciones impuestas por las desigualdades y las restricciones presupuestarias. Los distintos grados de madurez de los mercados de trabajo de los países de América Latina –que condiciona el número de trabajadores que contribuyen al financiamiento de un sistema contributivo de protección social– y la fase de su transición demográfica –que fija el nivel y la estructura de dependientes– determinan la naturaleza de los desafíos para el cumplimiento de esta tarea (CEPAL 2008a).

**Recuadro II.2**  
**INDICADORES DE EMPLEO: CONCEPTOS Y DEFINICIONES BÁSICAS**

**Desocupados** (o personas desempleadas): personas de 15 años y más y que durante el período de referencia están (1) sin empleo, (2) disponibles para trabajar en empleo asalariado o en un empleo independiente, y (3) en busca activa de empleo, habiendo tomado medidas concretas para conseguir empleo en un período reciente especificado.

**Ocupados** (o personas con empleo): personas de 15 años y más y que durante un breve período de referencia, tal como una semana o un día, estuvieron: (1) con empleo asalariado, trabajando por un sueldo o salario, o con empleo pero sin trabajar por una ausencia temporal manteniendo un vínculo formal con su empleo o (2) con empleo independiente, trabajando de forma independiente para obtener beneficios o ganancia familiar (incluye a los familiares no remunerados), o sin trabajar de forma independiente por una ausencia temporal.

**Población económicamente activa (PEA)** (o fuerza laboral): todas las personas de 15 años y más que cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de personas con empleo o desempleadas. Es, por tanto, la suma de las personas ocupadas y las personas desocupadas.

**Población en edad de trabajar (PET):** población de 15 años y más de edad, correspondiente a la población potencialmente activa.

<sup>13</sup> En el grupo I y II los desempleados y los trabajadores informales alcanzan el 30,1 % y el 27,6 % respectivamente del total de dependientes formales, mientras que el tercer grupo es de 25,2%.

<sup>14</sup> Esto se debe a que en los países más pobres los principales mecanismos de ajuste del mercado laboral son el subempleo involuntario (pocas horas trabajadas en el período de referencia) y el autoempleo en actividades informales.

**Tasa de desempleo** (“desempleo abierto” o tasa de desocupación): número de personas desocupadas dividido por la población económicamente activa (PEA). En el numerador no se incluye por lo tanto a los desalentados, es decir, a las personas que desean trabajar, pero dejaron de buscar empleo por desesperanza.

**Tasa de ocupación** (tasa de ocupación “bruta”, o también “relación empleo-población” según la nomenclatura de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio): Número de personas ocupadas (O) dividido por la población en edad de trabajar (PET).

**Tasa de ocupación neta:** Número de personas ocupadas (O) dividido por la población económicamente activa (PEA).

**Tasa de ocupación global:** Número de personas ocupadas (O) dividido por el total de la población (N).

**Tasa de participación:** Población económicamente activa (PEA) dividido por la población en edad de trabajar (PET).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Uthoff (2007).

## **B. LA NUEVA META DEL MILENIO SOBRE EMPLEO Y SUS INDICADORES**

En 2008 las Naciones Unidas anunciaron una nueva meta del Milenio, “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes”, como parte del primer objetivo sobre la erradicación de la pobreza extrema. Aunque no se han establecido niveles cuantitativos a alcanzar en un plazo determinado, la nueva meta evidencia la necesidad de que los países centren sus esfuerzos en mejorar el mercado de trabajo, que representa el mecanismo principal para la reducción de la pobreza. Desde 1990, la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores –medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados– se ha mantenido estable. Asimismo, indicadores adicionales para el monitoreo de la meta de empleo en América Latina, tales como el porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social, y las tendencias de los ingresos laborales entre los pobres e indigentes, muestran que la contribución del mercado de trabajo a la reducción de la pobreza no ha sido del todo satisfactoria.

### **1. LOGRAR EL EMPLEO PLENO Y PRODUCTIVO Y EL TRABAJO DECENTE**

Los ciudadanos de América Latina consideran el desempleo como uno de los principales problemas en sus respectivos países, apreciación que ha sido consistentemente confirmada en las encuestas de opinión por más de una década (Corporación

Latinobarómetro 2008).<sup>15</sup> Por otra parte, la superación de la pobreza absoluta no puede desconocer la necesidad de velar por la generación de empleo en cantidad y calidad adecuadas, toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares latinoamericanos destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros proviene de los ingresos laborales (véase *supra*, sección A).

La relevancia de los factores laborales para la reducción de la pobreza ha sido recientemente consagrada en el ámbito de las Naciones Unidas en una nueva meta del Milenio (meta 1.B), “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes.” La meta fue propuesta en 2006 por el Secretario General de las Naciones Unidas, a raíz de las discusiones que tuvieron lugar en la Cumbre Mundial de 2005 celebrada durante la 60a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La meta de empleo ha entrado en vigor en 2008, y ha sido incluida en el primer objetivo de desarrollo del Milenio (ODM), “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, para evidenciar la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas (para mayor detalle de la redefinición de metas al interior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, véase el recuadro I.5 en el primer capítulo). Aunque no se trate de una meta cuantitativa con niveles a alcanzar en un plazo determinado, el mensaje para los países de la región es claro: es necesario centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en cuanto a la generación de empleos de calidad, porque éste es el mecanismo principal para la reducción de la pobreza y la desigualdad. De hecho, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la IV Cumbre de las Américas en noviembre de 2005 plantearon en la Declaración de Mar del Plata su compromiso con el trabajo decente para enfrentar la pobreza.<sup>16</sup>

El tema del empleo estuvo presente en los objetivos de desarrollo del Milenio desde su lanzamiento en la Cumbre del Milenio en septiembre del 2000, a través de la meta 16, “en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”, que era parte del objetivo 8, “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”. Esa meta sobre desempleo juvenil ha sido ahora incorporada en la meta 1.B, lo que ha comportado también algunos cambios en el tema de los indicadores.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> En 2008, por primera vez desde 1995, la delincuencia aparece como el problema principal de la región con el 17% de las respuestas a la encuesta Latinobarómetro, y en segundo lugar se ubica el desempleo con 15%. En la medida que la situación económica de la región ha mejorado y ha disminuido el desempleo, ha aumentado la importancia de la delincuencia como problema principal.

<sup>16</sup> “Nos comprometemos a implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad” (OIT 2006).

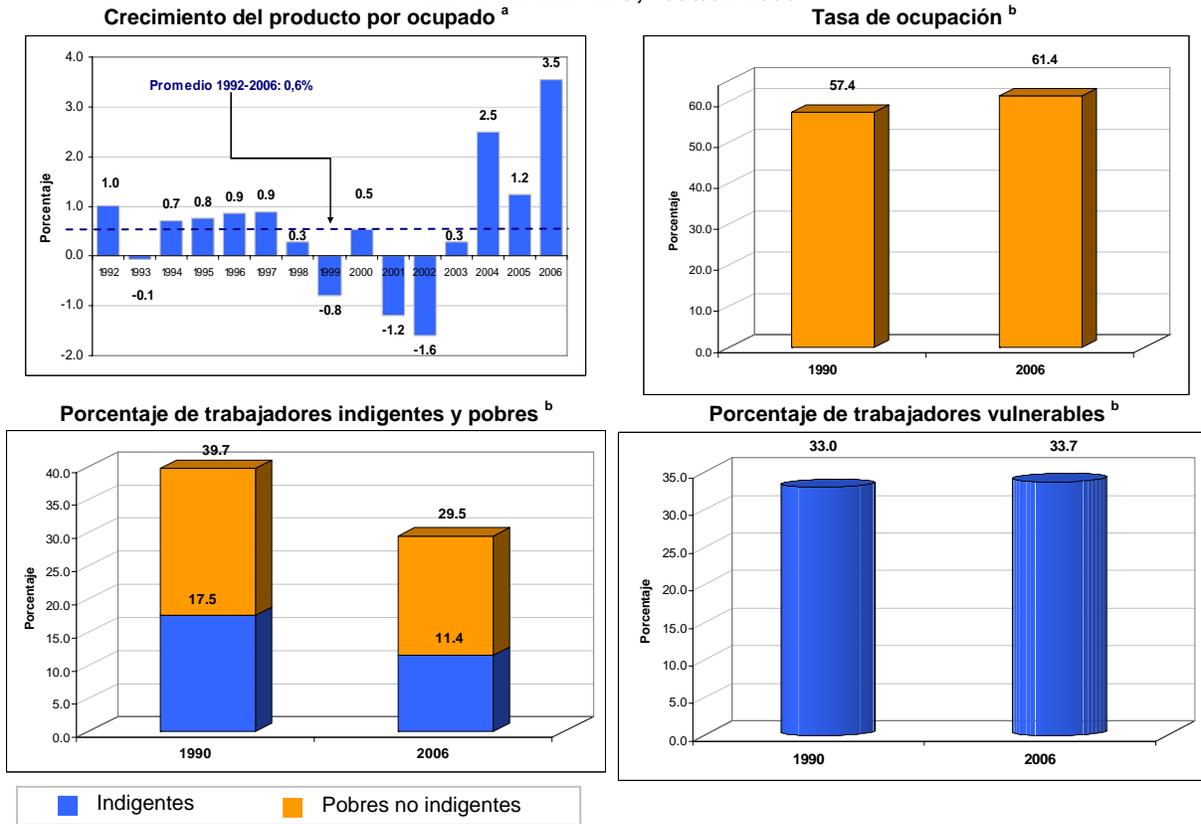
<sup>17</sup> El indicador 45, utilizado para el monitoreo de la antigua meta 16, la “tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años”, ya no es uno de los indicadores oficiales para el monitoreo de los ODM, aunque en la base de datos de Naciones Unidas sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio se mantiene como indicador de “contexto”, junto a los indicadores “razón desempleo juvenil – desempleo adulto”, “desempleo juvenil como porcentaje del desempleo total” y “desempleo juvenil como porcentaje de la población juvenil” (Naciones Unidas 2008).

Medir conceptos complejos como los de empleo pleno y productivo y de trabajo decente (véase recuadro II.3) que son parte de la nueva meta del Milenio es un gran desafío. Los indicadores oficiales para hacer el seguimiento de la nueva meta de empleo, propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Grupo interagencial de expertos sobre los indicadores de los ODM (IAEG, por su sigla en inglés), son cuatro, dos de los cuales están enfocados en el componente del ingreso como parte del trabajo decente:

- 1.4: Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por ocupado.
- 1.5: Tasa de ocupación, también llamada “relación empleo-población”.
- 1.6: Proporción de ocupados que vive con menos de un dólar PPA por día.
- 1.7: Proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados.

En los cuadros II.2, II.4, II.5 y II.6, así como en la sección sobre los ODM del anexo estadístico, se presentan los datos para cada uno de los cuatro indicadores para el monitoreo de la meta 1.B. Los datos sobre la productividad laboral (indicador ODM 1.4) son calculados por la OIT y corresponden a los datos oficiales contenidos en la base de datos de Naciones Unidas sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, mientras que los datos para los otros tres indicadores han sido calculados por CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares. Para el indicador 1.6, por lo tanto, no se utiliza la línea de “un dólar al día” sino que las líneas de indigencia de cada país basadas en el método del costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas de consumo alimentario de la población de los países de la región, utilizado por esta Comisión.

**Gráfico II.7**  
**AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS DE LOS INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA NUEVA META DE EMPLEO, 1990/92-2006**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Naciones Unidas Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>). <sup>a</sup> Promedio simple. <sup>b</sup> Promedio ponderado.

Cabe también destacar que dos de los cuatro indicadores oficiales para el monitoreo de la meta de empleo –la tasa de ocupación y el porcentaje de trabajadores vulnerables– pueden ser desagregados por sexo y por grupo de edad, permitiendo observar las diferencias en los resultados según estas características.

A continuación, se discuten los resultados y tendencias para cada indicador y se sugieren algunos indicadores complementarios que pueden ayudar a aclarar el panorama del empleo pleno y productivo y el trabajo decente en América Latina. Como se puede apreciar en el gráfico II.7, desde 1990 la tendencia regional de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta ha sido favorable: la productividad laboral y la tasa de ocupación han crecido y ha disminuido la pobreza entre los ocupados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los trabajadores –medida como proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados– se ha mantenido estable.

**Recuadro II.3**  
**EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE**

El concepto de trabajo decente, introducido en 1999 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan “oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad”.

Si bien el sentido ético es el carácter más visible del término “trabajo decente”, sus distintas dimensiones dan cuenta de cómo debiera ser esta actividad humana básica y permiten orientar el análisis del mercado laboral:

- “oportunidades de empleo productivo” se refiere a la necesidad que todas las personas que quieren trabajar puedan efectivamente encontrar un empleo, y que esto permita a los trabajadores y sus familias alcanzar un nivel de bienestar aceptable;
- “empleo en condiciones de libertad” subraya el hecho que el trabajo debería ser libremente elegido y no llevado a cabo bajo condiciones forzosas; significa además que los trabajadores tienen el derecho de participar en las actividades de los organismos sindicales;
- “empleo en condiciones de equidad” significa que es necesario que los trabajadores sean tratados de manera justa y equitativa, sin discriminaciones y permitiendo conciliar el trabajo con la familia;
- “empleo en condiciones de seguridad” se refiere a la necesidad de proteger la salud de los trabajadores, así como proveerles pensiones y protección social adecuadas;
- “empleo en condiciones de dignidad” requiere que todos los trabajadores sean tratados con respeto y puedan participar en las decisiones relativas a las condiciones laborales.

En particular, el trabajo decente debiera permitir a las personas ganar lo suficiente para superar la pobreza en forma permanente junto con sus familias. Un empleo decente está por lo tanto cubierto por la seguridad social y garantiza la protección de las leyes laborales, así como la posibilidad de expresarse a través de organizaciones de trabajadores libremente elegidas.

Este concepto ha sido desarrollado sobre la base de la convicción de que sólo mediante un empleo decente –y no cualquier tipo de empleo– será posible que las personas tengan la posibilidad de evitar o superar la pobreza. El trabajo decente es entonces una alternativa para una gran cantidad de personas que trabajan, a veces largas horas y en malas condiciones, en empleos de baja productividad que no les permiten superar la pobreza.

Cada una de las dimensiones del concepto de trabajo decente son parte de los temas que han sido objeto de las recomendaciones y mandatos de la OIT desde su origen hace nueve décadas. Lo novedoso radica en que la noción de trabajo decente consiste un esfuerzo de visión de conjunto de las diversas dimensiones del trabajo dentro de un solo marco. Asimismo, es importante destacar que se trata de un concepto universal, que abarca a todos los trabajadores –y no sólo a algunos grupos–, marcando una diferencia respecto de la función tradicional de la OIT, que en un principio se ocupaba de los trabajadores del sector organizado, de los que ya tenían empleo o los que estaban amparados por normas y reglamentos específicos.

**Fuente:** Anker y otros (2002); Lanari (2005); OIT (1999); OIT (2007a); Sen (1999).

## **2. LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**

El empleo productivo es uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente (véase recuadro II.3) y un factor fundamental para la reducción de la pobreza. El primer indicador para el seguimiento de la nueva meta del Milenio sobre empleo es por lo tanto la tasa de crecimiento del PIB por ocupado, indicador que puede ser utilizado para evaluar la posibilidad de que las condiciones económicas de un país generen y sostengan oportunidades de empleo decente con remuneración justa y equitativa. Se espera que los países que logren aumentar la productividad experimenten una disminución de la

pobreza, y que esta correlación sea más estrecha en los países donde la distribución del ingreso es más equitativa, dado que el impacto del aumento de la producción llega mucho más rápido a los grupos de bajos ingresos (OIT 2007a).

Sin embargo, en nuestra región el bajo crecimiento de la productividad laboral desde principios de los 1990 no ha logrado potenciar la reducción de la extrema pobreza. Entre 1992 y 2006, el valor agregado por puesto de trabajo mostró un crecimiento promedio de 0,6% para el conjunto de los 18 países de América Latina. Este promedio oculta realidades muy diferentes, que van desde el caso exitoso de Chile –con un crecimiento del 4,1% anual– hasta Paraguay, donde la productividad bajó un promedio de 1,9% por año. Se observa, asimismo, que mientras hasta el año 2002 la productividad prácticamente no creció, en el período 2003-2006, lo hizo a un ritmo de 1,9% anual (véase cuadro II.2).

**Cuadro II.2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR OCUPADO**  
**(INDICADOR ODM 1.4)**

País	(Tasa anual media, En porcentajes)		
	1992-2002	2003-2006	1992-2006
Argentina	0,1	4,6	1,3
Bolivia	-0,3	1,0	0,0
Brasil	0,2	2,0	0,7
Chile	3,8	4,9	4,1
Colombia	-0,8	1,3	-0,3
Costa Rica	1,4	2,1	1,5
Ecuador	-1,6	0,9	-1,0
El Salvador	1,5	0,9	1,4
Guatemala	1,6	0,6	1,3
Honduras	-1,2	-2,5	-1,6
México	0,1	1,9	0,6
Nicaragua	-1,4	-0,1	-1,1
Panamá	0,2	3,8	1,1
Paraguay	-2,2	-1,0	-1,9
Perú	0,3	3,8	1,2
Rep. Dominicana	3,3	1,9	3,0
Uruguay	-0,4	5,4	1,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	-2,2	2,8	-0,9
América Latina <sup>a</sup>	0,1	1,9	0,6

**Fuente:** Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>).

<sup>a</sup> Promedio simple.

Los datos sobre las distintas regiones del mundo muestran que en 1996 el nivel de productividad de América Latina y el Caribe –correspondiente a un PIB por ocupado de alrededor de 17.500 dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA)– estaba por encima del promedio mundial, y que la brecha con otras regiones más pobres era considerable. Diez años más tarde, a causa del bajo ritmo de crecimiento de la productividad laboral, la región –con un PIB por ocupado de 18.900 dólares PPA– está por debajo del promedio mundial (19.800 dólares PPA) y Asia oriental –la región en desarrollo más exitosa en la reducción de la pobreza extrema– se está acercando (véase cuadro II.3 y gráfico II.8).

Al respecto, CEPAL (2007c) ha identificado algunos factores ligados a la estructura de la fuerza de trabajo que pueden explicar las diferentes tasas de crecimiento del valor agregado por ocupado entre Asia y América Latina. En el caso de Asia, se nota la mayor importancia del sector manufacturero para explicar los aumentos de productividad. Todo esto, en un contexto en el cual se ha consolidado una clase media con suficiente poder adquisitivo para dinamizar el mercado interno de servicios, que también incrementó su productividad laboral. En contraste, en América Latina hubo una reducción prematura de la participación del sector manufacturero en el valor agregado total (CEPAL 2008c) y, desde principios de los 1990, muchos de los nuevos empleos fueron generados en el sector del comercio y los servicios,<sup>18</sup> en los cuales buena parte de los puestos de trabajo son de mala calidad, tratándose de empleos informales y por cuenta propia.

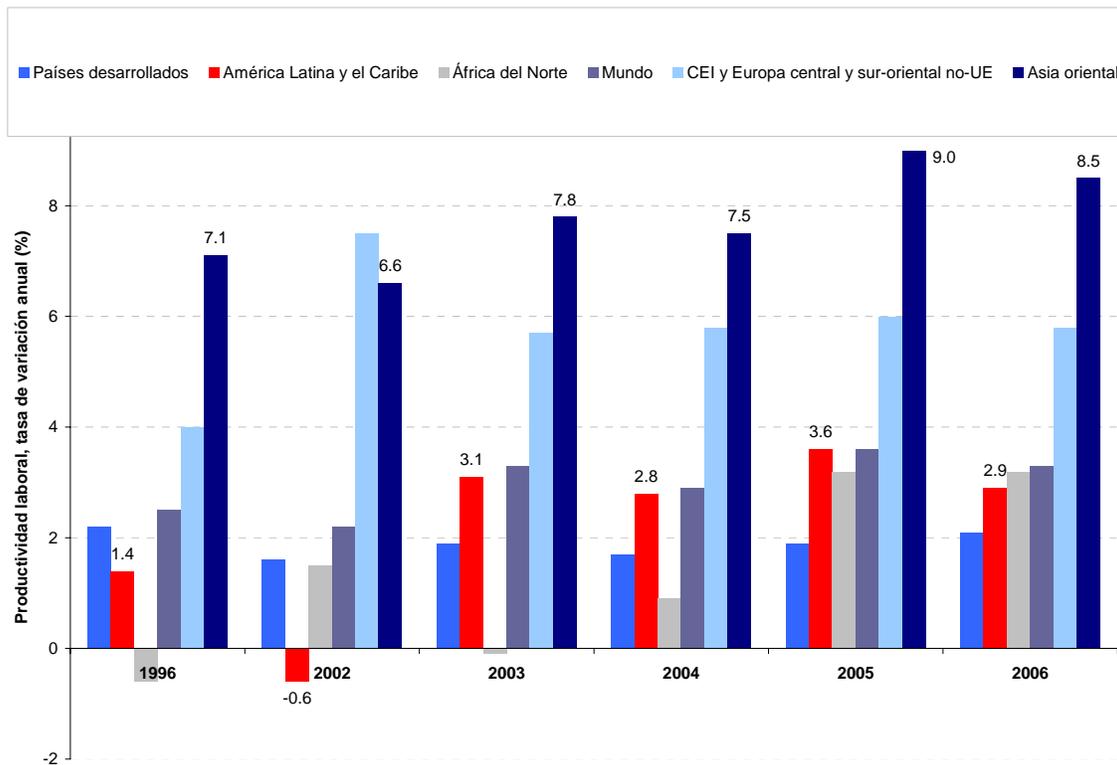
**Cuadro II.3**  
**PRODUCTIVIDAD LABORAL: PIB POR OCUPADO (EN DÓLARES PPA CONSTANTES DE 2000 Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL), 1996-2006**

Región	Productividad del trabajo (PIB por ocupado)		Tasa de crecimiento del PIB por ocupado						
	Dólares PPA constantes del 2000		Tasa anual media compuesta (%)						
	1996	2006	1996	2002	2003	2004	2005	2006	1996-2006
Asia Oriental	6.347	12.591	7,1	6,6	7,8	7,5	9,0	8,5	7,1
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	11.787	18.121	4,0	7,5	5,7	5,8	6,0	5,8	4,4
Asia Meridional	5.418	7.998	2,3	4,9	6,7	5,9	6,2	5,8	4,0
Mundo	15.824	19.834	2,5	2,2	3,3	2,9	3,6	3,3	2,3
Economías desarrolladas y UE	52.876	62.952	2,2	1,6	1,9	1,7	1,9	2,1	1,8
Asia Sudoriental y el Pacífico	8.068	9.419	2,3	3,9	4,0	2,3	3,9	3,5	1,6
Africa del Norte	12.967	14.751	-0,6	1,5	-0,1	0,9	3,2	3,2	1,3
Africa Subsahariana	4.490	5.062	0,4	1,3	2,8	2,7	2,6	3,2	1,2
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>17.652</b>	<b>18.908</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>0,7</b>
Oriente Medio	22.130	21.910	-0,5	1,3	2,8	2,7	2,6	3,2	-0,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de OIT, Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2007.

<sup>18</sup> En la década de 1990, el 27% de los nuevos empleos fueron creados en el sector del comercio y el 43% en los servicios, estos últimos desglosados de la siguiente manera: servicios financieros 13%; sociales 19%; personales 5%, y servicio doméstico 6% (CEPAL 2004b).

**Gráfico II.8**  
**PRODUCTIVIDAD LABORAL, TASAS ANUALES DE VARIACIÓN, 1996, 2002-2006**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OIT, Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2007

### 3. TASA DE OCUPACIÓN

El vínculo entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza se hace más fuerte cuando ese aumento va acompañado de la creación de empleo.<sup>19</sup> El segundo indicador para el monitoreo de la meta 1.B es por lo tanto la tasa de ocupación –o relación empleo-población–, definida como la proporción de la población en edad de trabajar que está ocupada. Esta es una medida que reúne la participación de la población en el mercado de trabajo con la capacidad de una economía de absorber la fuerza de trabajo. Una relación alta significa que una gran proporción de la población en edad de trabajar de un país está ocupada, mientras que una relación baja significa que una gran parte no está directamente involucrada en actividades relacionadas con el mercado, ya sea porque están desempleados o porque están completamente fuera de la fuerza laboral.

En los países con elevadas tasas de desempleo o en los cuales es frecuente el fenómeno del desaliento (personas que han renunciado a buscar un empleo), es deseable que la tasa de ocupación aumente. Sin embargo, tasas de ocupación muy elevadas podrían indicar situaciones en las cuales son abundantes los empleos de baja calidad, tal como ocurre en los países más pobres. En términos de valores absolutos, no existe por lo tanto un valor “correcto” de la relación empleo-población: no se observa por ejemplo una clara

<sup>19</sup> De hecho, se podría dar una situación en la cual el PIB por ocupado, indicador utilizado para medir la productividad, aumenta por una disminución de su denominador (el número de ocupados de un país).

correlación entre el nivel del PIB per cápita de un país y su tasa de ocupación. Asimismo, una tendencia al alza de este indicador no es inequívocamente positiva a fines de reducción de la pobreza. De todas maneras, la tasa de ocupación en América Latina aumentó entre 1990 y 2006, principalmente porque más mujeres entraron a los mercados laborales y encontraron empleo.

Como se puede observar en el cuadro II.4, las tasas de ocupación son sistemáticamente más altas entre los hombres que entre las mujeres y entre el promedio de la población activa respecto a los jóvenes. Sin embargo, desde 1990 las tasas de ocupación han disminuido entre los hombres y aumentado entre las mujeres, gracias a la creciente incorporación al mercado de trabajo de estas últimas.

**Cuadro II.4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN (INDICADOR ODM 1.5), TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**  
(En porcentajes)

País	Ambos sexos (15 años y más)			Mujeres (15 años y más)			Hombres (15 años y más)			Jóvenes (ambos sexos, 15-29 años)		
	Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Argentina <sup>a</sup>	52,5	49,0	57,0	35,8	38,4	45,2	71,4	61,2	71,1	53,4	40,8	49,5
Bolivia <sup>b</sup>	53,5	61,5	63,4	42,4	52,7	54,2	66,2	71,8	73,9	42,0	47,7	50,8
Brasil	61,1	60,8	63,2	42,6	47,7	51,6	81,0	74,9	75,8	62,6	56,8	59,6
Chile	47,7	50,1	53,1	29,4	35,1	39,2	67,9	66,3	68,3	41,9	38,3	40,8
Colombia	58,6	56,2	57,5	38,8	43,0	43,8	80,9	71,1	73,0	53,1	48,2	48,7
Costa Rica	54,7	55,9	57,1	30,7	38,0	39,7	79,2	74,9	75,6	54,5	49,8	50,9
Ecuador <sup>c</sup>	57,1	60,6	62,7	39,2	45,8	48,7	76,6	75,9	77,6	46,4	49,1	52,0
El Salvador	55,8	56,1	55,5	39,4	42,2	42,4	75,1	72,6	70,8	49,1	49,8	49,1
Guatemala	56,5	66,5	61,2	27,5	46,8	41,0	88,4	88,1	83,5	53,7	63,9	56,4
Honduras	56,1	57,8	58,1	30,6	35,9	38,2	83,9	82,0	80,4	50,8	52,5	51,5
México	52,1	59,2	62,2	28,8	41,9	47,2	77,3	78,4	79,3	47,2	51,8	54,2
Nicaragua	49,6	58,3	60,4	32,7	40,2	41,5	67,9	77,6	80,7	42,7	52,3	54,7
Panamá	48,1	54,1	58,8	29,6	36,7	42,8	67,2	71,6	75,3	39,8	44,2	49,7
Paraguay <sup>d</sup>	61,4	59,9	64,3	46,4	50,4	54,9	79,0	71,7	75,4	56,7	52,8	55,1
Perú	67,9	64,5	66,2	56,7	54,8	57,2	79,9	74,6	75,7	60,1	55,4	58,6
Rep. Dominicana	52,9	53,3	54,1	31,0	35,4	37,0	76,0	71,5	71,6	46,3	43,7	44,7
Uruguay <sup>c</sup>	52,6	50,2	52,4	38,9	39,6	42,6	69,2	62,4	64,0	52,3	45,1	47,8
Venezuela (Rep. Bol. de)	51,6	58,0	59,5	32,3	44,4	45,0	71,3	71,6	74,1	41,6	47,5	47,9
América Latina <sup>e</sup>	57,4	59,0	61,4	38,1	44,7	48,2	78,3	74,6	75,8	54,3	52,6	54,8

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Ocho ciudades principales y El Alto. <sup>c</sup> Áreas urbanas. <sup>d</sup> Asunción y Departamento Central. <sup>e</sup> Promedio ponderado.

Entre los jóvenes, el porcentaje de ocupados aumentó muy levemente entre 1990 y 2006, como resultado de dos tendencias contrastantes: una menor cantidad de ocupados entre los hombres y un aumento de las tasas de ocupación entre las mujeres jóvenes. La disminución entre los hombres jóvenes no es necesariamente preocupante, en la medida en que el fenómeno se deba a su mayor permanencia en el sistema educativo, y el

crecimiento de la ocupación entre las mujeres jóvenes se explica por su todavía bajas tasas de participación (véase *infra*, sección II.C).

#### 4. LOS TRABAJADORES POBRES E INDIGENTES

A través de la proporción de ocupados que viven con menos de un dólar PPA por día, se quiso aportar información sobre un elemento clave de la falta de trabajo decente a nivel mundial. La idea es que si los trabajadores ni siquiera generan un ingreso suficiente para poder salir de la extrema pobreza junto a sus familias, difícilmente sus empleos se pueden definir como “decentes” (OIT, 2007a). Cabe destacar sin embargo que ser trabajador pobre o indigente no necesariamente significa obtener bajos ingresos laborales, ya que un trabajador con buenos ingresos laborales igual podría caer por debajo de la línea de pobreza o indigencia si en su hogar hay un elevado número de dependientes (BID, 2007).

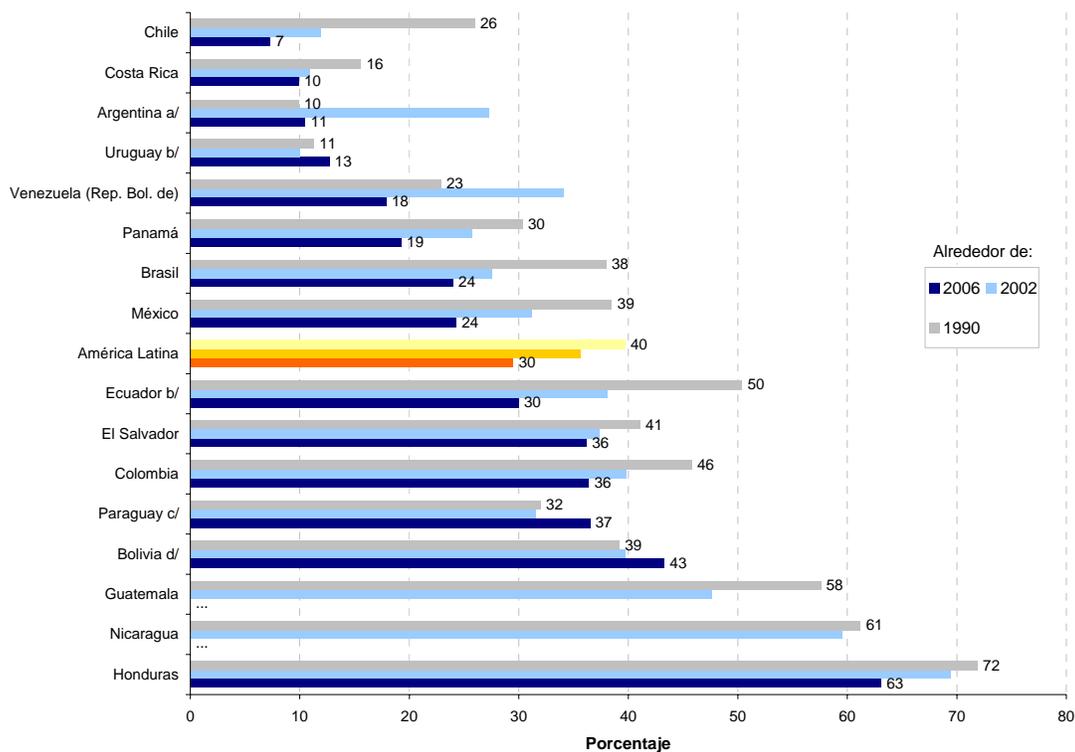
El indicador utilizado para el monitoreo de la nueva meta de empleo en el ámbito mundial es calculado por la OIT como el promedio ponderado de: i) el producto entre la incidencia de la extrema pobreza (medida por el Banco Mundial según la línea de un dólar PPA por día) y la población mayor de 15 años de edad y ii) el producto entre la incidencia de la extrema pobreza y la fuerza laboral mayor de 15 años de edad.<sup>20</sup> En América Latina y el Caribe, el porcentaje de trabajadores que viven con menos de un dólar por día calculado con esta metodología disminuyó poco menos de tres puntos porcentuales, pasando de 11,6% en 1997 a 8,0% en 2007. En contraste, en Asia oriental – donde en 1997 el 18,8% de los trabajadores vivía en la indigencia– se logró disminuir la proporción de población ocupada con ingresos inferiores a un dólar por día en alrededor de 10 puntos porcentuales, por lo que hoy esa región tiene un porcentaje de trabajadores extremadamente pobres (8,7%) similar al de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas 2008a).

Siguiendo el método tradicional del *Panorama Social de América Latina*, según el cual para medir la indigencia y la pobreza –en vez de utilizar las líneas de uno o dos dólares por día– se usan líneas obtenidas para cada país en particular, en el cuadro II.5, se presentan datos sobre la incidencia de la indigencia y pobreza entre los ocupados según líneas por país elaboradas por la CEPAL.<sup>21</sup> Esto permite evidenciar que el actual funcionamiento del mercado de trabajo en la región todavía no permite salir de la pobreza a amplios segmentos de trabajadores. En América Latina entre 7% (Chile) y 63% (Honduras) de los ocupados vive en condiciones de pobreza y entre 1% y 40% en la indigencia (las cifras también corresponden a esos países).

<sup>20</sup> Este método de cálculo representa una aproximación, que resulta de promediar la estimación de (i) un límite superior y (ii) un límite inferior del verdadero porcentaje de ocupados extremadamente pobres. La estimación del límite inferior se basa en el supuesto que todos los pobres mayores de 15 años que son parte de la población económicamente activa son ocupados (Naciones Unidas 2008b).

<sup>21</sup> A diferencia de la metodología utilizada por la OIT para el cálculo del indicador oficial, en este caso la indigencia y pobreza entre los ocupados se calculan directamente a partir de los microdatos de encuestas de hogares.

**Gráfico II.9**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**

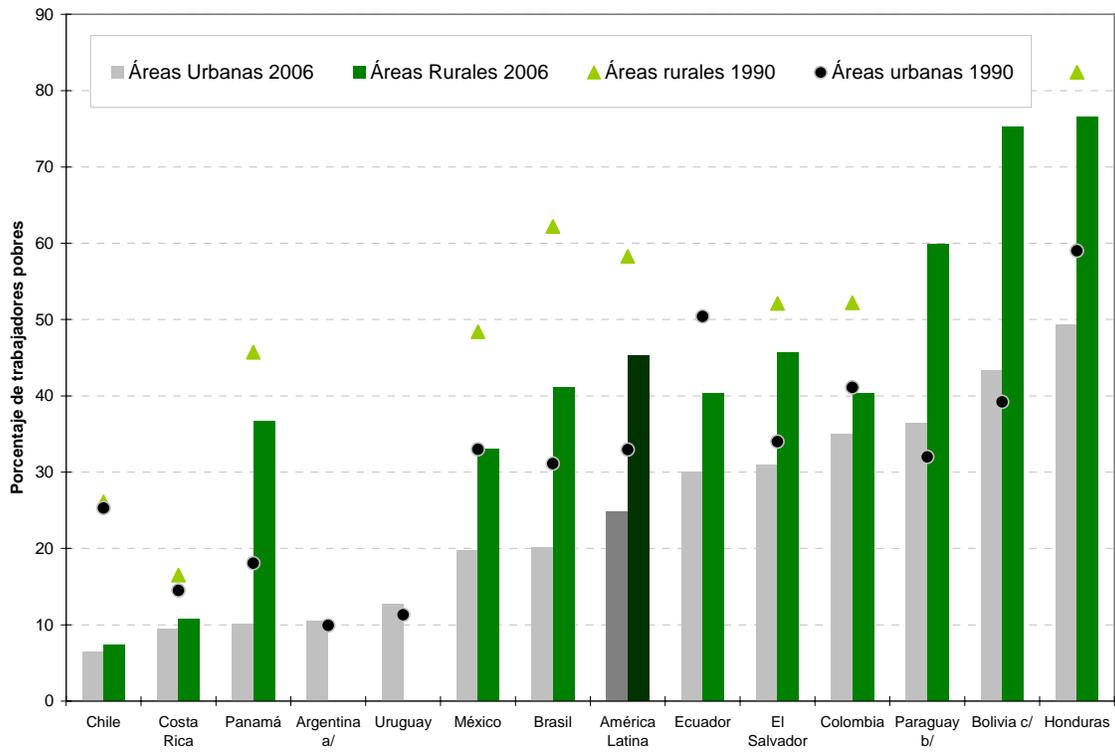


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Áreas urbanas. <sup>c</sup> Asunción y Departamento Central. <sup>d</sup> Ocho ciudades principales y El Alto.

Sin embargo, la tendencia regional desde 1990 ha sido positiva, con una baja del porcentaje de ocupados pobres de 39,7% a 29,5% en 2006 y una disminución del porcentaje de ocupados indigentes de 17,5% a 11,4%. Conforme a la tendencia regional, la mayoría de los países vieron disminuir el porcentaje de trabajadores pobres a lo largo del período 1990-2006; destacan los casos de Chile, con una disminución de 18 puntos porcentuales, así como los casos de Brasil y México (ambos con bajas de 14 puntos porcentuales). Las excepciones son representadas por un lado por Argentina y Uruguay, donde los aumentos de la pobreza entre los ocupados fueron leves, y por otro por Bolivia y Paraguay, donde la pobreza entre los ocupados aumentó alrededor de cuatro puntos porcentuales (véase gráfico II.9).

Las cifras sobre los trabajadores pobres e indigentes reflejan que la situación respecto a este fenómeno es más grave en las áreas rurales que en las áreas urbanas. Sin embargo, en todos los países con datos a disposición la pobreza entre los ocupados rurales ha disminuido desde 1990, mientras que en las áreas urbanas de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay la pobreza entre los ocupados aumentó (véase gráfico II.10).

**Gráfico II.10**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS, ÁREAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Asunción y Departamento Central. <sup>c</sup> Ocho ciudades principales y El Alto.

**Cuadro II.5**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OCUPADOS QUE VIVEN EN LA INDIGENCIA (INDICADOR ODM 1.6) Y EN LA POBREZA, TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**

(En porcentajes)

País	Indigencia (Nacional)			Indigencia (Áreas urbanas)			Indigencia (Áreas rurales)			Pobreza (Nacional)			Pobreza (Áreas urbanas)			Pobreza (Áreas rurales)		
	Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Argentina	...	...	...	1.6 <sup>a</sup>	10.5 <sup>a</sup>	3.2 <sup>a</sup>	...	...	...	...	...	...	9.9 <sup>a</sup>	27.3 <sup>a</sup>	10.5 <sup>a</sup>	...	...	...
Bolivia	...	33.8	30.5	12.1 <sup>b</sup>	13.7 <sup>b</sup>	12.9 <sup>b</sup>	...	60.1	54.2	...	56.7	57.3	39.2 <sup>b</sup>	39.7 <sup>b</sup>	43.3 <sup>b</sup>	...	76.7	75.2
Brasil	15.8	8.0	5.3	9.8	5.0	3.0	36.6	21.4	15.3	38.0	27.6	24.0	31.1	23.5	20.1	62.2	46.1	41.1
Chile	6.5	2.4	1.2	6.2	2.0	1.2	7.9	4.9	1.4	26.0	11.9	7.3	25.3	15.6	6.5	26.1	11.4	7.4
Colombia	18.7	15.8	13.0	12.0	14.9	11.2	28.1	17.9	18.3	45.8	39.8	36.4	41.1	39.5	35.0	52.2	40.4	40.3
Costa Rica	4.5	3.4	2.8	2.4	1.9	2.1	6.2	5.8	3.9	15.6	10.9	9.9	14.5	8.8	9.4	16.5	14.2	10.7
Ecuador	...	...	11.0	16.9	12.2	7.9	...	...	16.9	...	...	33.6	50.4	38.1	30.0	...	...	40.3
El Salvador	13.4	14.5	11.9	8.7	8.8	8.4	20.6	24.3	18.4	41.1	37.4	36.2	34.0	29.1	30.9	52.1	51.8	45.7
Guatemala	30.4	19.7	...	16.3	10.0	...	40.1	26.4	...	57.6	47.6	...	41.1	33.1	...	68.8	57.6	...
Honduras	49.6	45.3	40.8	31.5	27.7	21.4	64.2	62.6	59.5	71.9	69.5	63.1	59.0	57.7	49.3	82.4	81.0	76.5
México	12.9	8.7	6.0	8.1	4.4	2.7	21.7	16.3	12.3	38.5	31.2	24.3	33.0	24.5	19.8	48.4	43.0	33.0
Nicaragua	34.4	31.2	...	22.9	22.1	...	50.0	45.2	...	61.2	59.5	...	51.7	53.3	...	74.0	68.9	...
Panamá	11.4	12.1	7.3	4.6	3.6	1.9	19.8	27.3	17.3	30.3	25.8	19.3	18.1	15.1	10.1	45.7	44.9	36.7
Paraguay	...	24.9	24.0	6.8 <sup>c</sup>	4.7 <sup>c</sup>	9.1 <sup>c</sup>	...	42.6	36.4	...	50.3	50.2	32.0 <sup>c</sup>	31.6 <sup>c</sup>	36.5 <sup>c</sup>	...	65.0	59.9
Perú	19.5	21.6	18.4	5.9	7.6	6.4	45.2	45.6	37.9	38.9	49.8	47.4	24.6	36.0	34.0	65.9	73.6	69.2
Rep. Dominicana	5.9	8.4	10.4	4.1	6.4	8.0	8.7	12.5	15.0	21.8	29.0	30.3	20.5	26.7	27.9	23.8	33.8	35.1
Uruguay	...	...	...	1.7	1.3	2.2	...	...	...	...	...	...	11.3	10.0	12.7	...	...	...
Venezuela (Rep. Bol. de)	5.4	11.5	4.0	4.4	...	...	11.3	...	...	22.9	34.1	17.9	21.7	...	...	30.2	...	...
América Latina <sup>d</sup>	17.5	14.3	11.4	10.5	9.5	6.8	35.1	28.3	24.1	39.7	35.6	29.5	32.9	29.1	24.8	58.3	51.1	45.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Ocho ciudades principales y El Alto. <sup>c</sup> Asunción y Departamento Central. <sup>d</sup> Promedio ponderado.

## 5. LOS TRABAJADORES VULNERABLES

La proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados puede ser utilizada para identificar personas en situación de empleo vulnerable, ya que esas categorías de trabajadores tienen menores probabilidades de tener acceso a la protección social. El vínculo con la pobreza surge porque los trabajadores en situación vulnerable no cuentan con la protección social y las redes de seguridad para protegerse durante épocas de baja demanda económica y con frecuencia son incapaces de ahorrar lo suficiente para hacer frente a esas situaciones (OIT 2007a)<sup>22</sup>.

En América Latina, se observa que el porcentaje de trabajadores vulnerables subió de 33,0% en 1990 a 33,7% en 2006, aunque esto responde a un aumento entre 1990 y 2002 – cuando alcanzó el 35,0%– y a una posterior disminución. El empleo vulnerable aumentó tanto entre los hombres como entre las mujeres. En la mayoría de los países de América Latina, los porcentajes de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados son más elevados entre las mujeres que entre los hombres, con las excepciones de Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Uruguay (véase cuadro II.6).

Desde el punto de vista de la equidad de género, un factor fundamental de vulnerabilidad para las mujeres que trabajan es la ausencia de ingresos propios. Esta situación se da no sólo para las mujeres ocupadas sin remuneración en empresas familiares –fenómeno incluido en el indicador 1.7 de seguimiento de la meta del Milenio de empleo– sino que principalmente para la enorme cantidad de mujeres que trabajan en sus casas sin remuneración, dedicándose al cuidado de niños y ancianos y a los quehaceres domésticos en el hogar. Alrededor de 2005, entre el 40% (áreas urbanas) y el 53% (áreas rurales) de las mujeres de 15 años y más no tenían ingresos propios (Naciones Unidas, 2007).

Los datos presentados en el anexo estadístico (véase cuadros 19 y 20) permiten además apreciar que el promedio nacional esconde enormes diferencias geográficas respecto al fenómeno de los trabajadores vulnerables. En las áreas rurales de los países latinoamericanos –donde el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados generalmente supera el 50% de los ocupados– el fenómeno de los trabajadores vulnerables es mucho más difundido que en las áreas urbanas, en las cuales los trabajadores vulnerables alcanzan alrededor del 30%.

---

<sup>22</sup> En el anexo estadístico de la presente edición del Panorama social de América Latina puede observarse un mayor detalle de las distintas categorías de inserción laboral, donde se distinguen los trabajadores por cuenta propia con calificación profesional o técnica respecto de aquellos sin calificación.

**Cuadro II.6**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAMILIARES NO REMUNERADOS (INDICADOR ODM 1.7), TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**  
 (En porcentajes del empleo total)

País	Ambos sexos			Mujeres			Hombres			Jóvenes (15-29 años)		
	Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:			Alrededor de:		
	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
Argentina <sup>a</sup>	25,6	22,3	19,3	27,0	16,1	16,7	24,8	26,8	21,3	15,9	15,0	10,3
Bolivia <sup>b</sup>	43,7	46,0	43,0	54,1	57,7	56,1	36,0	36,1	32,1	34,2	36,1	33,9
Brasil	28,9	32,7	31,0	30,0	31,9	30,5	28,3	33,2	31,4	22,0	24,4	22,3
Chile	24,5	21,1	21,3	20,7	19,4	20,9	26,3	22,0	21,5	17,2	13,3	11,8
Colombia	44,6	44,9	44,1	35,2	44,6	43,8	49,7	45,2	44,3	36,8	36,6	35,5
Costa Rica	24,3	23,6	21,4	20,4	24,5	21,4	25,8	23,1	21,4	17,0	15,7	13,0
Ecuador <sup>c</sup>	35,6	34,2	40,6	40,5	40,1	50,9	32,9	30,6	33,9	27,8	23,9	31,9
El Salvador	36,2	37,3	35,3	45,8	45,5	45,0	30,2	31,6	28,6	25,5	29,4	25,8
Guatemala	48,0	45,3	47,2	47,1	56,8	56,5	48,3	38,5	42,2	42,5	40,0	41,2
Honduras	49,6	49,3	48,9	50,4	49,2	50,3	49,3	49,3	48,1	41,6	39,6	37,6
México	29,4	29,6	28,2	30,8	35,8	35,9	28,8	26,0	23,0	21,7	21,3	19,0
Nicaragua	46,5	42,2	44,9	44,8	48,4	49,4	47,4	38,7	42,4	39,8	37,4	38,6
Panamá	33,8	34,7	31,6	15,9	26,0	28,5	41,9	33,5	36,4	33,4	31,6	28,0
Paraguay <sup>c</sup>	22,9	26,8	28,8	30,8	30,9	33,2	17,4	23,3	25,1	12,1	16,4	17,4
Perú	52,4	53,6	56,3	62,5	63,1	64,9	44,6	46,4	49,5	44,5	44,9	49,7
Rep. Dominicana	41,7	43,5	42,6	32,2	30,0	29,0	45,8	50,3	49,8	34,9	35,6	35,1
Uruguay <sup>d</sup>	20,1	25,8	24,3	21,8	20,8	20,5	18,9	29,5	27,2	12,9	19,5	16,8
Venezuela (Rep. Bol.de)	25,7	39,3	37,0	22,1	42,2	37,6	27,4	37,5	36,6	19,2	33,9	29,5
América Latina	33,0	35,0	33,7	34,1	37,0	35,9	32,5	33,6	32,1	25,7	27,2	25,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Ocho ciudades principales y El Alto. <sup>c</sup> Asunción y Departamento Central. <sup>d</sup> Áreas urbanas.

## 6. EL MONITOREO DE LA META DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA: INDICADORES ADICIONALES Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA RELACIÓN EMPLEO-POBREZA

Aunque los cuatro indicadores oficiales para el monitoreo de la nueva meta del Milenio permiten identificar elementos importantes del concepto de empleo decente, en América Latina es posible acompañarlos por otros indicadores que contribuyen a profundizar el análisis de las condiciones de trabajo decente, tales como:

- El porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad;<sup>23</sup>
- El porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social; y
- La razón entre los salarios de las mujeres y de los hombres.

<sup>23</sup> Este indicador, que se refiere al trabajo informal, difiere del indicador sobre trabajadores vulnerables. Aunque ambos toman en cuenta los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta propia, para el cálculo de la tasa de informalidad se excluyen los trabajadores por cuenta propia con calificación profesional o técnica. Asimismo, en el porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad se incluye el empleo doméstico y los trabajadores en microempresas.

Estos indicadores adicionales permiten visibilizar rasgos persistentes de los mercados de trabajo latinoamericanos, tales como la informalidad, los bajos niveles de protección social y las desigualdades salariales entre hombres y mujeres. En cuanto a las tendencias entre 1990 y 2006, la situación mejoró levemente en cuanto a la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad, que pasó de 55,1% a 52,3% en el promedio nacional, y en relación con los salarios de las mujeres, que subieron de 76,0% a 78,1% de los salarios de los hombres. De los ocho países donde se pueden comparar los datos de la cobertura de la seguridad social entre los ocupados entre 1990 y 2006, seis (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y las áreas urbanas de Ecuador) vieron una disminución de la cobertura y sólo dos (Chile y México) experimentaron leves aumentos (véase cuadro II.13).

Estos indicadores han sido utilizados por largo tiempo en los análisis de la CEPAL y, juntos a otros, están siendo ocupados por los países de la región en los informes nacionales ODM, o como instrumento de monitoreo de sus políticas sociales y laborales orientadas al trabajo decente.<sup>24</sup> En Argentina, en 2003, se propuso un ODM adicional a nivel nacional –antes que Naciones Unidas adoptara la nueva meta de empleo– sobre la promoción del trabajo decente, que incluye la meta de incrementar la cobertura de la protección social (Presidencia de la Nación Argentina 2003). En Brasil, donde el gobierno ha adoptado en 2006 una “Agenda Nacional de Trabajo Decente” con un fuerte enfoque en la generación de mejores empleos con igualdad de oportunidades y condiciones, se ha incorporado la relación entre el ingreso por hora de las mujeres ocupadas y aquel de los hombres (Presidência da Republica 2007). En Chile se monitorean las disparidades salariales entre hombres y mujeres (Gobierno de Chile 2008). Y en Perú el trabajo digno es una prioridad de la política social, y mejorar los ingresos y el empleo permanente son ejes de la estrategia nacional Crecer (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales 2008).

Para monitorear la meta de empleo en la región, puede además resultar útil valerse de la metodología presentada en el *Panorama social de América Latina 2007* (véase sección I.C, recuadro I.6). A través de esta metodología resulta evidente que la manera en que el crecimiento se traduce en cambios que inciden en los recursos monetarios a disposición de los miembros de los hogares pobres depende de la cantidad y calidad de los empleos generados, del aumento de los ingresos salariales, así como de los ingresos no salariales y de los recursos que el Estado puede transferir a los hogares a través de los programas sociales.<sup>25</sup> Con ella, se cuantifica la importancia relativa de los tres factores principales asociados al aumento del ingreso per cápita de los hogares, los dos primeros de los cuales guardan directa relación con la meta del Milenio 1.B: el número de personas ocupadas en

---

<sup>24</sup> CEPAL, PNUD y OIT (2008), para el caso de Brasil, han recientemente propuesto una batería de 28 indicadores para el monitoreo de las condiciones de empleo decente. Asimismo, importantes indicadores que relacionan el tema del empleo con la cohesión social han sido propuestos por CEPAL (2007d).

<sup>25</sup> También se consideran otros componentes de los ingresos monetarios del hogar que no dependen directamente del ritmo de expansión del PIB, como las remesas que reciben los hogares del exterior y los ingresos por concepto de rentas, jubilaciones y pensiones.

relación con el número total de miembros del hogar (o “tasa global de ocupación”),<sup>26</sup> el ingreso laboral por persona ocupada (medida que aproxima la productividad laboral) y los ingresos provenientes de otras fuentes de ingreso no laborales.<sup>27</sup> Este análisis permite además tener en cuenta los cambios demográficos y en las pautas de comportamiento de las personas y de las familias que también influyen de manera importante en la cuantía de los recursos a disposición de los hogares. Estos cambios influyen en el tamaño de los hogares, en el número de miembros en edad de trabajar y el número de los que efectivamente participan en el mercado laboral.

En la pasada edición del *Panorama social* se recurrió a esta metodología para analizar como incidieron estos factores en la reducción de la pobreza (incluida la indigencia) entre 1990 y 2005. En esta ocasión se hace uso del mismo método, esta vez aplicado a los cambios ocurridos en la indigencia y con datos que cubren el período 1990-2006.

---

<sup>26</sup> La tasa global de ocupación difiere de la tasa de ocupación (o “tasa bruta de ocupación”) en cuanto el número de ocupados se divide por el total de la población y no solamente por la población en edad de trabajar (véase recuadro II.2).

<sup>27</sup> El ingreso per cápita ( $Y/N$ ) de los hogares que viven bajo la línea de indigencia es analizado aplicando la siguiente identidad:  $\frac{Y}{N} = \left(\frac{O}{N} \times \frac{YL}{O}\right) + \frac{YNL}{N}$ , donde  $O/N$  es la tasa de ocupación global,  $YL/O$  el ingreso

laboral por ocupado y  $YNL/N$  el ingreso no laboral per cápita. Para analizar las tendencias del ingreso per cápita en el tiempo –por ejemplo entre 1990 y 2006– se utiliza la siguiente fórmula:

$$\frac{Y}{N}(2006) - \frac{Y}{N}(1990) = \left[ \frac{YL}{O}(2006) \times \left( \frac{O}{N}(2006) - \frac{O}{N}(1990) \right) \right] + \left[ \frac{O}{N}(1990) \times \left( \frac{YL}{O}(2006) - \frac{YL}{O}(1990) \right) \right] + \left( \frac{YNL}{N} \right)(2006) - \left( \frac{YNL}{N} \right)(1990)$$

(véase CEPAL 2008a; Cecchini y Uthoff 2008).

**Cuadro II.7**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, INGRESOS LABORALES POR OCUPADO (PRODUCTIVIDAD) E INGRESOS NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES INDIGENTES, ALREDEDOR DE 1990-2006**

Países /a	Indigencia alrededor de 1990 /b	Tasa global de ocupación (O/N)	Ingresos laborales por ocupado (YL/O, productividad)	Ingresos no laborales (YNL/N)	Indigencia alrededor 2006 /b
Chile	12.9	+	+	+	3.2
Brasil	23.3	+	++	++	9.0
Ecuador	26.0	+	++	+	12.8
México	18.6	++	-	+	8.7
Panamá	19.2	+	= / +-	+	11.7
Guatemala	43.4	++	-	++	31.5
Costa Rica	9.8	= / +-	= / +-	+	7.2
Colombia	25.8	= / +-	= / +-	+	20.2
El Salvador	21.6	+	--	++	19.0
Bolivia	22.8	++	-	= / +-	18.5
Honduras	60.6	++	--	++	49.2
Venezuela (Rep.)	14.6	++	= / +-	-	9.9
Paraguay	12.7	= / +-	-	+	15.2
Uruguay	3.4	= / +-	-	+	4.2
Argentina	5.2	+	--	+	6.7
República Dominicana	14.8	+	--	-	22.0

**Legenda:**

++	Avance significativo
+	Avance
= / +-	Sin cambios / avances y retrocesos
-	Retroceso
--	Retroceso significativo

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

**Nota:** a/ Los países están ordenados según la tasa de reducción anual de la indigencia, que se estimó en base a la fórmula:  $TRA = ((PF - PI) / PI) * 100 / a$ , donde TRA = reducción anual de la indigencia, PF = porcentaje de indigencia final, PI = porcentaje de indigencia inicial y a = número de años contenidos en el período.

b/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el capítulo I, debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, ajustes en el procesamiento de datos que se hicieron necesarios para enfrentar la ausencia de mediciones que incluyeran la población menor de 10 años en 1989. Asimismo, por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza no consideran en todos los países los años 1990 y 2006.

c/ Áreas urbanas.

d/ Área Metropolitana.

Los resultados resumidos en el cuadro II.7 muestran que a lo largo del período 1990-2006 los factores que contribuyeron más al aumento del ingreso per cápita de los hogares que se encontraban en indigencia fueron la proporción de ocupados en el total de miembros del hogar y los ingresos no laborales.<sup>28</sup> Desde 1990, el ingreso laboral por ocupado, que guarda relación con la productividad, aumentó para los hogares indigentes solamente en Chile, Brasil y las áreas urbanas de Ecuador, y disminuyó o se mantuvo constante en los demás países. Esta situación se explica por el pobre desempeño del mercado de trabajo en el período 1990-2002, durante el cual la remuneración media de los trabajadores asalariados e independientes (cuenta propia) de los hogares indigentes en casi todos los países –con la excepción de Brasil– bajó o en el mejor de los casos se mantuvo (León 2008).

<sup>28</sup> Los cambios en estos dos factores, así como en el ingreso laboral por ocupado, se refieren a los deciles que se encontraban por debajo de la línea de indigencia al comienzo del período.

Con pocas excepciones, la tasa de ocupación global contribuyó a elevar el ingreso per cápita de los hogares indigentes. El incremento de la tasa de ocupación global, sin embargo, no puede interpretarse únicamente como resultado de una creciente capacidad de generación de puestos de trabajo de calidad de las economías de la región. Si el número de ocupados por cada miembro del hogar aumentó entre los deciles de la distribución integrados por indigentes, ello es el resultado también de los factores asociados a la transición demográfica y a cambios en el comportamiento de los individuos y familias que han reducido el tamaño medio de las familias. En efecto, la disminución de la tasa global de fecundidad, el cambio en la estructura por edades de la población y la tendencia a la constitución de familias menos extensas han reducido el número de miembros –el denominador de la tasa de ocupación global–, entre los hogares de bajo ingreso per cápita. Por su parte, el cambio en la estructura por edad de la población (véase *infra* capítulo IV) ha elevado la proporción de personas en edad de trabajar en los hogares y la creciente incorporación de mujeres al mercado laboral ha aumentado el promedio de personas ocupadas por hogar –el numerador de la tasa de ocupación global.

Es por lo tanto imperativo mejorar la calidad de la inserción de amplios sectores de la fuerza laboral, y en particular de los más pobres, en el mercado de trabajo. Esto, en concreto, significaría proveer salarios suficientes, contratos estables, condiciones de trabajo seguras (en cuanto a accidentes y enfermedades laborales), acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en los países de América Latina es clave para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso, que tienen sus causas más profundas en el funcionamiento del mercado de trabajo.

## **C. SITUACIÓN DE LOS JÓVENES Y DE LAS MUJERES EN EL EMPLEO**

**Los jóvenes y las mujeres presentan una posición abiertamente discriminada en el mercado de trabajo, pese a que se ha registrado una mejoría paulatina entre 2002 y 2006 en diversos indicadores que caracterizan su inserción laboral. Respecto de la meta del Milenio de pleno empleo y trabajo decente para jóvenes y mujeres, los logros han sido escasos, y en algunas dimensiones se han registrado retrocesos. Sus tasas de desempleo descendieron entre 2002 y 2006, pero aún son superiores a las de comienzos de los noventa. Los jóvenes, y especialmente las mujeres, siguen insertándose en sectores de baja productividad y en empleos de mala calidad (mayoritariamente como trabajadoras independientes), indicando las insuficiencias estructurales de los mercados de trabajo latinoamericanos para generar empleos asalariados. Y la calidad de los mismos sigue en descenso, pues las contrataciones consideradas atípicas han proliferado y se mantiene la tendencia a la reducción del porcentaje de ocupados afiliados a sistemas de seguridad social y salud.**

Tanto los jóvenes como las mujeres son grupos especialmente vulnerables a las dificultades de inserción en el mercado laboral, así como a diversas formas de discriminación al interior del mismo, entre las que destaca la inserción en ocupaciones de baja calidad y los bajos ingresos.

Aunque la situación de las mujeres ya había sido relevada en el tercer objetivo de desarrollo del Milenio, y dentro del objetivo 8 ya se tenía en cuenta la desocupación juvenil, el empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo había sido relativamente invisible en el sistema de metas para el desarrollo definidas en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000. La recomendación de la Cumbre Mundial de 2005 de incluir explícitamente una meta relacionada con el empleo al interior del primer objetivo de desarrollo del Milenio le ha otorgado mayor relevancia a esta dimensión, reconociendo así que el empleo es uno de los mecanismos principales para acceder al bienestar y superar la pobreza y carencias asociadas. Además, al enfatizar el monitoreo de los indicadores relacionados con el empleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, se reconoce la relevancia de ambos grupos en el aporte económico y productivo a nuestras sociedades, y su situación desmedrada al respecto.

La problemática del empleo entre los jóvenes y las mujeres tiene aspectos comunes y también diferentes. Ambos grupos se ven afectados por más altas tasas de desempleo, inserciones laborales de más baja calidad y menores remuneraciones, entre los aspectos más relevantes. Sin embargo, algunas de las características de su inserción, así como sus tendencias en el tiempo, son diferentes. También lo son las causas subyacentes a los problemas de incorporación y mantención en el mercado de trabajo.

La juventud es una etapa transitoria que marca el inicio de la incorporación de las personas a la actividad productiva. Por tanto, las dificultades que los jóvenes enfrentan en el mercado de trabajo son frecuentemente, para cada persona, de carácter temporal, en el entendido que aquellos problemas que afectan a la juventud en cuanto tal desaparecen o

cambian cuando el sujeto pasa a formar parte del mundo adulto. En cambio, solo por el hecho de ser mujer, ésta enfrenta diversas barreras de incorporación al mercado laboral, y al insertarse es discriminada respecto de sus pares hombres. Y la condición de mujer no desaparece a lo largo de la vida.

En las páginas siguientes se realiza una breve revisión tanto de la situación de los jóvenes como de las mujeres en cuanto a incorporación y características de la inserción en el mercado de trabajo, a la luz de la meta e indicadores propuestos recientemente dentro del primer objetivo de desarrollo del Milenio.

## 1. EL EMPLEO JUVENIL Y EL EMPLEO FEMENINO

**Juventud y empleo.** Hoy es cada vez más claro que, al menos en nuestra región, los jóvenes representan una oportunidad para el desarrollo, al punto que el año 2008 se declaró el “Año Iberoamericano de la Juventud” y la Cumbre Iberoamericana de Presidentes lleva el nombre de “Juventud y Desarrollo”.

Este no es un reconocimiento meramente retórico, sino que se basa en el hecho de que son los jóvenes de hoy los que están en mejores condiciones de abordar de manera positiva los importantes cambios sociales y productivos que ha traído el proceso de globalización y la introducción de las nuevas tecnologías en diversas esferas del mundo (CEPAL/OIJ, 2004). En América Latina, los jóvenes representan en la actualidad un trampolín para el desarrollo, no solo por el motivo anteriormente descrito, sino también por las propias características de la transición demográfica en la región. Con algunas diferencias entre países, hoy estamos frente a un dividendo o “bono demográfico”, el cual consiste en una ventana temporal de bajos niveles de dependencia. Es decir, hay mayor proporción de población en edad productiva respecto de aquella que no lo está -niños y adultos mayores- y que representa, por tanto, una carga económica para la familia y el estado (véase el capítulo IV de la presente edición del *Panorama social de América Latina*).

Ya en 1995 las Naciones Unidas hicieron un abierto reconocimiento a la importancia de los jóvenes y del mejoramiento de las diversas situaciones que los afectaban, intención que quedó plasmada en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes. Este plan indica la acción en múltiples esferas, a saber: educación, empleo, hambre y pobreza, salud, medio ambiente, uso indebido de drogas, delincuencia juvenil, actividades recreativas, las niñas y los jóvenes, así como la participación plena y efectiva de los y las jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones (Naciones Unidas, 1995).

La educación y el empleo han sido reconocidas como esferas principales y de mayor prioridad, puesto que sientan la base para el mejoramiento de otras áreas. La educación permite desarrollar las competencias de los niños y jóvenes, preparándolos para un mundo en permanente transformación. Sin embargo, el desarrollo de sus capacidades debe tener correlato en la existencia de oportunidades para el aprovechamiento de las mismas, principalmente –aunque no exclusivamente– en el mundo laboral. Es a través de la participación en el trabajo que se puede desplegar el potencial creativo e innovador,

desarrollar una vida plena, participar en las múltiples esferas de la vida social, acceder al bienestar material y simbólico, ejercer la ciudadanía social y así cortar las cadenas de reproducción de la pobreza que hoy aqueja a nuestras sociedades (CEPAL/OIJ, 2008).

**Mujer y trabajo.** En el reciente informe “Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe” se estima que la pobreza en la región aumentaría más de 10 puntos porcentuales sin el trabajo remunerado de las mujeres. Pese a la importancia del trabajo femenino remunerado en las economías familiares, el empleo es una de las áreas en las que persisten las más fuertes brechas de género, que se manifiestan en peores remuneraciones, bajos retornos a la educación y predominio del trabajo informal y de baja productividad (Naciones Unidas, 2007). Al respecto, la inclusión de la meta de empleo dentro de los objetivos de desarrollo del Milenio representa un avance sustancial. Con ella, se reconoce que la generación de empleo de calidad y la igualdad entre hombres y mujeres son objetivos centrales de la agenda de desarrollo y, al mismo tiempo, una condición para el logro de los demás objetivos (CEPAL, 2007a).

Los objetivos de desarrollo del Milenio tienen su origen en una serie de mandatos y compromisos internacionales previos, relacionados con los derechos humanos y el desarrollo (Naciones Unidas, 2005). Entre ellos destacan la adopción de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en 1979, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la realización, en 1994, de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en El Cairo. La CIPD permitió pasar de un enfoque estrictamente demográfico a una nueva visión del desarrollo y de los derechos de las mujeres. Ésta, junto con las conferencias mundiales sobre la mujer celebradas desde 1975, en particular la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), son los hechos más relevantes en el proceso de construcción de políticas públicas sensibles a los problemas de género. En esta última, se acordó una agenda en la que el vínculo entre las políticas públicas, el enfoque de derechos y la igualdad de género figura de forma más notable, y definió 12 esferas de acción, entre las cuales destacan las siguientes: la mujer y la pobreza; educación y capacitación de la mujer; la mujer y la economía; y los derechos humanos de la mujer, entre otras (Milosavljevic, 2007).

Por mucho tiempo se ha considerado que las mujeres conforman una suerte de fuerza de trabajo “secundaria”,<sup>29</sup> y de mayor costo de contratación, lo que justificaría prácticas laborales que hoy, a la luz de los instrumentos internacionales antes mencionados, se consideran abiertamente discriminatorias. Aunque en las teorías neoclásicas se reconocía la existencia de brechas de género, se atribuían principalmente a la supuesta menor productividad femenina, las preferencias profesionales de las mujeres y los costos no

---

<sup>29</sup> Las teorías de segmentación y dualismo sexual del trabajo (Piore y Berger, 1980; Piore y Doeringer, 1985; OIT-PREALC, 1979) señalaban la existencia de un mercado de trabajo con segmentos primarios y secundarios. Así, la fuerza de trabajo en las ocupaciones “secundarias” estaría compuesta por grupos cuya identidad social y roles se definen fuera del mercado de trabajo, como las mujeres, los adolescentes, aprendices y trabajadores en práctica y migrantes temporales, los cuales frecuentemente entran y salen de la fuerza de trabajo (Piore y Berger, 1980).

salariales de la contratación. Ya la teoría del capital humano reconoció claramente discriminaciones en el mercado de trabajo, como consecuencia de condicionamientos culturales relacionados con la asignación tradicional de roles de cuidado familiar a la mujer (Becker, 1971; Becker 1985).

Estudios más recientes destacan además que, en el contexto de las diversas transformaciones familiares y culturales de las sociedades occidentales, las mujeres han adquirido una importancia creciente en el mercado de trabajo y en el aporte al ingreso familiar. Esto ha llevado a reconocer que para un número significativo de ellas el trabajo no puede ser considerado como una actividad secundaria y optativa (Geldstein y Delpino, 1994; Abramo y Todazo, 1998; Abramo, 2004). Es preciso reconocer, por tanto, que el monitoreo de la situación del empleo femenino no solo da cuenta de la posición de la mujer en el mercado de trabajo, sino también del reconocimiento mismo por parte de nuestras sociedades de sus derechos y de su posición relevante tanto en los hogares como en el crecimiento económico general.

## **2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES Y LAS MUJERES EN EL MUNDO DEL TRABAJO**

Es habitual afirmar que la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo tiene rasgos inestables debido a que responde no solo a factores estacionales, sino también a las características del ciclo económico. Así, en períodos de estancamiento o crisis económica, los jóvenes saldrían en búsqueda de trabajo para poder complementar el ingreso de sus hogares, aún en desmedro de su tránsito por el sistema educativo. Esta conducta, que también solía atribuirse a las mujeres, sería parte de lo que se llamó, durante los años setenta y ochenta, “estrategias de sobrevivencia” para enfrentar los fuertes deterioros en el bienestar de las familias. Estas estrategias incluían el retiro de los niños y jóvenes de la escuela y su movilización –junto con los restantes miembros del hogar– en torno a actividades económicas informales, muchas veces de carácter familiar.

Al culminar los ciclos recesivos, los que aún tuvieran la edad adecuada se retirarían del mercado de trabajo y se reincorporarían al sistema educativo, retomando así su rol principal de estudiantes. En esa lógica, se entiende a los jóvenes y a las mujeres como parte de la llamada fuerza “secundaria” de trabajo, que se inserta en un segmento del mercado de trabajo caracterizado por mayor inestabilidad, condiciones de trabajo precarias, bajos salarios y bajos niveles de status.

De acuerdo a la información analizada en este capítulo, es posible obtener alguna evidencia respecto del grado de estabilidad en la participación en el mercado de trabajo por parte de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad y de las mujeres, comparando el comportamiento de distintas cohortes de edad. También es importante señalar que no en todos los países se registran las tendencias generales que se comentan a continuación.

En primer lugar, cabe destacar que, como era de esperarse, en promedio la tasa de ocupación entre los jóvenes es bastante menor (54,7%) que la de los adultos entre 30 y 64 años de edad (72,3%). Sin embargo, entre 1990 y 2006 la tasa de ocupación juvenil aumentó levemente, ya que el período inicial involucraba a 54,3% de los jóvenes de

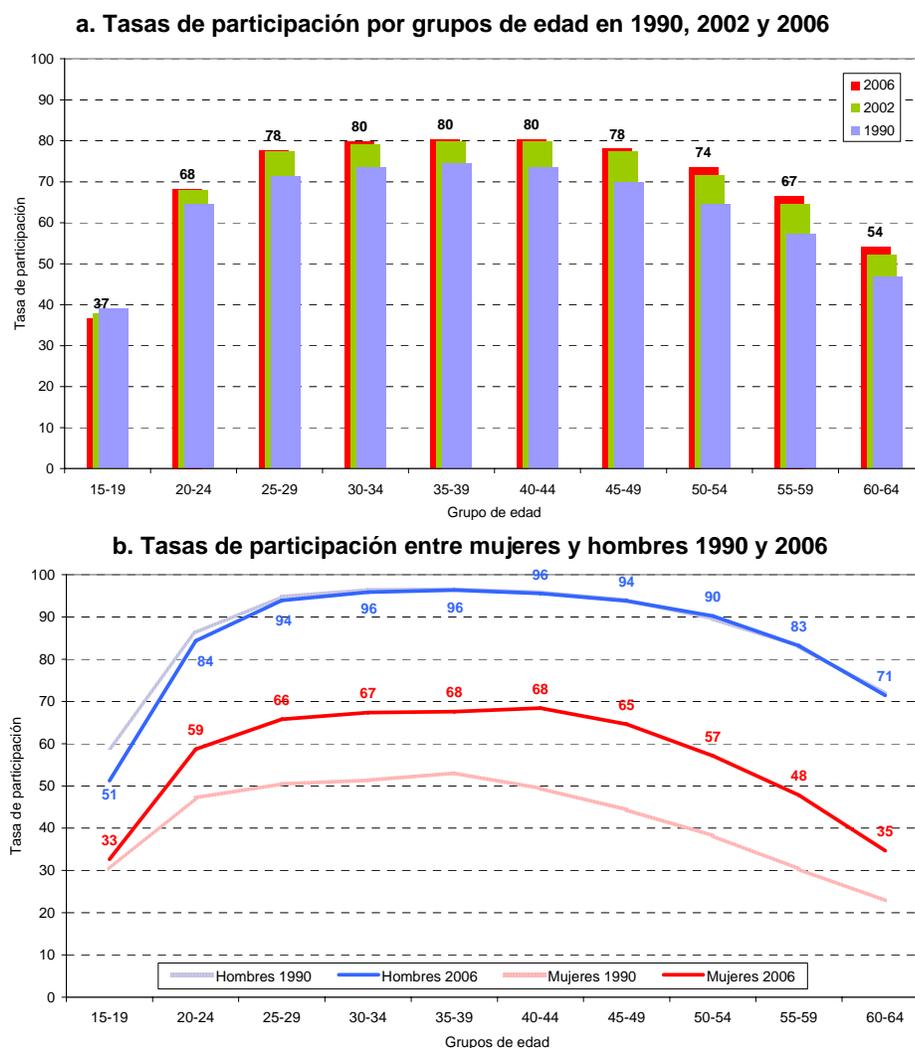
ambos sexos (el porcentaje de población ocupada adulta creció en casi 7 puntos porcentuales).

Las razones de este moderado aumento son variadas. En primer lugar, la tasa de participación juvenil aumentó sistemáticamente entre 1990 y 2006, sin registrarse un cambio de tendencia desde 2002; salvo entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad, que disminuyeron su participación en la fuerza de trabajo en los dos períodos de comparación considerados, como lo muestra el gráfico II.11a. Lo anterior se debería principalmente a la expansión de los sistemas educativos, a la mayor retención al interior de los mismos de los estudiantes más jóvenes, y a la reincorporación de aquellos que aún están en edad para asistir a la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008a). No obstante, persistió el aumento en la participación de los más jóvenes en Bolivia (8 ciudades principales y El Alto), Ecuador (zonas urbanas), México, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela. Respecto de los dos últimos países, se registró una fuerte alza de la participación hacia 2002, y luego una importante caída pero a niveles aún mayores a los de 1990.

Como se puede apreciar en el gráfico II.11b, el aumento de la participación juvenil en el mercado de trabajo conjuga dos tendencias: una leve disminución (3,3 puntos porcentuales) de la participación de los hombres jóvenes, y un fuerte aumento (9,7 puntos porcentuales) de la participación juvenil femenina, principalmente desde los 20 años en adelante, ya saliendo del sistema educacional. Lo último es coherente con la tendencia general al aumento paulatino de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que entre 1990 y 2006 pasó de 40,7% a 53,2% en el conjunto de la región. Esta tendencia al aumento de la participación femenina ha sido particularmente notoria en Argentina, Brasil, Guatemala, México y Venezuela, mientras que ha sido poco significativa o negativa en El Salvador, Perú y Uruguay.

Por otro lado, la participación en el mercado de trabajo no siempre se traduce en la obtención inmediata de puestos de trabajo. Como tendencia secular, los jóvenes suelen tener altas tasas de desempleo, las que aumentan fuertemente en tiempos de crisis, coincidiendo con su movilización hacia el mercado de trabajo para complementar ingresos familiares. Esto ocurre en parte por la destrucción de empleos que suele haber en los períodos recesivos, pero también por la discriminación en la contratación de los jóvenes –aún más en el caso de las mujeres jóvenes- debido a su menor experiencia laboral y a su menor tiempo de permanencia en los puestos de trabajo. Lo último obedece a que su incorporación puede ser transitoria para después retomar los estudios, buscar empleos de mayor calidad o más acordes a sus niveles de calificación, o formar familia.

**Gráfico II.11**  
**América Latina (18 países) a/ Tasas de participación por grupos de edad, total nacional b/**  
**alrededor de 1990 y 2006**  
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras corresponden al promedio simple de los países.

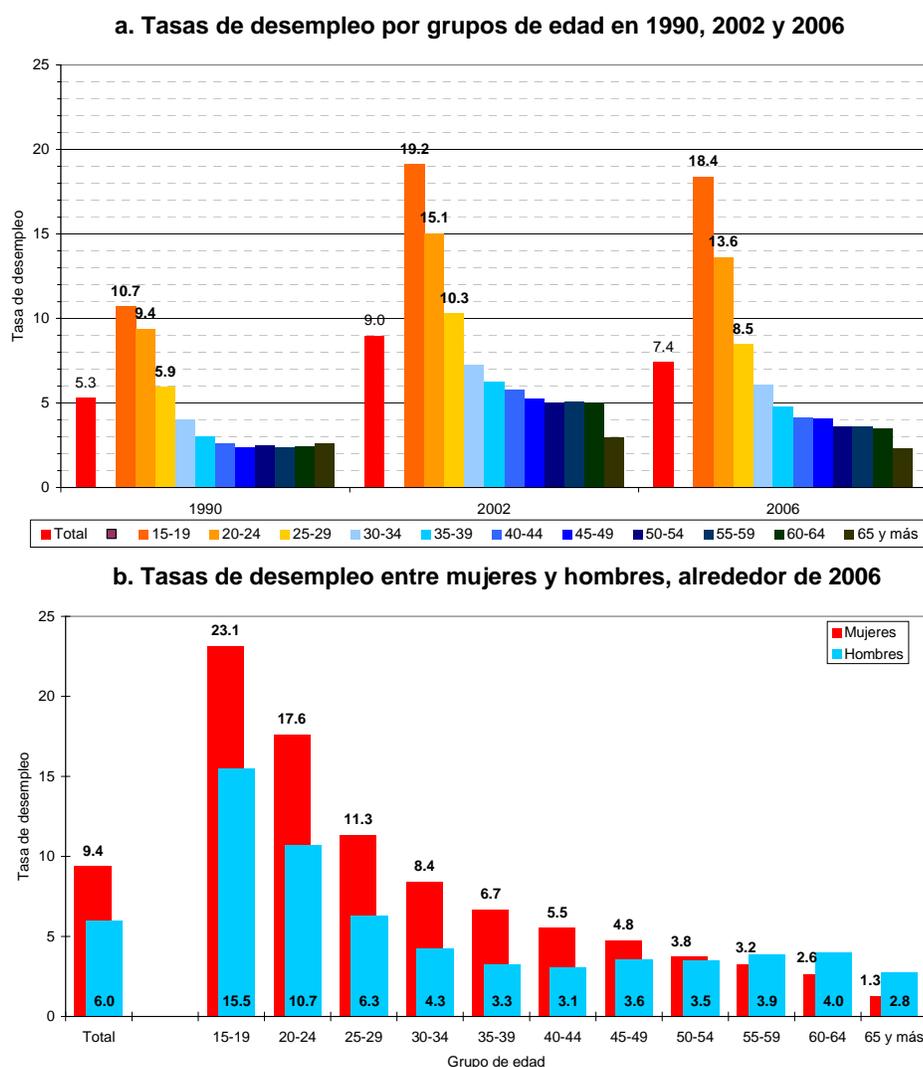
a/ Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional.

b/ En Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y Uruguay a zonas urbanas, y Asunción y el Departamento Central en Paraguay.

Al respecto, existen fuertes disparidades en los niveles de desempleo juvenil en comparación con el adulto, disparidades que en períodos de crisis no tienden a aumentar (incluso disminuyen levemente) debido al retiro de la fuerza de trabajo por parte de los primeros y a que la mayor parte de la pérdida de los puestos de trabajo se concentra en aquellos ocupados por los adultos (CEPAL/OIJ, 2004). Esto no es así en el caso del desempleo femenino, el que tiene a aumentar con creces respecto del masculino en los períodos de contracción de la actividad económica, y a disminuir más lentamente en los períodos de recuperación.

Pese al fuerte incremento del desempleo juvenil registrado entre 1990 y 2002, de 8,6% a 14,4%, el aumento al doble de la tasa de desempleo adulto (30 a 64 años de edad) en el mismo período hizo que la brecha entre el primero y el segundo disminuyera, pasando de una razón de desempleados jóvenes/adultos de 2,9 veces a 2,4 veces. Al reducirse el desempleo general hacia 2006, la tasa de desempleo juvenil se situó en 12,9%, 2,9 veces mayor al adulto, situando esta disparidad en los mismos niveles que a principios de los años noventa. Las mayores tasas de desempleo las registran los más jóvenes (de 15 a 19 años de edad), y son cuatro veces las de la población adulta (véase el gráfico II.12a).

**Gráfico II.12**  
**América Latina (18 países) a/: Tasas de desempleo por grupos de edad b/, total nacional c/,**  
**alrededor de 1990 y 2006**  
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras corresponden al promedio simple de los países.

a/ Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional.

b/ Las tasas de desocupación reportadas a partir de las encuestas de hogares de Colombia, Panamá y República Dominicana incluyen el desempleo oculto.

c/ En Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y Uruguay a zonas urbanas, y Asunción y el Departamento Central en Paraguay.

Por otro lado, el desempleo no afecta a todos los jóvenes por igual. Como lo consigna un reciente estudio de la CEPAL y la Organización Iberoamericana de la Juventud sobre la situación actual de la juventud (CEPAL/OIJ 2008), son precisamente los jóvenes más pobres los más afectados por el desempleo: alrededor de 2005, entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad pertenecientes al quintil más pobre de ingresos per cápita, la tasa de desempleo promedio era de algo más de 24%, tasa que disminuye paulatinamente hasta llegar a 6,6% entre los jóvenes del quintil más rico.

Cuando se comparan las tasas de desempleo juvenil según el nivel alcanzado por los mismos, la desocupación afecta mayormente a quienes tienen más educación, particularmente a aquellos con educación secundaria completa. De acuerdo a diversos estudios realizados por CEPAL, esto se debería principalmente al fenómeno de la devaluación educativa, pues el nivel secundario completo se ha masificado en la última década, por lo que ha dejado de constituir un nivel educativo que permita el acceso rápido en buenas condiciones al mercado de trabajo y, por esta vía, asegure buenas probabilidades de estar fuera de la pobreza (CEPAL/OIJ, 2008; CEPAL, 2004b; CEPAL, 2000b). También se ven afectados proporcionalmente más los jóvenes con calificación universitaria, aunque esta situación se debería principalmente a la mayor disposición a esperar por empleos acordes a su calificación y de adecuada calidad (CEPAL, 2002).

Sin duda, una de las disparidades más notorias entre los jóvenes en cuanto a niveles de desempleo es la asociada al sexo. Claramente, aún predominan fuertemente los criterios de género en la selección de quienes ocuparán un puesto de trabajo, que afecta a las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida productivo (en 2006, la tasa general de desempleo femenino era 56% más alta que la masculina), pero con mayor fuerza cuando son jóvenes. Las altas tasas de desempleo juvenil están en buena medida explicadas por los aún mayores niveles de desempleo que registran las mujeres jóvenes. En promedio, la diferencia en los niveles de desempleo femenino y masculino es de alrededor de 3,4 puntos porcentuales, pero se ve duplicada al inicio de la vida activa. Esta distancia disminuye levemente y se reduce significativamente recién entre las personas de 40 años y más, coincidiendo con la etapa de disminución de la fecundidad. Desde los 55 años en adelante, los niveles de desempleo femenino son menores que los masculinos, ya que desde la quinta década de la vida su ritmo de retiro de la fuerza de trabajo aumenta con mayor rapidez (gráficos II.11b y II.12b).

En ausencia de razones asociadas a la calificación y experiencia laboral, una de las explicaciones plausibles para el mayor desempleo entre las mujeres está relacionada con la propensión de las empresas a no contratar mujeres en edad fértil tanto por su mayor inestabilidad laboral (frecuentes salidas de la fuerza de trabajo) como por los costos laborales asociados a la maternidad, los que, dependiendo de las leyes nacionales, incluyen el fuero maternal y los consiguientes reemplazos temporales, pago de licencias de enfermedad de los infantes, financiamiento de guarderías infantiles, entre otros.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL Y FEMENINA

Los jóvenes se insertan en empleos de peor calidad que los adultos, y las mujeres también respecto de los hombres. Predomina la inserción en sectores de baja productividad, precaria en cuanto a condiciones de trabajo, frecuentemente desprovista de contraprestaciones de salud y afiliación a la seguridad social, y con bajas remuneraciones. Ante esta situación, una interpretación es que se trata de empleos de carácter transitorio. En el caso de los jóvenes, también se señala que se insertan en actividades de baja productividad debido a su menor calificación, y son remunerados en forma acorde a su baja experiencia.

En materia de políticas públicas, las respuestas más frecuentes apuntan a velar por una mayor permanencia en el sistema educativo, fortalecer los sistemas de formación para el trabajo, acreditar competencias laborales entre aquellos con más experiencia, y fomentar el emprendimiento juvenil, tanto para aprovechar sus mayores capacidades innovativas como para incentivar el trabajo autónomo y la creación de empresas. En el caso de las mujeres, la creciente presión por asegurar la paridad y equidad de género ha impulsado el desarrollo de planes y programas públicos principalmente orientados a monitorear este tipo de desigualdades en los mercados nacionales, y en ocasiones a cumplir cuotas de género entre los empleados públicos.

Al incorporar en el primer objetivo de desarrollo del Milenio la meta de empleo decente y recurrir al porcentaje de trabajadores por cuenta propia (y trabajadores no remunerados) como indicador de seguimiento del mismo, implícitamente se reconoce que al menos gran parte del trabajo independiente o por cuenta propia se asocia a condiciones de trabajo y protección inadecuadas. También se desprende que este tipo de empleo podría estar relacionado con las insuficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo, principalmente en lo relativo a la generación de empleo asalariado. Esto pone de relieve una visión estructural en los problemas de inserción laboral juvenil y sobre todo femenina, ya que atribuiría estas dificultades no tanto al carácter inestable de la participación laboral de ambos grupos, sino a falencias de los sistemas productivos relacionadas con su heterogeneidad estructural (Infante, 2008).

#### *Jóvenes y mujeres ocupados por cuenta propia*

Respecto de la evolución de la proporción de jóvenes ocupados por cuenta propia, la tendencia se ha mantenido estable, en torno a uno de cada cuatro jóvenes ocupados, con un leve aumento al torno al 2002. La misma tendencia se observa en la población adulta, con un aumento menor en el período de crisis económica y luego una disminución a niveles algo inferiores que en el año 1990. Sin embargo, en el caso de las mujeres, la proporción de trabajadoras independientes se incrementó levemente, de 34,1% a 35,9%, aún en el período de recuperación (véase el cuadro II.8).

Si bien la ocupación por cuenta propia ha tendido a mantenerse estable en el tiempo, a nivel regional este tipo de inserción laboral involucra a 72 millones de trabajadores, 60% más que a principios de los años noventa. Entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad el ritmo de expansión ha sido menor, llegando un cuarto del total de ocupados de todas las

edades en 2006, algo más de 18 millones de jóvenes. Pero entre las mujeres el número de trabajadoras prácticamente se ha duplicado entre 1990 y 2006 (actualmente llega a casi 32 millones), y en el mismo período el 57% de los nuevos autoempleados habrían sido mujeres. Esto indica que las barreras de entrada al mercado de trabajo asalariado afectan en mayor medida a las mujeres, en el contexto de su sostenido aumento de participación en la fuerza de trabajo.

### *Los sectores de baja productividad*

Aunque no se dispone de información directa sobre la productividad de los diferentes grupos ocupacionales, el indicador sobre la proporción de ocupados que participa en actividades de baja productividad da cuenta indirecta del grado de heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y de las diferentes velocidades con que se desarrollan sus sectores productivos.

	1990	2002	2006	1990	2002	2006	1990	2002	2006
	Trabajadores vulnerables c/			Ocupados afiliados a la seguridad social d/			Ingresos laborales de los ocupados		
	Porcentajes						US\$ 2000		
15 a 29 años	25.7	27.2	25.4	48.1	44.5	45.5	181	206	220
30 a 64 años	36.5	37.3	35.7	55.8	52.5	53.5	345	395	412
Hombres de 15 años y más	32.5	33.7	32.1	51.7	48.5	49.8	323	379	400
Mujeres de 15 años y más	34.1	37.0	35.9	52.1	49.3	49.5	186	238	257
Total	33.0	35.0	33.7	51.8	48.8	49.6	276	323	341
	Ocupados en sectores de baja productividad e/			Asalariados afiliados a la seguridad social f/			Salarios		
	Porcentajes						US\$ 2000		
15 a 29 años	49.2	50.3	46.6	61.3	52.3	53.2	197	224	242
30 a 64 años	54.0	51.9	49.8	73.9	66.1	67.3	341	397	422
Hombres de 15 años y más	51.3	50.4	47.3	65.1	59.9	61.8	296	355	382
Mujeres de 15 años y más	57.7	57.4	55.5	74.2	61.4	61.7	225	278	300
Total	53.5	53.2	50.7	67.9	60.4	61.6	273	324	349

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Promedio ponderado de los países.

b/ En Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y Uruguay a zonas urbanas, y Asunción y el Departamento Central en Paraguay.

c/ Incluye trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados.

d/ Incluye 8 países que tiene información comparable para los tres períodos: Bolivia (8 ciudades principales y el Alto), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, México y Nicaragua.

e/ Excluye Colombia.

f/ Incluye 9 países que tiene información comparable para los tres períodos: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (8 ciudades principales y el Alto), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, México y Nicaragua.

Al respecto, el nivel de ocupación en sectores de baja productividad –pese a la leve tendencia al aumento de las ocupaciones por cuenta propia y de los trabajadores no remunerados– ha disminuido levemente entre 1990 y 2006, situación compartida tanto entre hombres y mujeres, y entre los ocupados adultos. Alrededor de 2006, la mitad de los trabajadores latinoamericanos estaban insertos en sectores de baja productividad (51%), representando cerca de 67 millones de ocupados (véase nuevamente el cuadro II.8).

### *Protección social*

Donde se aprecia un deterioro laboral significativo es en lo relativo a la protección social, en particular respecto de la disminución del porcentaje de ocupados y trabajadores asalariados afiliados a diversos sistemas de seguridad social. Las modalidades de contratación informal y la utilización de formas de contratación atípica, en este caso sin incluir las prestaciones sociales de salud y seguridad social, han ido extendiéndose en los países de la región. En el conjunto de los asalariados de 9 países, en 2006 solo el 61,6% tenía alguna modalidad de afiliación a estos sistemas de protección, frente a 67,9% en 1990. Y precisamente los más afectados por esta precarización en las condiciones de contratación han sido los jóvenes: entre 1990 y 2006 disminuyó de 61,3% a 53,2% la proporción de asalariados de 15 a 29 años afiliados a la seguridad social. Las mujeres son las que han visto deteriorada más su situación en cuanto a afiliación a la seguridad social, pese a su mayor necesidad de acceder a este tipo de prestaciones, especialmente las de salud. Actualmente, los niveles de protección masculino y femenino son prácticamente iguales, considerando la mayor propensión a la afiliación voluntaria entre las trabajadoras independientes, lo que en alguna medida ha contenido un mayor deterioro en el acceso femenino a la protección social.

### *Ingresos laborales*

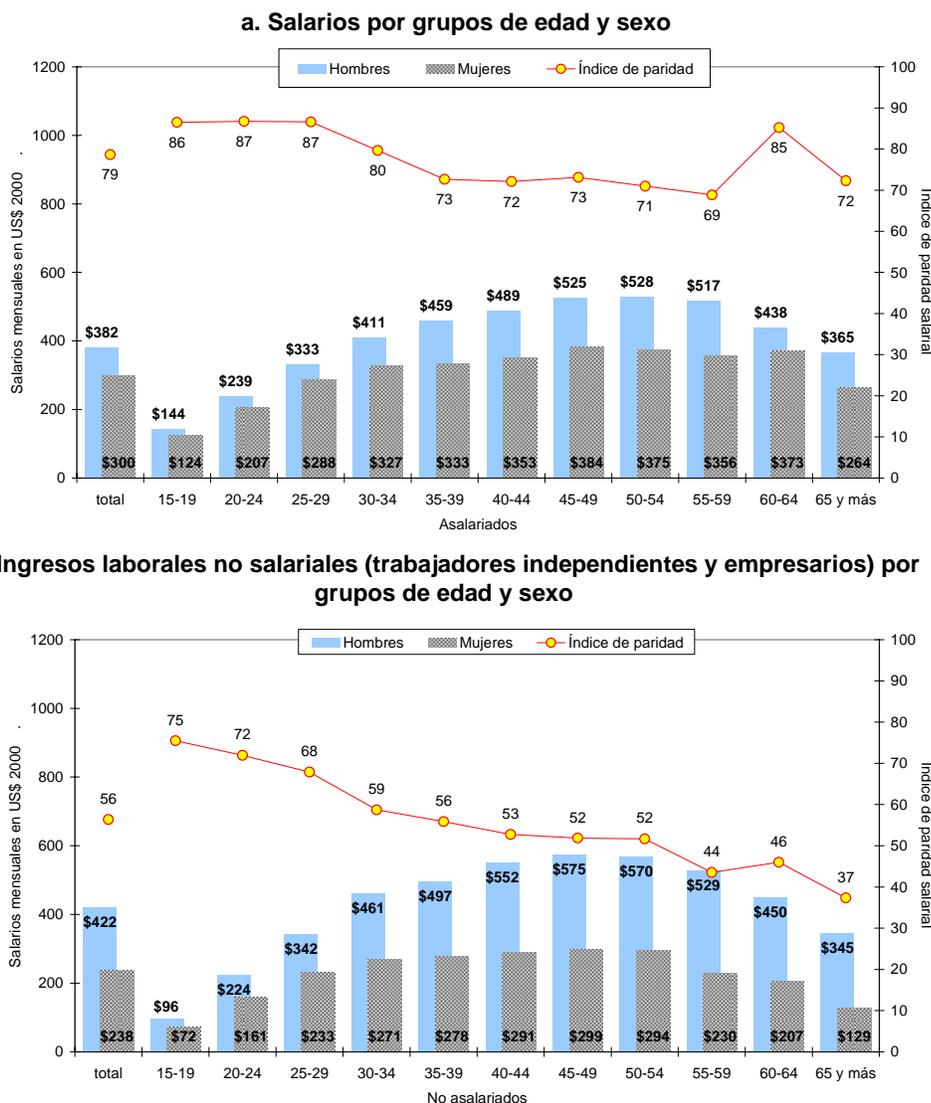
Finalmente, respecto de los ingresos laborales se han registrado algunas mejorías en la región. Entre 1990 y 2006, en promedio, los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más de edad se incrementaron en alrededor de 23,6%, y en el caso de los asalariados este incremento fue mayor, en torno a 27,9%. Estas mejorías han favorecido en alguna medida a los jóvenes, que incrementaron sus ingresos laborales en 21,4% frente a 19,4% entre los adultos. Entre las mujeres los ingresos han crecido más que los de los hombres, especialmente entre las no asalariadas (el incremento a nivel regional de los ingresos ocupacionales de ellas fue de 38%).

Lo anterior ha permitido aminorar levemente las grandes disparidades salariales y de ingresos de los jóvenes respecto de los adultos, así como –de manera un poco más significativa– entre las mujeres y los hombres. De todas maneras, persisten fuertes brechas de género: entre los asalariados incluyen en promedio diferencias de 21%, que se incrementan con la edad, a la par del aumento de los salarios; entre los trabajadores no asalariados estas distancias son aún mayores (44% de acuerdo al índice de paridad que se muestra en el gráfico II.12b), y se exacerban más al entrar a la vida adulta.

En 1990 el ingreso laboral juvenil era alrededor de 53% del ingreso laboral adulto, y 58% entre los asalariados; en 2006 la primera proporción había aumentado a 58%, y se mantuvo en el caso de los salarios. Cabe notar que las brechas de ingresos son muy fuertes al inicio de la vida activa: los jóvenes de 15 a 19 años obtienen salarios que representan alrededor de 32% del salario adulto debido a su inexperiencia y falta de calificación; entre los 25 y 29 años de edad estas brechas siguen siendo significativas, ya que todavía reciben salarios 26% inferiores a los adultos. Se suele señalar que las diferencias de ingreso, especialmente las salariales, responden al premio a la experiencia. Si bien se suele argüir que el salario de aprendizaje explica las diferencias salariales entre jóvenes y adultos, las fuertes diferencias registradas cuando se comparan jóvenes y adultos con niveles de calificación medios y altos (en ocasiones disparidades superiores a 60%) indicarían prácticas discriminatorias, cuando no abusivas, hacia los primeros (CEPAL/OIJ, 2004).

**Gráfico II.13**

**América Latina (18 países) a/ Ingresos laborales por grupos de edad, sexo y categoría ocupacional, e índice de paridad de género, total nacional b/, alrededor de 2006**  
(En dólares de 2000 y razones de ingreso de las mujeres respecto de los hombres)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

a/ Corresponde al promedio ponderado de los países a nivel nacional.

b/ En Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, en Bolivia a 8 ciudades principales y El Alto, en Ecuador y Uruguay a zonas urbanas, y Asunción y el Departamento Central en Paraguay.

Por otro lado, las mujeres tienen –en términos relativos- una mejor inserción como trabajadoras asalariadas, a juzgar por los niveles de ingresos y las menores disparidades que tienen a lo largo del ciclo de vida respecto de los hombres. También a lo largo del mismo van siendo progresivamente discriminadas en sus remuneraciones, lo que se puede apreciar especialmente entre los trabajadores independientes.

#### **4. SÍNTESIS DE LAS TENDENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO JUVENIL Y FEMENINO**

La situación laboral de los jóvenes y de las mujeres ha tenido una mejoría paulatina entre 2002 y 2006, pese a la cual presentan una posición abiertamente discriminada en el mercado de trabajo. Entre los jóvenes, en promedio, se han registrado aumentos en la participación laboral como resultado de la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, que ha logrado compensar la leve disminución de la participación entre los hombres por la expansión del acceso a la educación secundaria. También se registraron mejorías relativas en los niveles de desempleo juvenil, que disminuyeron, pero a niveles bastante superiores a los de principios de los noventa (12,9% frente a 8,6% en 1990).

Entre las mujeres, las pequeñas mejorías también se han concentrado en la paulatina reducción de los niveles de desempleo desde 2002, de 11% a 9,4% en 2006, niveles también superiores a los de 1990 (6,5%). Asimismo, se registraron algunos avances en los ingresos laborales, pero no así en protección social. La mayoría de las mujeres ha debido insertarse en sectores de baja productividad, sea ocupándose por cuenta propia, como asalariadas en microempresas o en el servicio doméstico. Desde el punto de vista de la nueva meta del Milenio sobre el trabajo decente, estos logros han sido abiertamente insuficientes, porque en términos generales la calidad de los empleos se ha deteriorado y persisten las deficiencias en la generación de empleos productivos.

Pese a lo anterior, la recuperación respecto de la situación más crítica registrada en 2002 fue importante, acorde con los varios años de crecimiento que la región ha acumulado hasta el presente. Esto ha permitido recuperar en alguna medida los niveles de empleo de comienzos de los años noventa, lo que incluye en buena medida la absorción de la mayor participación femenina. Sin embargo, las contrataciones consideradas atípicas han proliferado y sigue disminuyendo la proporción de ocupados afiliados a sistemas de seguridad social y salud.

**Cuadro II.9**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN, DESEMPLEO, OCUPACIÓN Y**  
**ASALARIZACIÓN, TOTAL NACIONAL, AMBOS SEXOS, MUJERES Y HOMBRES, 1990-2006**  
 (En porcentajes)

País	Año	Tasa de participación (Porcentaje de la población en edad de trabajar)			Tasa de desempleo (Porcentaje de la población económicamente activa)			Tasa de ocupación (Porcentaje de la población en edad de trabajar)			Tasa de asalarización (Porcentaje del total de ocupados)		
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	55,8	38,3	75,7	6,0	6,4	5,7	52,5	35,8	71,4	69,0	70,2	68,3
	2002	60,5	47,8	75,1	19,0	19,5	18,5	49,0	38,4	61,2	72,2	78,5	67,7
	2006	63,7	52,2	77,5	10,5	13,4	8,2	57,0	45,2	71,1	76,9	81,0	73,8
Argentina <sup>a</sup>	2002	57,9	45,6	72,2	17,9	18,0	17,8	47,6	37,4	59,4	72,1	79,3	66,9
	2006	61,5	49,7	75,2	9,5	11,7	7,8	55,7	43,9	69,4	75,9	80,4	72,7
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1989	59,1	46,7	73,2	9,4	9,1	9,5	53,5	42,4	66,2	54,1	45,1	60,7
	2002	65,9	57,3	76,0	6,7	8,0	5,5	61,5	52,7	71,8	49,5	40,0	57,6
	2004	67,7	58,7	78,0	6,4	7,7	5,2	63,4	54,2	73,9	52,1	41,6	60,9
Bolivia	2002	72,1	61,6	83,3	4,4	5,8	3,2	68,9	58,1	80,6	33,0	26,3	38,2
	2004	73,1	63,8	83,3	4,2	5,0	3,6	70,0	60,7	80,3	37,4	27,8	45,4
Brasil	1990	63,5	44,1	84,3	3,8	3,5	3,9	61,1	42,6	81,0	60,9	54,1	64,8
	2001	67,0	54,1	81,0	9,3	11,9	7,5	60,8	47,7	74,9	63,0	65,6	61,2
	2006	69,0	58,0	81,0	8,4	11,0	6,4	63,2	51,6	75,8	64,4	66,7	62,8
Chile	1990	52,0	32,5	73,6	8,3	9,6	7,7	47,7	29,4	67,9	73,0	77,9	70,6
	2000	55,9	39,8	73,4	10,4	11,7	9,6	50,1	35,1	66,3	74,7	78,1	72,8
	2006	57,3	43,3	72,6	7,3	9,4	6,0	53,1	39,2	68,3	75,7	76,9	74,9
Colombia <sup>b</sup>	1991	63,2	43,8	84,9	7,2	11,4	4,8	58,6	38,8	80,9	48,6	57,5	43,8
	2002	66,7	53,6	81,5	15,7	19,8	12,7	56,2	43,0	71,1	50,8	52,5	48,3
	2005	65,2	51,9	80,2	11,8	15,7	9,0	57,5	43,8	73,0	50,6	53,1	48,8
Costa Rica	1990	57,3	32,5	82,5	4,5	5,8	4,0	54,7	30,7	79,2	70,3	77,7	67,4
	2002	59,8	41,2	79,3	6,4	7,9	5,6	55,9	38,0	74,9	68,5	70,9	67,2
	2006	60,7	43,5	79,0	5,9	8,7	4,3	57,1	39,7	75,6	70,8	73,9	69,1
Ecuador <sup>a</sup>	1990	60,8	43,2	80,0	6,1	9,2	4,2	57,1	39,2	76,6	59,3	56,7	60,7
	2002	66,7	53,2	80,6	9,1	13,9	5,8	60,6	45,8	75,9	58,8	55,4	60,9
	2006	67,9	54,7	82,0	7,7	11,0	5,3	62,7	48,7	77,6	60,2	55,1	63,7
El Salvador	1995	60,1	41,8	81,8	7,2	5,6	8,1	55,8	39,4	75,1	57,0	51,2	60,6
	2001	60,3	44,5	79,1	7,0	5,3	8,2	56,1	42,2	72,6	58,0	51,6	62,4
	2004	59,6	44,1	77,5	6,8	3,9	8,7	55,5	42,4	70,8	60,3	52,2	65,9
Guatemala	1989	57,7	28,4	89,9	2,1	3,3	1,7	56,5	27,5	88,4	50,4	51,7	49,9
	2002	68,8	48,9	90,7	3,4	4,2	2,9	66,5	46,8	88,1	47,3	38,9	52,1
	2004	63,3	42,7	86,1	3,3	3,9	3,0	61,2	41,0	83,5	48,0	40,8	51,8
Honduras	1990	58,6	32,3	87,2	4,3	5,3	3,8	56,1	30,6	83,9	50,1	49,1	50,5
	2002	60,1	37,7	85,0	3,9	4,7	3,6	57,8	35,9	82,0	47,8	48,4	47,5
	2006	60,0	39,9	82,6	3,2	4,3	2,6	58,1	38,2	80,4	48,3	47,5	48,8
México	1989	53,5	29,6	79,3	2,6	2,7	2,6	52,1	28,8	77,3	67,6	67,8	67,5
	2002	61,0	42,8	81,2	2,9	2,1	3,4	59,2	41,9	78,4	66,4	62,5	68,7
	2006	64,3	48,5	82,4	3,3	2,8	3,7	62,2	47,2	79,3	67,3	60,9	71,6
Nicaragua	1993	55,6	36,2	76,6	10,8	9,9	11,3	49,6	32,7	67,9	52,9	54,8	52,0
	2001	65,5	46,1	86,2	11,0	12,7	10,1	58,3	40,2	77,6	52,3	48,8	54,3
	2005	63,0	43,6	84,0	4,2	4,7	3,9	60,4	41,5	80,7	50,4	47,6	51,9
Panamá <sup>b</sup>	1991	57,3	38,2	77,1	16,1	22,5	12,8	48,1	29,6	67,2	63,0	82,4	54,2
	2002	62,6	45,1	80,1	13,5	18,5	10,6	54,1	36,7	71,6	62,4	72,4	57,3
	2007	62,8	46,8	79,3	6,4	8,6	5,0	58,8	42,8	75,3	65,3	69,8	62,7
Paraguay (Asunción y Departamento central)	1990	65,5	49,7	84,2	6,3	6,5	6,2	61,4	46,4	79,0	68,1	66,8	68,9
	2000	67,7	57,3	80,6	11,5	12,1	11,0	59,9	50,4	71,7	65,7	64,3	67,0
	2005	69,9	60,5	81,1	8,0	9,2	7,0	64,3	54,9	75,4	64,1	63,1	65,0
Paraguay	2000	69,2	53,5	85,3	7,6	8,9	6,7	63,9	48,7	79,6	45,8	45,5	46,1
	2005	70,7	56,3	85,4	5,8	7,2	4,8	66,6	52,3	81,3	47,7	49,0	46,8
Perú	1997	74,3	64,1	85,3	8,6	11,5	6,3	67,9	56,7	79,9	41,9	35,1	47,1
	2001	67,9	57,9	78,3	5,0	5,3	4,7	64,5	54,8	74,6	41,3	34,5	46,5
	2003	69,7	60,4	79,5	5,0	5,3	4,8	66,2	57,2	75,7	38,4	32,7	42,9
Rep. Dominicana <sup>b</sup>	1997	63,1	43,3	83,9	16,2	28,4	9,5	52,9	31,0	76,0	54,7	66,5	49,6
	2002	63,5	48,1	79,3	16,1	26,4	9,8	53,3	35,4	71,5	53,4	68,0	46,0
	2006	64,6	50,4	79,1	16,2	26,5	9,5	54,1	37,0	71,6	53,6	68,1	45,9
Uruguay <sup>a</sup>	1990	57,7	43,8	74,7	8,9	11,1	7,4	52,6	38,9	69,2	74,4	76,6	73,0
	2002	60,3	50,2	72,1	16,9	21,1	13,4	50,2	39,6	62,4	70,0	76,0	65,5

País	Año	Tasa de participación (Porcentaje de la población en edad de trabajar)			Tasa de desempleo (Porcentaje de la población económicamente activa)			Tasa de ocupación (Porcentaje de la población en edad de trabajar)			Tasa de asalarización (Porcentaje del total de ocupados)		
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
	2005	59,6	50,3	70,7	12,1	15,3	9,5	52,4	42,6	64,0	71,2	75,9	67,4
Venezuela	1990	57,4	35,2	79,4	9,6	8,3	10,2	51,9	32,3	71,3	68,1	79,3	63,1
(Rep. Bol. de)	2002	69,2	54,7	83,7	16,2	18,8	14,4	58,0	44,4	71,6	55,2	55,4	55,1
	2006	65,6	50,6	80,7	9,3	11,1	8,2	59,5	45,0	74,1	58,5	60,5	57,3
América Latina <sup>c</sup>	1990	60,6	40,7	82,2	5,3	6,5	4,7	57,4	38,1	78,3	60,1	57,5	61,4
	2002	64,9	50,3	80,7	9,0	11,0	7,6	59,0	44,7	74,6	60,4	60,5	60,4
	2006	66,3	53,2	80,7	7,4	9,4	6,0	61,4	48,2	75,8	61,7	61,3	62,0

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Áreas urbanas.

b/ Las tasas de desocupación incluyen el desempleo oculto.

c/ Los promedios ponderados regionales se han realizado para Argentina con los datos de Gran Buenos Aires, para Bolivia con los datos de 8 ciudades principales y para Paraguay con los datos de Asunción y departamento central.

**Cuadro II.10**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): OCUPADOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, TOTAL NACIONAL Y ÁREAS URBANAS, AMBOS SEXOS, MUJERES Y HOMBRES, ALREDEDOR DE 1990, 2002 Y 2006**  
 (En porcentajes)

País	Años	Total nacional			Áreas urbanas		
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	...	...	...	44.2	47.8	42.1
	2002	...	...	...	42.1	39.9	43.7
	2006	...	...	...	39.7	42.8	37.5
Argentina	2002	...	...	...	42.3	39.5	44.3
	2006	...	...	...	40.8	43.3	39.1
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1989	...	...	...	61.0	73.0	52.2
	2002	...	...	...	64.1	75.5	54.5
	2004	...	...	...	68.5	76.9	61.5
Bolivia	2002	76.5	83.4	71.2	65.2	75.5	56.9
	2004	77.4	84.6	71.4	69.9	77.9	63.4
Brasil	1990	59.9	63.1	58.1	53.4	58.3	50.4
	2001	50.0	56.3	45.6	45.6	51.1	41.6
	2006	46.8	53.3	42.0	41.9	47.9	37.2
Chile	1990	42.2	48.5	39.2	38.9	47.6	34.1
	2000	33.8	39.8	30.4	31.8	39.1	27.1
	2006	32.2	38.6	28.2	30.6	38.2	25.6
Costa Rica	1990	45.8	44.7	46.2	36.6	39.8	34.9
	2002	46.8	49.6	45.3	40.2	45.1	37.0
	2006	44.4	48.2	42.3	39.5	43.9	36.6
Ecuador	1990	...	...	...	53.7	60.4	50.0
	2002	...	...	...	55.8	62.9	51.3
	2006	65.3	71.12	61.5	57.0	62.7	53.1
El Salvador	1995	56.8	63.4	52.6	50.6	60.4	42.5
	2001	61.5	66.5	58.0	53.5	61.4	46.5
	2004	60.0	66.0	55.7	54.3	62.2	47.3
Guatemala	1989	67.2	70.7	66.0	58.9	67.1	53.9
	2002	68.3	75.8	63.9	55.2	64.0	48.6
	2004	68.4	73.7	65.6	58.6	66.7	52.8
Honduras	1990	70.8	72.2	70.2	56.8	66.3	50.4
	2002	73.7	69.4	75.8	62.0	63.0	61.2
	2006	67.7	64.8	69.3	52.7	55.0	50.9

México	1989	39.9	46.3	37.3	33.2	38.4	30.6
	2002	56.5	60.1	54.4	47.0	50.9	44.5
	2006	55.1	60.4	51.4	45.4	50.6	41.6
Nicaragua	1993	58.5	56.4	59.6	48.9	54.0	45.0
	2001	65.7	68.2	64.3	58.0	64.1	53.5
	2005	66.6	68.4	65.6	57.4	63.3	52.8
Panamá	1991	53.2	44.2	57.3	40.6	39.8	41.2
	2002	51.4	47.2	53.5	38.2	39.0	37.6
	2007	48.6	49.1	48.4	36.3	39.2	34.3
Paraguay (Asunción y Departamento central)	1990	59.2	70.2	51.6	59.2	70.2	51.6
	2000	52.4	61.7	44.4	52.4	61.7	44.4
	2005	54.8	61.9	48.8	54.8	61.9	48.8
Paraguay	2000	72.3	76.1	70.0	59.5	66.7	53.8
	2005	71.7	73.9	70.3	60.1	65.8	55.5
Perú	1997	69.8	77.1	64.2	60.3	69.0	53.5
	2001	72.0	79.4	66.4	63.0	71.6	56.3
	2003	73.1	80.1	67.5	63.6	71.4	57.4
República Dominicana	1997	55.7	50.9	57.8	49.6	48.2	50.4
	2002	54.7	48.5	57.8	46.2	43.6	47.8
	2006	55.8	51.1	58.4	49.5	46.8	51.2
Uruguay	1990	...	...	...	39.3	45.9	34.7
	2002	...	...	...	42.1	45.6	39.5
	2005	...	...	...	41.5	45.4	38.3
Venezuela (Rep. Bol. de)	1990	47.9	47.0	48.3	44.7	45.4	44.4
	2002	55.9	56.0	55.8	...	...	...
	2006	51.0	49.0	52.2	...	...	...
América Latina a/	1990	55.1	60.1	52.5	48.5	54.5	45.0
	2002	54.4	59.4	51.7	47.2	52.6	43.5
	2006	52.3	57.4	48.6	44.9	50.7	40.5

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Promedio ponderado de los países que tienen información para los períodos considerados.

**Cuadro II.11**  
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PORCENTAJE DE ASALARIADOS CON CONTRATO FORMAL a/ b/,**  
**ÁREAS URBANAS, 1990-2006**  
 (En porcentajes)

País	Año	Total asalariados		Asalariados en sectores de productividad media y alta		Asalariados en sectores de baja productividad		Mujeres asalariadas		Hombres asalariados	
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Argentina (Gran Buenos Aires) c/	2002	85.0	(97.0)	86.8	(96.9)	80.5	(97.3)	82.9	(95.5)	86.8	(98.2)
	2006	81.8	(87.1)	91.6	(89.7)	57.2	(76.5)	70.1	(86.6)	91.5	(87.4)
Argentina c/	2002	83.5	(94.1)	85.5	(93.4)	78.2	(96.1)	81.4	(92.2)	85.3	(95.7)
	2006	82.0	(84.6)	91.9	(87.3)	57.4	(73.8)	70.4	(84.6)	91.5	(84.5)
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	2002	39.5	(48.3)	56.3	(51.0)	9.4	(18.6)	38.9	(53.5)	39.9	(45.2)
	2004	33.9	(47.2)	57.0	(50.2)	5.9	(12.2)	36.0	(54.0)	32.7	(43.0)
Bolivia	2002	38.2	(49.3)	54.8	(52.1)	8.8	(18.1)	39.3	(55.8)	37.5	(45.3)
	2004	33.1	(49.0)	55.9	(52.0)	5.7	(13.4)	35.6	(56.2)	31.7	(44.5)
Brasil	1990	68.4	(33.7)	...	(33.7)	...	...	68.3	...	68.5	...
	2001	53.3	(39.3)	61.6	(34.6)	32.0	(62.4)	47.5	...	57.9	...
	2006	55.5	(40.6)	63.7	(36.4)	32.4	(63.9)	49.3	...	60.8	...
Chile	1990	83.4	(36.5)	87.4	(31.2)	70.1	(58.4)	81.5	...	84.5	...
	2000	76.2	(84.1)	82.5	(83.4)	49.8	(88.8)	73.6	(86.1)	78.0	(82.8)
	2006	77.4	(77.5)	83.9	(76.5)	45.4	(86.9)	72.5	(79.4)	80.7	(76.3)
Ecuador	2002	51.8	(47.8)	67.0	(46.0)	19.0	(61.5)	54.0	(45.0)	50.6	(49.5)
	2006	47.9	(47.5)	67.3	(45.5)	11.0	(70.6)	50.8	(44.4)	46.3	(49.4)
El Salvador	2001	29.9	...	41.1	...	2.9	...	31.2	...	29.1	...
	2004	25.5	...	35.1	...	1.8	...	25.3	...	25.7	...
Guatemala	2002	41.0	(86.2)	54.3	(86.7)	9.4	(79.6)	43.5	(84.1)	39.4	(87.7)
	2004	39.1	(86.2)	54.2	(86.4)	9.2	(83.8)	42.2	(84.5)	37.3	(87.2)
Honduras	2006	59.8	(92.0)	76.2	(92.2)	9.5	(88.9)	65.5	(92.5)	55.7	(91.6)
México	1989	67.6	(80.9)	66.4	(79.8)	74.1	(86.7)	71.0	(83.2)	66.0	(79.8)
	2002	62.1	(79.8)	80.5	(80.9)	21.5	(71.5)	63.3	(79.3)	61.3	(80.2)
	2006	62.2	(74.1)	78.1	(76.1)	25.4	(60.0)	62.7	(76.9)	61.8	(72.3)
Panamá	2002	82.6	(81.2)	93.9	(81.7)	39.2	(76.3)	79.3	(83.1)	85.1	(79.8)
	2007	83.1	(76.2)	94.1	(76.8)	35.8	(69.9)	79.3	(79.8)	86.0	(73.7)
Paraguay (Asunción)	2005	49.0	(61.0)	72.9	(63.0)	10.6	(38.7)	47.3	(61.1)	50.4	(60.9)
Paraguay	2005	44.4	(60.9)	70.6	(64.0)	9.9	(31.9)	43.2	(64.0)	45.4	(58.5)

Rep. Dominicana	2002	41.1	(42.3)	48.3	(42.3)	8.6	(41.8)	38.7	...	43.0	...
	2006	37.5	(82.5)	46.5	(82.7)	4.8	(74.6)	34.7	(80.6)	39.9	(84.0)
América Latina d/	1990	69.1	(46.9)	88.3	(44.8)	15.9	(80.0)	71.0	(83.2)	66.0	(79.8)
	2002	57.5	(59.0)	68.3	(57.1)	30.2	(69.8)	65.6	(81.0)	64.1	(80.9)
	2006	58.9	(57.0)	69.2	(55.6)	29.5	(65.4)	61.9	(77.2)	63.7	(74.4)

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Asalariados urbanos de 15 años y más de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b/ Entre paréntesis se presenta el porcentaje de asalariados cuyo contrato formal es de carácter indefinido.

c/ En este país se utilizó el tipo de ocupación según criterios de duración como aproximación de la existencia de contrato.

d/ Promedio ponderado de los países que tienen información para los períodos considerados.

**Cuadro II.12**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS Y SALARIOS DE LOS OCUPADOS CON DISTINTAS**  
**CARACTERÍSTICAS a/, ÁREAS URBANAS, AMBOS SEXOS, MUJERES Y HOMBRES, 1990-2006**  
 (En dólares de 2000)

País	Año	Total ocupados			Sector de actividad de los ocupados						Ocupados que		Salarios		
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Baja productividad			Productividad media y alta			cotizan	no cotizan	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
					Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres					
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	458	359	514	339	239	404	552	469	594	...	...	476	394	524
	2002	696	490	844	582	395	704	779	554	952	...	...	515	420	594
	2006	919	697	1087	821	520	1080	984	829	1091	...	...	742	598	861
Argentina	2002	614	439	741	534	356	649	672	493	814	...	...	461	377	535
	2006	890	665	1055	783	506	1010	963	787	1084	...	...	710	574	821
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1989	247	171	302	216	158	275	295	205	332	279	234	217	151	253
	2002	186	128	235	122	95	153	301	230	334	313	149	229	176	260
	2004	163	119	199	109	83	136	279	236	300	301	128	191	160	209
Bolivia	2002	173	122	215	118	91	147	277	218	304	285	142	212	169	238
	2004	157	113	192	110	81	138	266	228	286	285	124	184	155	201
Brasil	1990	302	200	365	290	165	378	317	248	352	386	161	285	236	310
	2001	312	234	368	203	134	264	403	339	442	419	190	291	238	333
	2006	318	245	374	189	134	244	411	347	451	421	187	299	250	341
Chile	1990	364	253	425	301	196	383	403	304	447	388	307	300	227	344
	2000	553	385	659	390	245	522	629	475	710	626	412	454	358	518
	2006	555	428	639	437	287	586	607	516	657	611	438	471	389	526
Colombia	1991	231	178	266	240	149	313	224	203	237	...	...	222	190	246
	2002	221	185	249	192	140	240	255	249	259	...	...	262	243	279
	2005	243	201	276	227	159	290	260	258	262	...	...	283	261	302
Costa Rica	1990	395	308	443	274	161	345	464	405	495	444	263	414	340	459
	2002	492	403	550	319	226	393	608	549	642	580	311	520	444	571
	2006	495	410	551	293	200	367	626	573	658	603	273	539	480	581
Ecuador	1990	127	90	148	91	61	112	169	136	183	176	98	144	109	162
	2002	153	112	179	116	83	140	201	161	220	231	117	149	127	162
	2006	162	126	185	117	86	142	220	194	234	242	122	166	152	173
El Salvador	1995	246	180	301	177	120	244	317	271	343	344	193	252	216	277
	2001	265	221	305	183	152	220	220	330	378	390	185	286	270	297
	2004	232	201	259	181	151	216	293	283	299	320	180	252	238	262
Guatemala	1989	260	197	298	226	151	283	308	291	316	...	...	224	198	239
	2002	274	182	344	192	131	254	375	274	429	350	241	265	219	293
Honduras	1990	231	161	279	166	97	227	318	287	332	...	...	252	214	273
	2002	182	151	205	150	114	179	232	214	246	...	...	212	191	226
	2006	182	157	201	109	83	132	263	249	273	296	127	221	212	227
México	1989	510	320	602	678	331	887	427	313	476	497	528	403	319	443
	2002	554	381	664	458	256	604	639	510	711	596	282	482	396	534
	2006	549	388	666	401	257	529	672	522	764	642	334	501	414	558
Nicaragua	1993	191	161	214	157	138	175	223	188	245	227	171	178	151	196
	2001	179	138	208	119	101	134	262	205	294	280	146	167	146	179
Panamá	1991	436	376	480	339	240	409	503	466	531	...	...	375	306	442
	2002	465	402	507	255	169	314	595	551	623	562	271	504	445	549
	2007	487	397	552	411	244	546	531	495	555	524	433	440	400	472
Paraguay (Asunción y Departamento central)	1990	303	205	370	290	192	383	321	237	357	...	...	215	159	253
	2000	300	244	349	205	152	270	404	392	411	452	250	297	259	329
	2005	250	175	314	155	114	199	366	275	424	367	216	241	208	269
Paraguay	2000	272	212	320	185	136	233	401	366	422	446	230	272	240	297
	2005	224	162	275	149	108	188	338	265	385	361	190	223	191	249
Perú	1997	208	145	258	146	103	191	303	239	336	...	...	244	203	269
	2001	187	142	223	133	108	159	279	227	306	358	148	219	183	243
	2003	202	138	253	127	98	156	333	237	384	423	147	254	192	295
Rep. Dominicana	1997	398	325	439	365	250	427	430	394	451	...	...	352	329	368
	2002	398	308	455	348	241	409	441	360	497	...	...	330	291	362
	2006	410	288	487	443	277	538	377	297	432	317	463	251	216	281
Uruguay	1990	548	306	714	581	203	922	527	392	603	...	...	419	313	495
	2002	483	395	548	283	222	334	629	541	688	636	223	497	411	570
	2005	417	341	477	240	184	294	542	471	592	562	188	423	363	478

Venezuela (Rep. Bol. de) b/	1990	872	644	989	887	573	1051	860	703	939	...	...	718	611	784
	2002	539	449	596	492	355	578	599	568	618	570	290	461	462	461
	2006	646	553	704	568	412	658	728	688	754	746	591	614	597	625
América Latina c/	1990	363	242	436	345	193	455	380	299	421	405	261	333	273	365
	2002	377	276	447	280	178	365	467	388	514	472	208	350	291	392
	2006	397	300	470	283	188	370	493	416	542	479	218	378	318	425

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

a/ Ocupados mayores de 15 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b/ Total nacional

c/ Promedio ponderado de los países que tienen información para los períodos considerados. En el caso de las cifras correspondientes a los sectores de baja y alta productividad no se incluye a Colombia, país en el cual no se distingue el tamaño de la empresa.

**Cuadro II.13**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 1990,**  
**2002 Y 2006**  
 (En porcentajes)

País	Año	Total nacional	Total	Total	Sector	Sector	Total mujeres	Total hombres
			zonas urbanas	zonas rurales	urbano formal a/	urbano informal asalariado b/		
Argentina c/	1990 d/	...	94.6	...	88.9	89.8	92.3	96.0
	2002 e/	...	55.8	...	68.4	22.8	52.2	58.9
	2006 e/	...	60.0	...	68.8	22.3	55.0	64.1
Bolivia	1989 f/	...	28.5	...	56.0	11.4	27.6	29.2
	2002	15.1	21.9	5.7	42.7	7.2	15.7	14.7
	2004	15.6	20.2	9.0	44.4	6.0	16.6	14.8
Brasil	1990	53.3	62.8	20.0	97.7	29.0	51.0	54.5
	2001	46.7	53.4	16.5	78.0	34.2	45.9	47.2
	2006	49.5	56.0	20.5	78.7	35.1	48.3	50.4
Chile	1990	65.9	69.6	46.9	86.2	59.0	64.5	66.6
	2000	63.5	66.1	45.0	80.4	52.8	61.8	64.5
	2006	66.7	68.1	55.7	82.6	51.6	62.9	69.0
Costa Rica	1990	69.3	72.9	66.2	88.7	50.9	64.4	71.2
	2002	64.4	67.4	59.6	87.2	43.0	59.0	67.3
	2006	65.2	67.1	62.0	86.4	39.7	58.8	68.8
Ecuador	1990	...	37.5	...	67.8	17.6	35.8	38.4
	2002	...	32.1	...	57.5	13.0	31.4	32.6
	2006	28.7	33.1	20.4	59.6	14.9	30.4	27.6
El Salvador	1995	25.3	35.3	10.0	68.1	6.5	25.2	25.4
	2001	29.3	39.1	12.5	77.3	9.0	30.0	28.9
	2004	28.9	37.2	13.8	75.8	8.2	28.4	29.2
Guatemala	2002	17.1	30.2	8.2	63.4	9.9	15.9	17.8
	2004	17.7	27.1	7.9	61.2	7.5	16.3	18.4
Honduras	2006	19.8	32.6	7.4	65.6	5.7	25.8	16.6
México	1989	50.4	56.4	39.4	61.9	67.6	58.9	47.0
	2002 c/	54.8	64.5	31.2	81.7	25.5	59.2	52.5
	2006	52.1	61.3	29.1	78.1	23.4	54.6	50.6
Nicaragua	1993	25.3	35.7	11.2	58.7	14.5	30.0	22.8
	2001	17.6	24.3	7.2	53.2	7.2	21.1	15.6
	2005	17.4	25.7	5.7	58.6	3.2	22.0	14.8

Panamá	2002	53.4	66.8	29.4	88.3	37.0	63.4	48.3
	2007	47.8	60.2	24.3	85.3	27.6	49.9	46.5
Paraguay	2000	13.0	19.7	4.7	45.9	4.0	13.6	12.7
	2005	14.1	20.0	6.0	46.5	4.4	15.3	13.4
Perú	2001	12.9	18.8	2.7	44.0	4.1	10.1	15.0
	2003	13.7	20.1	3.4	46.2	4.7	9.8	16.8
Rep. Dominicana	2006	58.4	61.6	49.5	70.2	8.5	59.3	63.6
Uruguay	2002	...	63.0	...	84.9	44.3	63.1	63.0
	2005	...	61.1	...	82.7	40.5	60.7	61.5
Venezuela (Rep. Bol. de) c/ g/	2002	61.5	...	...	75.6	19.8	67.1	58.0
	2006	60.9	...	...	68.6	16.1	65.0	58.2
América Latina h/	2002	37.4	44.5	21.3	67.6	21.8	41.1	40.3
	2006	37.4	44.1	23.9	68.4	19.6	40.8	41.7

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

**Nota:** Las variables utilizadas para la definición del aporte a la seguridad social por parte de los trabajadores ocupados de 15 años y más de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados) varían en función de las encuestas de cada país: aporte o afiliación a un sistema de pensiones y/o de salud (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay), a un sistema nacional de seguro social (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá) y derecho a prestaciones sociales (República Bolivariana de Venezuela). Los totales correspondientes a mujeres y hombres se refieren al total nacional o urbano, dependiendo de las características de la encuesta de cada país.

a/ Sector formal: asalariados del sector público y de empresas con más de cinco empleados, trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos, y dueños de empresas de cinco empleados o más.

b/ Sector informal asalariado: asalariados de empresas con menos de cinco empleados e integrantes del servicio doméstico.

c/ La tasa corresponde a diversas prestaciones sociales (vacaciones, indemnizaciones, aguinaldos, aportes jubilatorios u otros derechos legislados) de los asalariados, excluidos los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los dueños de empresas.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Áreas urbanas.

f/ Ocho ciudades principales y El Alto.

g/ Total nacional.

h/ Promedio simple de los países que tienen información alrededor de 2002 y 2006.

**Cuadro II.14**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS a/ QUE APORTAN A SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, TOTAL NACIONAL, AMBOS SEXOS, MUJERES Y HOMBRES, 1990-2006**  
 (En porcentajes)

País	Año	Total ocupados			Sector de actividad de los ocupados					
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Productividad media y alta			Baja productividad		
					Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1989	28,5	27,6	29,2	56,0	64,5	52,6	10,9	14,0	7,8
	2002	22,4	22,6	22,2	43,3	50,2	40,1	10,7	13,6	7,2
	2004	20,0	21,7	18,7	44,8	55,3	39,5	8,7	11,6	5,6
Bolivia	2002	15,1	15,7	14,7	40,6	50,5	36,1	7,3	8,8	6,0
	2004	15,6	16,6	14,8	42,0	54,9	36,3	7,9	9,6	6,1
Brasil	1990	53,3	51,0	54,5	96,3	96,7	96,1	24,4	24,3	24,5
	2001	46,7	45,9	47,2	74,2	79,7	71,2	19,1	19,7	18,6
	2006	49,5	48,3	50,4	75,6	79,8	73,1	20,0	20,8	19,2
Chile	1990	65,9	64,5	66,6	84,1	84,3	84,0	40,8	43,1	39,5
	2000	63,5	61,8	64,5	78,7	77,9	79,1	33,8	37,5	31,1
	2006	66,7	62,9	69,0	82,0	80,3	82,9	34,0	34,8	33,2
Costa Rica	1990	69,3	64,4	71,2	86,9	87,7	86,6	48,4	35,8	53,2
	2002	64,4	59,0	67,3	85,9	88,0	84,9	40,0	29,5	46,1
	2006	65,2	58,8	68,8	85,5	85,8	85,4	39,8	29,7	46,2
Ecuador	1990	37,5	35,8	38,4	67,8	72,8	65,6	11,3	11,6	11,2
	2002	32,1	31,4	32,6	57,5	65,0	54,0	11,9	11,5	12,3
	2006	33,1	35,5	31,5	59,6	67,8	55,2	13,0	16,3	10,5
El Salvador	1995	25,3	25,2	25,4	56,1	65,8	51,4	2,0	1,8	2,1
	2001	29,3	30,0	28,9	70,3	82,5	63,5	3,7	3,5	3,9
	2004	28,9	28,4	29,2	67,3	78,4	61,4	3,2	2,7	3,6
Guatemala	2002	17,1	15,9	17,8	51,0	60,8	47,1	1,4	1,6	1,3
	2004	17,7	16,3	18,4	52,5	59,5	49,7	1,6	0,9	2,0
Honduras	2006	19,8	25,8	16,6	57,8	69,6	50,6	1,7	2,1	1,5
México	1989	50,4	58,9	47,0	57,6	67,8	54,1	39,5	48,6	35,0
	2002	54,8	59,2	52,5	76,1	82,0	73,0	18,1	20,0	17,0
	2006	52,1	54,6	50,6	73,6	77,7	71,3	17,1	18,7	16,2
Nicaragua	1993	25,3	30,0	22,8	50,1	55,3	47,2	7,7	10,5	6,3
	2001	17,6	21,1	15,6	46,8	60,8	39,9	2,3	2,6	2,1
	2005	17,4	22,0	14,8	50,4	67,6	41,6	0,8	0,8	0,8

Panamá	2002	53,4	63,4	48,3	86,1	91,8	82,8	22,4	31,6	18,2
	2007	47,8	49,9	46,5	83,2	87,4	80,0	10,4	11,1	9,9
Paraguay	2000	24,6	21,8	27,1	49,0	54,7	45,6	2,5	1,4	3,9
	2005	22,6	21,3	23,8	46,6	52,1	43,1	2,9	2,3	3,5
Perú	2001	12,9	10,1	15,0	39,4	43,3	37,6	2,6	1,5	3,6
	2003	13,7	9,8	16,8	41,9	42,4	41,7	3,3	1,7	4,9
República Dominicana	2006	31,3	38,0	27,7	68,6	74,8	64,8	1,7	2,7	1,3
Uruguay	2002	63,0	63,1	63,0	84,9	86,3	84,0	33,0	35,5	30,8
	2005	61,1	60,7	61,5	82,7	84,3	81,6	30,7	32,3	29,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2002	61,5	67,1	58,0	75,6	80,4	72,5	19,8	26,9	15,5
	2006	35,7	39,3	33,4	68,6	72,2	66,2	4,1	5,2	3,5
América Latina b/	1990	51,8	52,1	51,7	79,9	85,5	77,4	27,2	28,3	26,5
	2002	48,8	49,3	48,5	74,1	79,6	71,2	18,4	19,4	17,7
	2006	49,6	49,5	49,8	74,6	78,8	72,2	18,6	19,6	17,7

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

a/ Ocupados de 15 años y más de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b/ Promedio ponderado de los países que tienen información para los períodos considerados.

**Cuadro II.15**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ASALARIADOS a/ QUE APORTAN A SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, TOTAL NACIONAL, AMBOS SEXOS, MUJERES Y HOMBRES, 1990-2006**  
 (En porcentajes)

País	Año	Total asalariados			Sector de actividad de los asalariados					
					Productividad media y alta			Baja productividad		
		Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
Argentina (Gran Buenos Aires) c/	1990	94,6	92,3	96,0	96,3	96,1	96,3	89,8	84,5	94,6
	2002	56,9	54,4	58,9	69,2	68,0	70,1	25,1	21,5	28,3
	2006	59,8	54,1	64,6	74,5	74,1	74,7	23,1	18,7	29,0
Argentina c/	2002	55,8	52,2	58,9	68,4	66,0	70,4	22,8	19,1	26,4
	2006	60,0	55,0	64,1	75,2	74,7	75,6	22,3	19,0	26,3
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1989	42,7	42,9	42,6	59,8	67,3	56,6	11,4	13,0	10,2
	2002	31,7	32,5	31,2	45,7	51,6	42,9	6,5	8,6	4,6
	2004	28,4	33,3	25,5	46,9	56,6	41,8	5,9	8,5	4,2
Bolivia	2002	29,8	34,1	27,5	43,4	52,5	39,1	6,7	9,3	4,9
	2004	26,7	32,7	23,6	44,8	56,3	39,3	5,1	7,4	3,9
Brasil	1990	70,9	78,5	67,4	97,8	99,1	97,1	23,1	39,0	16,1
	2001	64,7	63,8	65,2	76,2	82,8	72,5	33,5	34,0	32,8
	2006	67,3	65,8	68,4	78,5	83,4	75,5	34,4	34,8	33,7
Chile	1990	78,7	75,0	80,6	86,1	86,3	86,0	56,9	55,7	58,0
	2000	77,0	73,6	79,1	83,5	84,0	83,3	51,9	50,9	53,4
	2006	79,8	75,4	82,6	85,8	85,6	85,9	52,0	48,6	57,3
Costa Rica	1990	78,2	76,0	79,3	88,2	89,1	87,8	50,0	46,7	52,0
	2002	75,8	74,2	76,7	88,5	90,5	87,5	43,0	40,6	44,8
	2006	75,3	71,8	77,5	88,0	88,6	87,6	40,1	37,5	42,4
Ecuador	1990	56,1	56,9	55,6	70,3	74,8	68,3	17,6	20,7	15,4
	2002	45,0	47,5	43,6	59,8	66,9	56,3	13,0	14,9	11,6
	2006	45,6	52,2	41,7	61,7	70,2	57,0	14,9	21,7	10,4
El Salvador	1995	43,2	48,4	40,4	58,2	67,0	53,7	4,0	5,2	3,2
	2001	48,3	55,9	44,0	72,3	83,6	65,8	6,0	7,1	5,3
	2004	46,2	53,0	42,4	69,0	79,7	63,2	5,3	6,1	4,9
Guatemala	2002	35,8	40,8	33,7	54,2	63,5	50,5	5,1	7,4	4,0
	2004	36,4	39,8	34,9	56,0	63,6	52,9	4,9	3,5	5,6
Honduras	2006	39,3	52,8	32,3	60,0	71,7	52,6	3,1	5,3	2,3
México	1989	59,2	65,2	56,8	58,4	68,2	55,0	64,1	54,3	72,9

	2002	54,8	59,2	52,5	76,1	82,0	73,0	18,1	20,0	17,0
	2006	52,6	55,3	51,1	73,8	78,0	71,4	17,1	18,9	16,1
Nicaragua	1993	42,1	47,5	39,1	58,1	73,0	51,3	12,0	12,3	11,9
	2001	32,5	41,7	28,0	49,6	65,2	42,0	5,5	5,4	5,5
	2005	34,0	45,7	28,0	52,8	70,3	43,8	2,2	2,6	1,9
Panamá	2002	73,2	75,6	71,6	87,7	92,5	84,8	30,2	33,9	27,2
	2007	69,8	69,4	69,4	85,1	90,6	83,5	21,5	22,4	22,8
Paraguay (Asunción y Distrito Central)	2000	36,9	33,6	39,7	55,2	62,4	51,0	4,8	2,8	8,0
	2005	34,8	33,2	36,1	53,1	58,2	49,7	5,5	4,1	7,2
Perú	2001	27,1	26,9	27,1	41,9	45,7	40,1	3,4	3,2	3,6
	2003	29,9	26,6	31,9	45,3	45,0	45,4	3,9	2,6	5,0
Rep. Dominicana	2006	58,4	55,8	60,4	73,7	78,7	70,5	7,7	6,4	9,7
Uruguay	2002	76,6	73,2	79,4	90,4	93,3	88,5	44,3	43,1	46,2
	2005	73,7	71,1	76,0	88,1	90,7	86,2	40,5	40,4	40,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	2002	61,5	67,1	58,0	75,6	80,4	72,5	19,8	26,9	15,5
	2006	60,9	65,0	58,2	73,1	76,1	71,1	16,1	20,5	13,6
América Latina b/	1990	68,1	74,0	65,3	82,0	87,8	79,5	32,5	43,8	26,3
	2002	60,6	61,8	59,9	75,5	81,3	72,3	26,3	29,0	23,7
	2006	61,9	62,2	61,6	76,7	81,2	74,0	26,2	29,0	23,3

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

a/ Asalariados de 15 años y más de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b/ Promedio ponderado de los países que tienen información para los períodos considerados.

c/ La tasa corresponde al diversas prestaciones sociales (vacaciones, indemnizaciones, aguinaldos, aportes jubilatorios u otros derechos legislados) de los asalariados.

**Cuadro II.16**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ORDENAMIENTO DE LOS PAÍSES SEGÚN INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL, ALREDEDOR DE 2006**

	Número de dependientes por ocupado en el sector formal		PIB per cápita (US\$ 2000)	Gasto público social per cápita (US\$ 2000)	% PIB	Composición de dependientes (%)					Trabajadores formales por ocupado (15-59 años) (%)	Cotizantes en el total de ocupados					Asalariados dentro de los ocupados (%)	Tasa de informalidad (%)	Tasa de desempleo (%)
	2006	2002				Menores de 15 años	Inactivos (15-59 años)	Mayores de 60 años	Desempleados (15-59 años)	Informales (15-59 años)		Total	Sector formal	Sector informal	Cotizantes asalariados	Asalariados pobres %			
<b>Grupo I</b>																			
Bolivia	9.9	9.6	1064	190	18.6	43.8	15.1	7.4	2.0	31.7	24.2	15.6	42.0	7.9	26.7	42.5	37.4	77.4	4.2
Guatemala	8.2	7.5	1614	100	6.3	46.9	20.4	7.0	1.3	24.3	33.3	17.7	52.5	1.6	36.4	40.0	48.0	68.4	3.3
Honduras	8.1	10.7	1363	120	11.6	44.2	22.6	8.3	1.3	23.6	34.3	19.8	57.8	1.7	39.3	51.5	48.3	67.7	3.2
Perú	7.6	7.6	2556	208	8.9	36.1	18.0	10.9	2.6	32.4	28.9	13.7	41.9	3.3	29.9	33.4	38.4	73.1	5.0
Paraguay	7.58	8.5	1398	108	7.9	40.3	16.8	8.8	2.9	31.3	29.7	14.1	45.9	1.6	29.0	40.4	47.7	71.7	5.8
Nicaragua	6.98	7.4	864	90	10.8	40.9	22.3	8.4	1.9	26.4	35.2	17.4	50.4	0.8	34.0	34.7	50.4	66.6	4.2
El Salvador	6.09	6.4	2188	120	5.6	39.6	23.9	11.0	2.8	22.6	42.0	28.9	67.3	3.2	46.2	31.7	60.3	60.0	6.8
Ecuador	5.78	...	1608	96	6.3	36.9	18.2	12.0	3.4	29.5	37.0	28.7	55.0	14.7	39.8	28.2	53.4	65.3	6.3
Rep. Dominicana	5.39	5.5	3240	204	7.1	36.9	21.1	11.5	8.5	22.0	45.8	31.3	68.6	1.7	58.4	35.3	53.6	55.8	16.2
<b>Promedio grupo I</b>	<b>7.29</b>	<b>7.90</b>	<b>1766</b>	<b>137</b>	<b>9.2</b>	<b>40.6</b>	<b>19.8</b>	<b>9.5</b>	<b>3.0</b>	<b>27.1</b>	<b>34.5</b>	<b>20.8</b>	<b>53.5</b>	<b>4.0</b>	<b>37.7</b>	<b>37.5</b>	<b>48.6</b>	<b>67.3</b>	<b>6.1</b>
<b>Grupo II</b>																			
México	4.39	4.9	6952	618	10.2	38.1	23.4	11.3	1.7	25.5	47.2	52.1	73.6	17.1	52.6	24.3	67.3	55.1	3.3
Panamá	4.34	4.7	4749	344	8.0	37.1	23.3	12.8	4.5	22.3	50.8	45.9	83.8	10.7	69.4	11.9	63.0	51.8	8.7
Venezuela, Rep. Bol. de	4.14	5.0	5430	562	11.7	38.1	23.4	9.8	5.1	23.7	50.5	35.7	68.6	4.1	60.9	17.7	58.5	51.0	9.3
<b>Promedio grupo II</b>	<b>4.29</b>	<b>4.88</b>	<b>5710</b>	<b>508</b>	<b>10.0</b>	<b>37.7</b>	<b>23.4</b>	<b>11.3</b>	<b>3.8</b>	<b>23.8</b>	<b>49.5</b>	<b>44.6</b>	<b>75.3</b>	<b>10.6</b>	<b>61.0</b>	<b>17.5</b>	<b>62.9</b>	<b>52.6</b>	<b>7.1</b>
<b>Grupo III</b>																			
Uruguay a/	3.59	3.9	6770	1087	17.7	30.2	17.9	26.5	6.8	18.6	59.9	61.1	82.7	30.7	73.7	10.6	71.2	41.5	12.1
Costa Rica	3.43	3.9	4820	772	17.5	34.8	28.2	11.8	3.3	21.9	57.1	65.2	85.5	39.8	75.3	5.9	70.8	44.4	5.9
Argentina a/	3.35	4.2	8733	1521	19.4	32.6	24.1	18.5	5.3	19.4	60.6	45.6	68.8	11.9	60.0	12.9	76.0	40.8	9.5
Brasil	3.16	3.7	4021	860	22.0	34.2	21.0	13.4	5.6	25.8	55.1	49.5	75.6	20.0	67.3	20.8	64.4	46.8	8.4
Chile	2.86	3.4	5889	729	13.1	31.5	31.5	17.6	4.2	15.3	69.5	66.7	82.0	34.0	79.8	7.8	75.7	32.2	7.3
<b>Promedio grupo III</b>	<b>3.28</b>	<b>3.8</b>	<b>6047</b>	<b>994</b>	<b>17.9</b>	<b>32.7</b>	<b>24.5</b>	<b>17.6</b>	<b>5.0</b>	<b>20.2</b>	<b>60.5</b>	<b>57.6</b>	<b>78.9</b>	<b>27.3</b>	<b>71.2</b>	<b>11.6</b>	<b>71.6</b>	<b>41.1</b>	<b>8.6</b>
<b>Promedio 17 países</b>	<b>5.6</b>	<b>6.1</b>	<b>3721</b>	<b>454</b>	<b>11.9</b>	<b>37.8</b>	<b>21.8</b>	<b>12.2</b>	<b>3.7</b>	<b>24.5</b>	<b>44.8</b>	<b>35.8</b>	<b>64.8</b>	<b>12.0</b>	<b>51.7</b>	<b>26.4</b>	<b>57.9</b>	<b>57.0</b>	<b>7.0</b>

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

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abramo, Laís (2004), Inserción laboral de las mujeres en América Latina: ¿una fuerza de trabajo secundaria?, Estudios Feministas, Florianópolis, Mayo-Agosto 2004

Abramo, Laís y Todazo, Rosalía (1998), Género y trabajo en las decisiones empresariales, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo No 7, Género, Tecnología e Trabalho, 1998

Anker, Richard, Igor Chernyshev, Philippe Egger, Farhad Mehran and Joseph Ritter (2002), Measuring Decent Work with Statistical Indicators, Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Group, International Labour Office, Geneva, October 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007), Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean.

Beccaria, L. (2007), La medición del ingreso para los estudios de Pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos, CEPAL, Serie Estudios estadísticos y prospectivos No. 60, Santiago de Chile.

Becker (1985), “Human capital and the sex division of Labor”, Journal of Labor Economic, 1985.

Becker (1971), The economics of discrimination, Harvard University Press, 1957; 1971 2a edición.

Cecchini, S. y Uthoff, A. (2008), Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005, Revista de la Cepal No. 94.

\_\_\_\_\_ (2007), Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, CEPAL, Serie políticas sociales 136, Santiago de Chile

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2006), “Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades”, documento presentado al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, 18 y 19 de julio.

CEPAL (2008a), Panorama Social de América Latina 2007, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2008b), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2008c), La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades, LC/G.2367(SES.32/3), Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2007a), Panorama social de América Latina 2006, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2007b), Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, LC/G.2335), Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2007c), Progreso técnico y cambio estructural en América Latina y el Caribe, documento de proyecto, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2007d), Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2006a), Panorama social de América Latina 2005, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2006b), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2004a), Panorama social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2004b): Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999, LC/G.2212-P, abril de 2004

\_\_\_\_\_ (2002): Panorama social de América Latina 2001-2002, LC/G.2183-P/E, Octubre 2002

\_\_\_\_\_ (2000a), La brecha de la equidad: Una segunda evaluación, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2000b), Equidad, desarrollo y ciudadanía, LC/G.2071/Rev.1-P/E, agosto de 2000 Santiago de Chile.

CEPAL/OIJ, 2008: Juventud y Cohesión Social. Un modelo para Armar (por salir).

\_\_\_\_\_ (2004), La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias, Santiago de Chile, 2004.

CEPAL, PNUD y OIT (2008), Empleo, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente, Brasília.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (2008), Objetivos de desarrollo del Milenio, Presentación en el Taller Regional Mercosur: Hacia un enfoque regional de seguimiento de ODM, Buenos Aires 1-2 de octubre.

Corporación Latinobarómetro (2008), Informe 2008, noviembre, Santiago de Chile.

Geldstein y Delpino (1994), Mujeres como principal sostén económico del hogar, CENEP, Argentina, 1994

Gobierno de Chile (2008), Los objetivos de desarrollo del Milenio: Segundo informe del Gobierno de Chile.

Infante, R. (2008), América Latina. Informalidad y heterogeneidad estructural. Los desafíos de la convergencia productiva (por publicar).

Lanari, María Estela (2005), Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Argentina.

León, Arturo (2008), Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio, CEPAL/AECID, Santiago de Chile.

Medina, F. y Galván, M. (2008), Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005, CEPAL, Serie estudios estadísticos y prospectivos No. 63, Santiago de Chile.

Milosavljevic, V. (2007), Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina, CEPAL-UNIFEM, Santiago de Chile 2007, LC/G.2321-P.

Naciones Unidas (2008a), Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe 2008.

\_\_\_\_\_ (2008b), Indicadores de los Objetivos de desarrollo del Milenio.

\_\_\_\_\_ (2007), Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe, LC/G.2352, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2005), Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe, (LC/G.2331-P), J. L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.

\_\_\_\_\_ (1995), Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, A/RES/50/81, 13 de marzo de 1996.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007a), Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition.

\_\_\_\_\_ (2007b), Panorama laboral 2007, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_ (2006), Panorama laboral 2006, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_ (1999), Memoria del Director General: Trabajo decente, 87a reunión, Ginebra, junio de 1999.

OIT-PREALC (1979), Participación laboral femenina y diferencias de remuneraciones según sexo en América Latina, Investigaciones sobre empleo No 13, 1979.

Piore, Michael y Doeringer, Peter (1985), Internal labor market and manpower analysis, M.E. Sharpe Inc. 1985.

Piore, Michael y Berger, Suzanne (1980), Dualism and discontinuity in industrial societies, Cambridge University Press, London, 1980.

Presidência da Republica (2007), Objetivos de desenvolvimento do milenio: Relatório nacional de acompanhamento.

Presidencia de la Nación Argentina (2003), Objetivos de desarrollo del Milenio Argentina: La oportunidad para su reencuentro.

Sen, A. (1999), Alocución en la 87a Conferencia Internacional del Trabajo, 15 de junio de 1999.

Uthoff, A., Vera, C. y Ruedi N. (2006), Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 169, CEPAL, Santiago de Chile.

## **CAPÍTULO III: EL BONO DEMOGRÁFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN COBERTURA Y PROGRESIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA**

### **Introducción.**

Las transformaciones demográficas en América Latina se han acelerado en los últimos años. Las evidencias recientes indican que incluso los países más rezagados han entrado ya a una etapa de transición demográfica al menos moderada<sup>1</sup>. Como consecuencia, todos los países de la región están experimentando grandes cambios en las estructuras por edad, caracterizados principalmente por una importante reducción en el peso de la población infantil, y aumentos del peso de la población adulta y de las personas de edad.

Estos cambios en la estructura por edad configuran un período en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación a la de personas en edades potencialmente inactivas, las relaciones de dependencia descienden y alcanzan mínimos históricos para después aumentar como resultado del incremento de la proporción de personas mayores. En este período, comúnmente conocido como bono demográfico u oportunidad demográfica, se genera una situación particularmente favorable para el desarrollo ya que aumentan las posibilidades de ahorro y de inversión en el crecimiento económico. Prácticamente todos los países de América Latina están transitando ya por esta situación favorable, aunque por la heterogeneidad del avance demográfico, para algunos países la ventana de oportunidad está finalizando mientras para otros recién comienza .

Un impacto demográfico positivo para el sector educativo está operando ya claramente en la mayoría de los países. El ciclo educativo primario se ha beneficiado directamente del descenso relativo y absoluto de la población de menor edad.<sup>2</sup> Este cambio demográfico, sumado al esfuerzo realizado por los países para avanzar hacia el logro de la meta educativa del milenio, ha incidido en que gran parte de los países de la región estén cercanos a lograr la cobertura universal en el ciclo primario<sup>3</sup> aunque aún quedan retos pendientes muy importantes en este ciclo, tanto en la progresión como en la calidad<sup>4</sup>.

En las próximas décadas, no sólo se continuará reduciendo la demanda por educación primaria sino que se reducirá en términos relativos y posteriormente también en términos absolutos, la demanda por educación secundaria. Durante este período se abre la

---

<sup>1</sup> En la sección siguiente se presenta una clasificación de los países latinoamericanos según la etapa en que se encuentran de la transición demográfica basada en los niveles de fecundidad y de esperanza de vida.

<sup>2</sup> Se calcula que el número de estudiantes de primaria en la región como un todo descenderá de 67.8 millones en 2000 a 63.2 millones en 2015 (Wolf, y Gurria, 2005).

<sup>3</sup> Según estadísticas de UNESCO, solamente Colombia, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay tenían tasas netas de matrícula inferiores a 90 por ciento hacia 2000-2004. Ver UNESCO, Panorama Educativo 2007: Desafíos alcanzados y por alcanzar, noviembre 2007.

<sup>4</sup> En Guatemala, Honduras y El Salvador, por ejemplo, la tasa de supervivencia hasta el último grado de primaria apenas supera el 60 por ciento y en Nicaragua prácticamente la mitad de los niños no logran alcanzarlo.

oportunidad para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas para aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario, como estrategia para un mejor aprovechamiento del bono demográfico.

Como ha sido planteado de manera insistente por la CEPAL, una vez que la región ha alcanzado un punto muy avanzado en educación primaria, es necesario redoblar los esfuerzos para el aumento de la cobertura y calidad de la educación secundaria. Es a través de una educación secundaria de calidad, que puede lograrse el acceso de los jóvenes a empleos de mayor productividad y por lo tanto a ingresos que les permitan salir y mantenerse por encima de la línea de pobreza (CEPAL 1997). Es el camino para lograr una mejora significativa de la equidad, la cohesión social y evitar las trampas de transmisión intergeneracional de la pobreza.

El bono demográfico es una gran oportunidad para este salto hacia la cobertura universal con progresión oportuna en secundaria. Si el sistema educacional se expande a ritmos históricos y también el gasto en educación como porcentaje del PIB, tendremos aumentos mayores en el gasto por alumno y una menor relación del número de alumnos frente a la infraestructura y a los docentes.

Además de generar mayores oportunidades para los jóvenes de hoy, invertir en educación, salud y creación de empleos productivos durante el período de tiempo en que opera el bono demográfico representa también una oportunidad única de prepararse para el futuro ya que los resultados de tales inversiones son fundamentales para alcanzar los saltos productivos y el ahorro necesarios para hacer frente al aumento exponencial de costos que acompañarán el envejecimiento ineludible de la sociedad<sup>5</sup>. Es necesario mejorar las capacidades productivas para ampliar el empleo formal, las contribuciones a la seguridad social, las condiciones de la población activa, a fin de prever un mejor escenario para cuando se agote la oportunidad que representa el bono demográfico.

El presente documento se orienta a examinar cómo los cambios en la composición por edades que acompaña a la transición demográfica en América Latina, pueden contribuir a elevar significativamente la cobertura en la enseñanza secundaria y también mejorar los niveles de gasto por estudiante hasta los niveles típicos de los países desarrollados.

En la primera parte del capítulo, se presenta una visión general del contexto demográfico de la región así como de las tendencias pasadas y futuras de la población en edad escolar secundaria. En una primera sección, se hace un resumen de las principales tendencias demográficas observadas en América Latina desde 1950 y las trayectorias esperadas para el mediano y largo plazo. Además de señalar el proceso de transición demográfica que ha experimentado la región como un todo, también se toma en cuenta la gran heterogeneidad regional al utilizar la tipología elaborada por CEPAL para ubicar a los países en diferentes etapas de la transición. Se analizan también los efectos de la transición sobre la estructura de edades de la población utilizando las relaciones de dependencia, que

---

<sup>5</sup> En una simulación realizada recientemente por Lee y Mason (2008), muestran que las mejoras en productividad derivadas de una mejor educación, serían suficientes para cubrir los costos adicionales por el envejecimiento de la población.

constituyen una manera de apreciar la relación entre condiciones demográficas y otros aspectos del desarrollo socioeconómico. En base a estas tasas, se define el periodo del bono demográfico para cada país de la región, subrayando la gran diversidad de situaciones existentes en cuanto a la extensión de este período.

Al final de esta primera parte, y acercándose más a las consecuencias de las tendencias demográficas para el sector educativo, se observan primeramente las tendencias generales de la población en edad escolar secundaria para luego analizar la evolución de esta población a lo largo del periodo del bono demográfico.

En la segunda parte del capítulo se analiza desde una perspectiva económica el esfuerzo que los países de América Latina deben emprender para lograr alcanzar metas de cobertura y calidad de los aprendizajes en educación secundaria, y el papel que juega la demografía en este proceso.

Se llevarán a cabo tres tipos de análisis. En primer lugar, un análisis cruzado entre países de la matrícula, la inversión por estudiante, y el gasto total en relación con el PIB. Hemos utilizado los datos de la UNESCO centrados en torno a 2005 para 14 países de América Latina y 17 países de la OECD como un grupo de comparación.

En segundo lugar, calculamos los costos financieros de alcanzar tres diferentes objetivos para la educación secundaria en América Latina como región y para cada país en torno a 2005. Estos objetivos son: (a) alcanzar el 75% de matrícula neta en la enseñanza secundaria - según lo acordado por los países de América Latina en la Cumbre de las Américas en 1998, (b) lograr la universalización de la matrícula secundaria<sup>6</sup>, y (c) alcanzar los niveles de matrícula neta y de inversión por estudiante observados en educación secundaria en las naciones de la OECD<sup>7</sup>.

Por último, utilizamos las proyecciones de población de CELADE a fin de prever el impacto de los cambios en la estructura por edades, sobre la capacidad para alcanzar las 3 metas en el período del bono demográfico.

---

<sup>6</sup> La universalización de la educación secundaria para América Latina no es una meta que haya sido adoptada por los países, y aún es discutible su utilidad y factibilidad. Aquí se toma esta meta para fines ilustrativos de las implicaciones de los cambios demográficos sobre los avances más ambiciosos posibles en cobertura

<sup>7</sup> Aunque la cobertura promedio de los países de OECD está por debajo de la universalización, esta meta combinada de alta cobertura con alto gasto por alumno, es más exigente en términos de recursos, como se verá en el texto.

## 1. LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA Y EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO

América Latina se encuentra actualmente en una fase de profundas transformaciones demográficas, usualmente referido como transición demográfica. Durante este periodo se crea un contexto especialmente favorable al desarrollo en la medida que aumenta el peso relativo de las personas en edades potencialmente productivas y disminuye el de las personas en edades mayormente inactivas. A este periodo se lo identifican como “bono demográfico” o “ventana demográfica de oportunidades”, en alusión a las posibilidades que la coyuntura demográfica ofrece para un incremento de las tasas de crecimiento económico per capita y, por ende, de los niveles de bienestar de la población. Pese a las diferencias en términos del ritmo e intensidad del bono demográfico en los países de la región, en las próximas décadas, no sólo se continuará reduciendo la demanda por educación primaria sino que se reducirá en términos relativos y posteriormente también en términos absolutos, la demanda por educación secundaria. Esto abre la posibilidad de aprovechar el bono demográfico a través de inversiones en educación. Además de mayores oportunidades para los jóvenes de hoy representa también una oportunidad única de prepararse para los desafíos del envejecimiento de la sociedad que se avecina.

### 1.1 La transición demográfica, los cambios en la relación de dependencia y el bono demográfico

#### *Transición demográfica*

Al igual que otras regiones en desarrollo, América Latina se encuentra actualmente en un periodo de profundas transformaciones demográficas, usualmente referido como transición demográfica. Se trata de un proceso relativamente largo que parte de una situación inicial con altas tasas de mortalidad y fecundidad para arribar a una situación final en que estas tasas son significativamente más bajas. En ambas situaciones la tasa de crecimiento poblacional es baja. Sin embargo, en el transcurso del proceso la tasa de crecimiento suele primeramente incrementarse, como consecuencia de la caída en las tasas de mortalidad, para luego disminuir por efecto de la reducción en las tasas de fecundidad. En América Latina, la asincronía entre el inicio de la reducción de la mortalidad y el de la fecundidad generó un período relativamente corto de rápido crecimiento poblacional a mediados del siglo veinte, que ha sido responsable por cambios substanciales en la estructura por edad de la población regional<sup>8</sup>.

Durante la fase inicial de la transición demográfica—en que la mortalidad, principalmente infantil, se redujo mientras la fecundidad permanecía elevada—la

---

<sup>8</sup> Aunque a nivel regional y para los países más populosos en general la migración internacional no afecte mayormente la estructura por edad de la población, el impacto puede ser importante en el caso de países más chicos y de fuerte migración como por ejemplo Uruguay y Nicaragua. Por ser en general selectiva, la migración, además de modificar el tamaño, incide también en la estructura por edad, la composición por sexo y otras características socioeconómicas y demográficas de las poblaciones de origen y destino

población de la región se mantuvo considerablemente joven y hasta se rejuveneció levemente a consecuencia del aumento proporcional de los niños<sup>9</sup>. A partir de mediados de los años 60, el descenso continuo de la fecundidad, sumado a un aumento sostenido en la esperanza de vida, dio inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población en la medida que las generaciones más numerosas<sup>10</sup> fueron avanzando en el ciclo de vida.

El cuadro III.1 presenta un resumen de las transformaciones demográficas ocurridas en el pasado y proyectadas para el futuro en América Latina. Entre 1950 y la fecha actual, el número promedio de hijos de las mujeres latinoamericanas ha bajado de 5,9 a 2,4; las muertes de niños menores de 1 año han bajado de 128 a 22 por cada mil nacimientos; la expectativa media de vida de la población ha crecido de 52 a 73 años; y la tasa media anual de crecimiento ha disminuido de 2,8 a 1,3%. En el mismo periodo, la proporción de niños menores de 15 años se ha reducido de 40 a 30%, mientras la de personas de 60 años y más ha aumentado de 6 a 9%. Se espera que hasta el año 2050, la esperanza de vida haya alcanzado los 80 años, mientras el número promedio de hijos por mujer haya bajado a 1,9 (por debajo de la tasa de reemplazo<sup>11</sup>), la mortalidad infantil a 8 muertes por mil nacimientos y la tasa media de crecimiento poblacional a 0,2%. Como resultado de tales cambios, se proyecta que en 2050 la proporción de niños menores de 15 años habrá reducido casi a la mitad (del 30 al 18%) mientras la de personas mayores se habrá triplicado, del 9 al 24%. De ese modo, para la mitad de este siglo, uno de cada cuatro latinoamericanos será una persona mayor.

**CUADRO III.1**  
**INDICADORES DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA ENTRE 1950 Y 2050**

Indicadores	1950-1955	1975-1980	2005-2010	2025-2030	2045-2050
Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)	5.9	4.5	2.4	2.0	1.9
Esperanza de Vida al Nacer (años)	51.8	63.4	73.4	77.1	79.6
Tasa de Mortalidad Infantil (por mil nacimientos)	127.7	69.7	21.7	12.0	7.9
Tasa Anual de Crecimiento Poblacional (%)	2.8	2.3	1.3	0.7	0.2
Estructura etaria (%)	1950	1975	2005	2025	2050
0-14 años	40	41	30	23	18
15-59 años	54	52	61	62	58
60 años y más	6	6	9	14	24
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

<sup>9</sup> Entre 1950 y 1965, la mortalidad infantil en América Latina bajó de un promedio de 128 a 92 muertes de niños menores de 1 año por cada mil nacimientos, mientras la tasa global de fecundidad permaneció próxima de 6 hijos por mujer. En el mismo periodo la proporción de niños menores de 15 años en la población total aumentó de 40% a 43%.

<sup>10</sup> Se refiere a las generaciones nacidas durante el periodo inicial de la transición demográfica en que la mortalidad infantil se reducía mientras la fecundidad se mantenía en niveles elevados.

<sup>11</sup> Se considera como de reemplazo una tasa global de fecundidad de 2,1 hijos por mujer.

Sin embargo, los promedios regionales esconden situaciones muy disímiles entre los distintos países de la región en términos del ritmo e intensidad de los cambios demográficos. Con el fin de analizar esta variación entre países y de obtener una visión global de los cambios ocurridos en la región, CEPAL (2008) clasificó a los países latinoamericanos en 4 etapas distintas de la transición demográfica—muy avanzada, avanzada, plena y moderada—de acuerdo a sus niveles de fecundidad y de esperanza de vida.

Cuba ha sido clasificada de manera solitaria en la etapa de transición muy avanzada ya que su tasa global de fecundidad alcanzó el nivel de reemplazo de manera muy precoz en relación a los estándares regionales, entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Los países ubicados en la etapa de transición avanzada, por otro lado, se dividen en 3 subgrupos. El primero, integrado por Argentina y Uruguay, se caracteriza por un descenso temprano de las tasas vitales, ya que en ambos se registraron transiciones tanto de la fecundidad como de la mortalidad en la primera mitad del siglo pasado y ya a partir de 1950 exhibían niveles de fecundidad cercanos a los tres hijos por mujer.

El segundo subgrupo es conformado únicamente por Chile que si bien en 1950-1955 mostraba un nivel de fecundidad similar al de Cuba, tuvo un descenso menos acentuado. Aunque actualmente su tasa no es tan baja como la de Cuba, es el segundo país que ya se encuentra por debajo del nivel de reemplazo de su población. Tanto en Argentina y Uruguay como en Chile, las tasas actuales de crecimiento demográfico son inferiores a 1%.

El tercer subgrupo dentro de la etapa de transición avanzada lo integran Brasil, Colombia, Costa Rica y México. Estos países, en contraste con los demás países clasificados en esta etapa, tenían tasas globales de fecundidad bastante elevadas hasta mediados de los años sesenta, pero avanzaron rápido en la transición de la fecundidad de tal modo que esta se redujo a la mitad o menos hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Las tasas de crecimiento demográfico natural<sup>12</sup> en estos países oscilan entre un 1,3% y un 1,4%.

En la fase de transición plena coinciden dos grupos de países con trayectorias demográficas distintas. Por un lado están Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela, que habían logrado considerables descensos de la fecundidad a comienzos de los años ochenta, y por otro están Honduras, Nicaragua y Paraguay, en donde reducciones más significativas tuvieron lugar solamente en los últimos años. En la actualidad, ambos grupos de países se han equiparado en un nivel de fecundidad intermedio dentro de la región, pero con tasas de crecimiento demográfico natural aun heterogéneas y que van del 1,5% en Perú al 2,3% en Honduras.

Finalmente, en la etapa de transición moderada se encuentran Bolivia, Haití y Guatemala, países en los que si bien la fecundidad ha bajado estas siguen muy por arriba del

---

<sup>12</sup> La tasa de crecimiento natural no considera los movimientos migratorios. En diversos países de América Latina la tasa de crecimiento total es inferior a la de crecimiento natural debido a los fuertes saldos migratorios negativos.

promedio regional. En Guatemala, el descenso de la fecundidad ha sido particularmente lento, siendo su tasa de fecundidad la más alta de la región (4,2 hijos por mujer) en la actualidad, al igual que su tasa de crecimiento demográfico natural (2,8%). Haití y Bolivia, por otro lado, presentan las tasas más altas de mortalidad de la región, lo que se traduce en esperanzas de vida (61 y 66 años respectivamente) muy por debajo del promedio regional (73 años).

Pese a las diferencias arriba mencionadas que persisten al interior de la región, se podría decir, de una manera general, que América Latina ha experimentado un proceso considerablemente más rápido de transición demográfica en comparación con la experiencia de los países actualmente industrializados (ECLAC/CELADE/IDB, 1996). Mientras en estos últimos el proceso se extendió por más de un siglo, en América Latina apenas supera el medio siglo, en gran parte debido a que ya estaban disponibles los medios para un mejor control tanto de la mortalidad como de la fecundidad. En un periodo de aproximadamente treinta años, entre 1960 y 1990, los índices de fecundidad de la región, que se contaban entre los más altos del mundo, bajaron a niveles inferiores al promedio mundial. Como consecuencia, los cambios en la estructura por edades de la población, y en particular su envejecimiento, han sido mucho más rápidos en América Latina comparativamente al experimentado por los países industrializados<sup>13</sup>, lo que presupone la necesidad de medidas diferenciadas para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades que se derivan de la dinámica demográfica.

### *Cambios en la relación de dependencia*

Dado que el comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran, los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el proceso de desarrollo económico. Una alta proporción de personas dependientes, niños o adultos mayores, tiende a limitar el crecimiento económico ya que una parte significativa de los recursos es destinada a atender sus demandas. Por el contrario, una alta proporción de personas en edad de trabajar puede impulsar el crecimiento económico a través del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital resultante de la mayor proporción de trabajadores, y de la reducción del gasto en personas dependientes.

En este sentido, la relación de dependencia, al vincular la población en edades potencialmente inactivas (menores de 15 años y de 60 años y más), con la población en edades potencialmente activas (entre 15 y 59 años)<sup>14</sup> constituye un importante indicador de los efectos potenciales de los cambios demográficos sobre el desarrollo socioeconómico.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> En general, la población sigue envejeciendo en los países industrializados debido a la manutención de tasas muy bajas de fecundidad e incrementos en la longevidad. En Japón, por ejemplo, se espera que en el 2050 42% de la población tendrá 60 años o más de edad.

<sup>14</sup> Muchos estudios consideran como edades activas, para el cálculo de la relación de dependencia, al rango 15-64 años.

<sup>15</sup> Es importante tener en cuenta las limitaciones asociadas a las relaciones de dependencia expresadas en términos de rangos etarios. Por un lado, las personas no dejan de ser económicamente activas de manera automática a los 60 años, y no todas las personas entre 15 y 59 años son económicamente activas

Se estima que la relación de dependencia promedio en América Latina experimentó un aumento entre 1950 y mediados de los años 60 debido a un incremento relativo de la población infantil, y a partir de entonces empezó a reducirse de manera sostenida debido a la caída de la fecundidad. Se proyecta que esta reducción continúe hasta aproximadamente el año 2020, cuando vuelva a crecer gradualmente por cuenta del incremento relativo de la población adulta mayor. Aunque de una manera general los países latinoamericanos se ajustan a este modelo en términos de forma, en términos de *timing* existe una variación enorme entre ellos (véase cuadro III.2). La situación de tres países en fases distintas de la transición demográfica –Cuba en una etapa muy avanzada, México en etapa avanzada, y Guatemala en etapa moderada- ilustra bien esta diversidad.

**CUADRO III.2**  
**ASPECTOS RELATIVOS A LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA<sup>a</sup> (RD) EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Países	Período de reducción de la RD						Período en que la RD se mantiene inferior a 2/3		
	Valor máximo (VMA)	Año del VMA	Valor mínimo (VMI)	Año del VMI	Duración (años)	Magnitud (%)	Año inicial	Año final	Duración (años)
<i>América Latina</i>	97	1965	60	2019	54	38	2001	2041	40
Argentina	78	1989	63	2032	43	19	2007	2039	32
Bolivia	95	1974	57	2041	67	40	2019	2062	43
Brasil	97	1964	58	2007	43	41	1995	2040	45
Chile	92	1966	54	2011	45	41	1983	2026	43
Colombia	109	1965	56	2017	52	49	1998	2042	44
Costa Rica	115	1965	53	2014	49	54	1999	2041	42
Cuba	91	1974	53	1991	17	42	1983	2024	41
Ecuador	105	1965	61	2025	60	43	2008	2048	40
El Salvador	104	1968	57	2028	60	45	2011	2052	41
Guatemala	103	1988	55	2050	62	46	2029	2069	40
Haití	92	1970	57	2039	69	38	2018	2060	42
Honduras	111	1972	56	2040	68	50	2019	2059	40
México	110	1966	57	2022	56	48	2002	2036	34
Nicaragua	114	1965	59	2035	70	48	2013	2052	39
Panamá	102	1968	61	2020	52	40	1999	2036	37
Paraguay	113	1962	58	2038	76	48	2015	2055	40
Perú	99	1967	59	2017	50	41	2005	2049	44
Rep. Dominicana	114	1965	63	2027	62	44	2010	2048	38
Uruguay <sup>b</sup>	74	1989	67	2016	27	9	-	-	-
Venezuela (Rep. Bol.)	104	1966	61	2020	54	41	2002	2048	46

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

(particularmente en el caso de las mujeres, en que pese su creciente participación laboral). Por otro lado, en la medida en que se incrementa el periodo de entrenamiento para la vida laboral, un número creciente de adolescentes y adultos jóvenes permanecen más tiempo en la escuela y fuera del mercado de trabajo, extendiendo el periodo de dependencia joven mucho más allá de los 15 años. Estas observaciones sugieren que las tendencias en las relaciones de dependencia representan apenas un indicativo del impacto económico resultante de los cambios entre grupos etarios clave de la población.

<sup>a</sup> Número de personas menores de 15 años y de 60 años y más por cada cien personas entre 15 y 59 años.

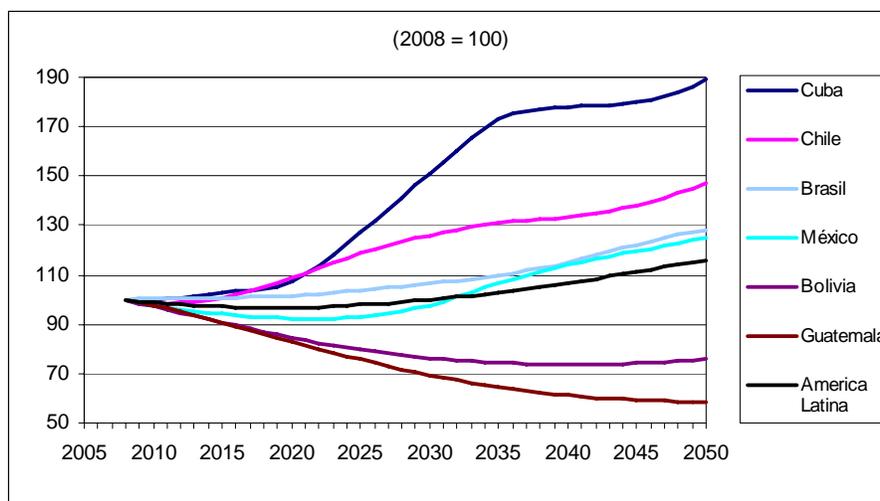
<sup>b</sup> Después de alcanzar su valor máximo, la relación de dependencia en Uruguay ya no desciende por debajo de 2/3

En Cuba, el período de descenso de la relación de dependencia es mucho más corto que en los otros países, y se estima que, después de un largo periodo de estabilización en niveles relativamente bajos, volverán a subir de manera mucho más acentuada. En México, la relación de dependencia alcanzó niveles extremadamente elevados al principio del período –como resultado de los altos niveles de dependencia infantil- para luego experimentar un fuerte proceso de baja, que se espera va a durar hasta mediados de la década de 2020. En Guatemala, por otro lado, la relación de dependencia ha disminuido de manera más gradual –debido a la mantención de niveles de fecundidad relativamente altos- y se proyecta que seguirá disminuyendo hasta la mitad de este siglo. Asimismo, se proyecta entre los países latinoamericanos una convergencia de la relación de dependencia infantil (que relaciona el número de niños y el de personas en edades activas) y una creciente disparidad en la relación de dependencia en la vejez (que relaciona el número de personas mayores y el de personas en edades activas).

El gráfico III.1 ilustra la diversidad de trayectorias que seguirá la relación de dependencia en las próximas décadas de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentran los países de la región. El gráfico toma el año 2008 como base (igual a 100) y compara los valores proyectados hasta el año 2050 contra esta base. Se observa claramente una tendencia decreciente de la relación de dependencia en los países más rezagados en el proceso de transición como Bolivia y Guatemala, y una tendencia fuertemente ascendente en el caso de los países más avanzados en el proceso como Cuba y Chile. Mientras tanto, en países como Brasil y México, que se encuentran en etapas intermedias<sup>16</sup> en el proceso de transición demográfica, la relación de dependencia tiende a crecer de manera similar al promedio latinoamericano, o sea con una intensidad significativamente menor que en el caso de los países en etapas más avanzadas en el proceso. La comparación entre los casos extremos de Cuba y Guatemala da una buena idea de la diversidad de situaciones demográficas que coexisten en la región: mientras en Cuba se espera que la relación de dependencia prácticamente doble hasta el año 2050, en Guatemala se espera que la relación se reduzca casi a la mitad.

**GRÁFICO III.1**  
**TENDENCIA FUTURA DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA TOTAL <sup>a</sup>**  
**EN PAÍSES SELECCIONADOS, AMÉRICA LATINA, 2008-2050**

<sup>16</sup> Como se menciona anteriormente en el texto, Brasil y México están clasificados en un subgrupo menos adelantado que el de Chile dentro de la etapa avanzada de la transición demográfica. Esto debido a que tenían tasas globales de fecundidad significativamente más elevadas que en Chile al principio de la transición



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

<sup>a</sup> Número de personas menores de 15 años y de 60 años y más por cada cien personas entre 15 y 59 años.

### *Bono demográfico*

Durante la transición demográfica hay un periodo en que la relación de dependencia desciende substancialmente, en la medida que aumenta el peso relativo de las personas en edades potencialmente productivas y disminuye el de las personas en edades mayormente inactivas. En este periodo, se crea un contexto especialmente favorable al desarrollo debido a la mayor viabilidad de ahorro y oportunidad de inversiones en el crecimiento económico, al mismo tiempo en que se reduce la presión por recursos en la educación básica. En general, a este periodo se lo identifican como “bono demográfico” o “ventana demográfica de oportunidades”, en alusión a las posibilidades que la coyuntura demográfica ofrece para un incremento de las tasas de crecimiento económico per capita y, por ende, de los niveles de bienestar de la población.

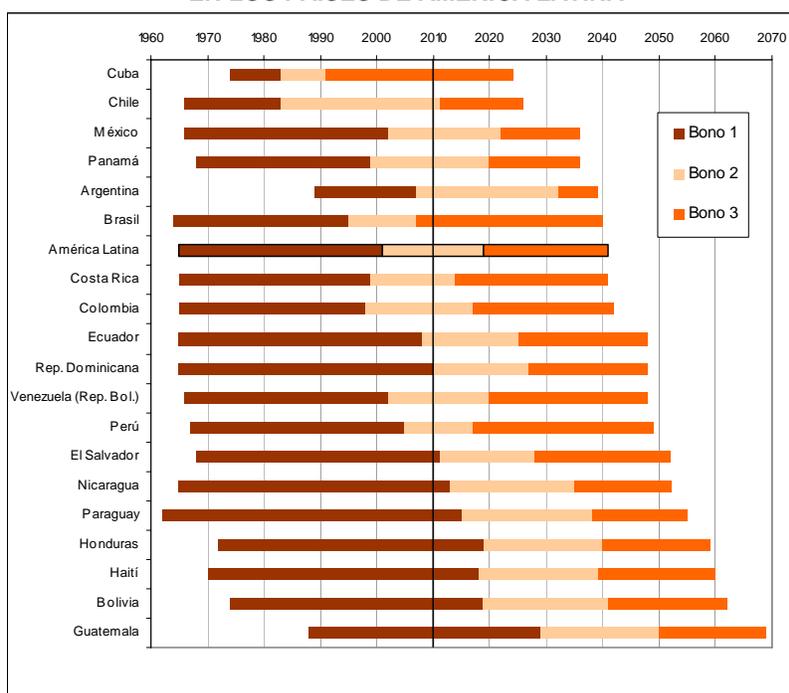
Lógicamente, los beneficios asociados a este período no se dan de manera automática. Dependen mas bien de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio a un desarrollo sostenido (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Adioetomo et al., 2005; Wong y Carvalho, 2006). En particular, requieren de fuertes inversiones en capital humano, especialmente en lo que se refiere a la educación de los jóvenes, a fin de que aumente su productividad

De hecho, la combinación de una fuerza de trabajo amplia, joven y altamente capacitada para el empleo y un contingente de personas mayores dependientes relativamente pequeño constituye una situación altamente favorable al crecimiento económico, como lo demuestra la historia reciente de los países del sudeste asiático. El aumento en la productividad observado en estos países se debió en gran medida a las fuertes inversiones en la educación de los jóvenes durante el período del bono demográfico (UNFPA, 1998; Mason, 2002).

En general, no existe una medida exacta de los límites del bono demográfico, y su definición en términos de la evolución de la relación de dependencia suele variar. En este estudio, se considera el periodo de bono demográfico subdividido en tres fases: en la primera (bono 1), la relación de dependencia disminuye pero todavía se mantiene relativamente alta, por arriba de 2 dependientes por cada 3 personas en edades activas. En la segunda fase (bono 2), la relación de dependencia alcanza niveles más favorables, por debajo de 2 dependientes para cada 3 en edades activas, y sigue bajando. Finalmente, en la tercera fase (bono 3), la relación de dependencia empieza a subir debido al aumento proporcional de las personas mayores, pero todavía se mantiene en niveles favorables, por debajo de 2 dependientes por cada 3 en edades activas.

Aunque el inicio del bono demográfico no varía de manera significativa entre los países de la región -en casi todos la relación de dependencia empieza a bajar alrededor de la mitad de los años sesenta- existe una grande heterogeneidad en cuanto a la extensión del bono y a la duración de cada una de sus distintas fases (véase gráfico III.2). En general, se estima que en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica el periodo del bono será menos extenso que en los países que se encuentran más atrasados en el proceso. En Cuba y Chile, por ejemplo, se espera que el bono termine alrededor del primer cuarto del siglo. En Brasil y Costa Rica, el bono se va a extender hasta principios de la década de 2040, mientras que en Perú y Ecuador está previsto para terminar cerca del 2050. En siete países, entre los cuales se destacan Bolivia y Guatemala, la duración del bono se extenderá más allá de la mitad de este siglo. En Bolivia, se espera que el bono termine en el año 2062 mientras en Guatemala en el 2069.

**GRÁFICO III.2  
EXTENSIÓN Y ESTRUCTURA DEL BONO DEMOGRÁFICO  
EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Notas:

(1) Bono 1: periodo en que relación de dependencia es decreciente pero mayor que 2/3; Bono 2: periodo en que relación de dependencia es decreciente y menor que 2/3; Bono 3: periodo en que relación de dependencia es creciente pero menor que 2/3.

(2) El gráfico no incluye Uruguay debido a que después de alcanzar su valor máximo, la relación de dependencia en este país ya no desciende por debajo de 2 dependientes para cada 3 en edades activas.

Actualmente, la población de América Latina se encuentra, en promedio, en la segunda y más favorable fase del bono demográfico, en que la relación de dependencia alcanza niveles relativamente bajos y se mantiene descendiente. Esta fase tuvo inicio alrededor de principios del siglo veinte uno y se espera va a durar hasta finales de la próxima década, cuando entonces tiene inicio la tercera fase, prevista para durar hasta comienzos de los años 2040. En apenas dos países, Cuba, desde principios de los años noventa, y Brasil, a partir del 2007, el bono demográfico ya adentró la tercera fase. En Chile, se prevé que el inicio de esta fase se dará muy pronto, a partir del 2011. Además de Chile, otros ocho países se encuentran en la segunda fase del bono –Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Republica Bolivariana de Venezuela, Panamá y Perú- mientras los ocho restantes siguen todavía en la primera fase del bono (gráfico III.2)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El gráfico no incluye Uruguay debido a que en este país no se caracteriza un período de bono demográfico. Mientras para el promedio de América Latina la relación de dependencia bajó un 38% entre su valor máximo y su valor mínimo, en Uruguay el descenso fue solamente de 9%. Además, después de alcanzar un valor máximo significativamente menor que el promedio regional, la relación de dependencia en este país se mantuvo siempre por arriba de 2 dependientes para cada 3 en edades activas (véase cuadro

*Aprovechar la oportunidad que ofrece el bono, es prepararse para el futuro*

Como se ha visto hasta ahora, los países de América Latina, sin excepción, se encuentran actualmente en medio a una coyuntura favorable al desarrollo económico ayudada por el bono demográfico. En algunos países este período ya ingresó o está próximo de ingresar en una etapa terminal, mientras en otros, se encuentra en una etapa todavía inicial, con perspectiva de extenderse hasta las próximas cinco o seis décadas. Así que, más tarde en algunos países y más temprano en otros la ventaja de una relación favorable entre la población en edades activas y dependientes tenderá a modificarse, como resultado del incremento proporcional continuo de las personas mayores.

Vendrá entonces un período de rápido envejecimiento poblacional, que traerá nuevos desafíos a la sociedad, y requerirá de programas y políticas públicas de ajuste en diversas áreas, incluyendo la provisión de cuidados de salud de larga duración y el financiamiento de pensiones a una población progresivamente envejecida.

Efectivamente, el envejecimiento que se vislumbra en el futuro de cada uno de los países latinoamericanos resultará en una inversión de la ecuación de dependencia, con un aumento sostenido de dependientes mayores frente a jóvenes y adultos en edad de trabajar. Si se alcanza esa fase en condiciones económicas desfavorables, sin crecimiento y ahorro previos, la carga de la población dependiente sobre el grupo productivo exigirá grandes transferencias de recursos de las personas activas a las personas mayores dependientes, dando origen a una situación que puede generar no solo conflictos intergeneracionales sino también problemas de solvencia que podrían poner en riesgo el financiamiento de sistemas clave como la salud y la seguridad social.

En este sentido, aprovechar el bono demográfico a través de inversiones en educación, además de la creación de empleos productivos no sólo implica mayores oportunidades para los jóvenes de hoy sino que también representa una oportunidad única de prepararse para el futuro ya que los logros económicos derivados de tales inversiones harán posible los saltos productivos y el ahorro necesarios para hacer frente al aumento exponencial de costos asociados al envejecimiento de la sociedad.

## 1.2 La educación secundaria en el contexto del bono demográfico

Las tendencias de la población joven, en particular la que se concentra en el grupo de edad escolar secundaria, se vinculan directamente a una importante parcela del bono demográfico resultante de los cambios en el balance proporcional de los diferentes grupos etarios de la población. Durante la fase inicial del bono los contingentes de jóvenes en edad escolar secundaria suelen crecer rápidamente. Tal situación plantea una serie de exigencias en términos de política pública que son cruciales para el aprovechamiento del bono, en particular en cuanto a la oferta de educación secundaria de calidad y a la

---

III.2. La fuerte emigración de población en edades activas podría ser uno de los factores relacionados con esta situación.

generación de empleo adecuado para garantizar el aprovechamiento de la mano de obra creciente y cada vez mejor entrenada y educada.

En la medida en que se avanza en el periodo del bono, los contingentes en edad escolar secundaria se estabilizan para luego empezar a decrecer, generando una oportunidad única para expandir la cobertura y mejorar la calidad de los aprendizajes en la educación secundaria, mientras la presión por gastos públicos por parte de la población adulta mayor se mantiene en niveles relativamente bajos.

En el análisis que sigue se hace una descripción de las tendencias generales de la población en edad escolar secundaria para luego analizar su evolución en el marco de las distintas fases del bono demográfico.

#### *Tendencias generales de la población en edad escolar secundaria*

El volumen y peso relativo de los jóvenes en edad escolar secundaria dentro de la población latinoamericana varía de acuerdo a la trayectoria de la transición demográfica. De una manera general, la proporción en este grupo de edad disminuye en el inicio de la transición, cuando se expande aceleradamente el número de niños. En el transcurso de la transición, el peso relativo de estos jóvenes primero aumenta, debido a la incorporación de las cohortes nacidas durante el periodo de descenso sostenido de la fecundidad, y después vuelve a disminuir, en consecuencia del proceso continuo de envejecimiento de la población. En términos absolutos, el volumen de jóvenes en edad escolar secundaria suele aumentar de manera continua en el transcurso de las primeras fases de la transición, hasta alcanzar un punto de inflexión a partir del cual las generaciones entrantes en este grupo poblacional son cada vez más reducidas en comparación a las generaciones anteriores debido a la disminución de los índices de fecundidad.

Los 64 millones de jóvenes latinoamericanos entre 12 y 17 años que constituyen la población en edad escolar secundaria actual de la región<sup>18</sup> son tres veces más numerosos que los jóvenes que existían en este mismo grupo de edad en 1950. Se espera que este contingente permanezca más o menos estable durante la próxima década y media, pasando a disminuir gradualmente a partir de entonces. En 2050, se proyecta que habrá aproximadamente 57 millones de jóvenes en edad escolar secundaria en América Latina, lo que representa una reducción de aproximadamente 10% en relación al contingente actual (cuadro III.3). En términos relativos, la proporción en edad escolar secundaria que era de 12,7% en 1950 ha bajado a los actuales 11,3% tras haberse elevado a 14% en 1975. Para el futuro se proyecta una reducción progresiva de su participación relativa, que en 2050 no alcanzara más que un 7,5%.

---

<sup>18</sup> El rango de edad relativo a la educación secundaria varía ligeramente entre los países de América Latina (véase cuadro III.3). Para efecto ilustrativo, este estudio considera el rango más común entre los países, de 12 a 17 años, como el promedio regional.

**CUADRO III.3**  
**VOLUMEN, PARTICIPACIÓN RELATIVA Y VARIACIÓN PASADA Y FUTURA DE LA POBLACIÓN EN**  
**EDAD ESCOLAR SECUNDARIA, AMÉRICA LATINA, 1950-2050**

Países	Grupo de edad	Población en edad escolar secundaria										Variación entre 1950 y 2008 (2008/1950)	Variación entre 2008 y 2050 (portentaje)
		Volumen (miles)					Participación relativa (%)						
		1950	1975	2008	2025	2050	1950	1975	2008	2025	2050		
<i>América Latina</i>	12-17	20474	44096	64059	64159	56904	12.7	14.0	11.3	9.5	7.5	3.1	-11
Argentina	12-17	1877	2777	4140	4111	3632	10.9	10.7	10.4	9.0	7.2	2.2	-12
Bolivia	12-17	355	638	1335	1531	1414	13.1	13.4	13.3	11.5	8.4	3.8	6
Brasil	11-17	8428	18386	23585	24785	21761	15.6	17.0	12.1	10.8	8.5	2.8	-8
Chile	12-17	710	1512	1754	1506	1369	11.7	14.5	10.5	7.9	6.8	2.5	-22
Colombia	11-16	1638	3941	5478	5014	4531	13.0	15.6	11.7	9.0	7.3	3.3	-17
Costa Rica	12-16	94	273	430	402	358	9.7	13.3	9.5	7.2	5.8	4.6	-17
Cuba	12-17	739	1208	921	647	535	12.5	12.8	8.2	5.8	5.4	1.2	-42
Ecuador	12-17	418	953	1674	1693	1552	12.3	13.8	12.1	9.9	7.7	4.0	-7
El Salvador	13-18	254	567	877	952	914	13.0	13.8	12.1	10.4	8.2	3.5	4
Guatemala	13-17	352	690	1597	2174	2225	11.2	11.1	11.7	10.9	8.0	4.5	39
Haití	12-18	486	816	1548	1700	1707	15.1	15.9	15.9	13.5	10.6	3.2	10
Honduras	13-18	188	427	1027	1134	1029	12.7	13.7	14.0	11.6	8.3	5.5	0
México	12-17	3562	8605	12616	11235	9180	12.8	14.2	11.7	9.1	7.0	3.5	-27
Nicaragua	13-17	147	343	673	640	541	11.4	12.3	11.9	9.4	6.8	4.6	-20
Panamá	12-17	103	239	375	408	386	12.0	13.9	11.0	9.7	7.8	3.6	3
Paraguay	12-17	204	411	817	881	843	13.9	14.7	13.1	10.9	8.4	4.0	3
Perú	12-16	847	1787	2903	2764	2488	11.1	11.8	10.3	8.2	6.4	3.4	-14
Rep. Dominicana	12-17	341	784	1199	1253	1114	14.4	15.2	12.3	10.7	8.3	3.5	-7
Uruguay	12-17	240	301	320	289	262	10.7	10.6	9.6	8.1	7.0	1.3	-18
Venezuela (Rep. Bol.)	12-16	534	1583	2729	2911	2657	10.5	12.4	9.8	8.3	6.5	5.1	-3

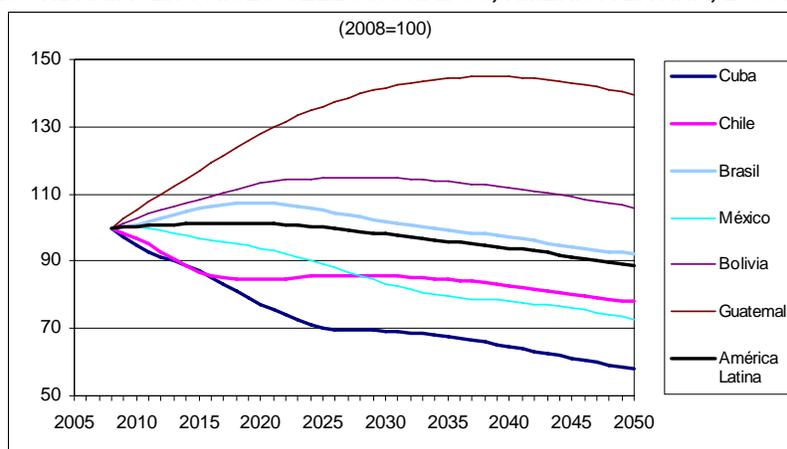
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Debido a que los cambios demográficos no se dan de manera uniforme al interior de América Latina, sus efectos sobre la población en edad escolar secundaria también suele variar substancialmente entre los países de la región. Aunque con una importante variación y algunas excepciones, la población en edad escolar secundaria se ha incrementado de manera significativa en las últimas décadas en la mayoría de los países de la región. En algunos, como Argentina, Brasil y Chile, este contingente poblacional ha aumentado entre dos y tres veces desde la mitad del siglo pasado hasta hoy (véase cuadro III.3). En otros, como Colombia, México y República Dominicana, el aumento durante este mismo período ha sido de tres a cuatro veces. En Costa Rica, Guatemala y Nicaragua la expansión de la población en edad escolar secundaria ha sido de cuatro a cinco veces, mientras en Honduras y la República Bolivariana de Venezuela, el aumento ha sido del orden de más de cinco veces. En contraste a estos aumentos abultados, los incrementos en Cuba y Uruguay han sido mucho menos prominentes, del orden de solamente 30%. En el caso de Cuba, sin embargo, el número de jóvenes en edad escolar secundaria ha variado

de manera importante durante el período, aumentando considerablemente hasta mediados de los años 70 y comienzos de los años 80 para luego disminuir.

Los gráficos III.3 y III.4 ilustran las tendencias futuras en términos absolutos y relativos de la población en edad escolar secundaria, tomando como ejemplo un grupo de países que se encuentran en distintas fases de la transición demográfica. En ambos gráficos se considera el año 2008 como base, contra el cual se relacionan los valores proyectados en los años siguientes hasta el 2050. Se observa una clara distinción entre los países que se encuentran en etapas opuestas de la transición demográfica. Mientras en Bolivia y Guatemala, países más rezagados en el proceso, la población en el rango de edad escolar secundaria seguirá incrementándose durante varias décadas, y su participación relativa disminuirá de manera mas suave que el promedio regional, en Cuba y Chile, países mas avanzados en el proceso, se espera que el contingente en edad escolar secundaria siga una tendencia decreciente, y que su participación relativa disminuya de manera mas intensa que el promedio regional. En el caso de los países que se encuentran en fases intermedias de la transición, se estima que las reducciones tanto en términos absolutos cuanto relativos serán más intensas en México que en Brasil.

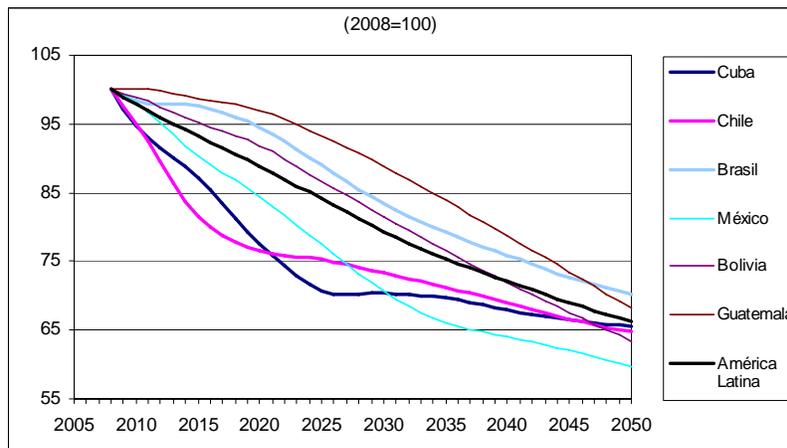
**GRÁFICO III.3**  
**TENDENCIA FUTURA DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA<sup>a</sup> EN PAÍSES SELECCIONADOS, AMÉRICA LATINA, 2008-2050**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

<sup>a</sup> El rango de edades relativo a la educación secundaria varía levemente entre los países de la región. Para el promedio de América Latina considerase el rango 12-17 años.

**GRÁFICO III.4**  
**TENDENCIA FUTURA DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA<sup>a</sup> EN PAÍSES SELECCIONADOS, AMÉRICA LATINA, 2008-2050**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

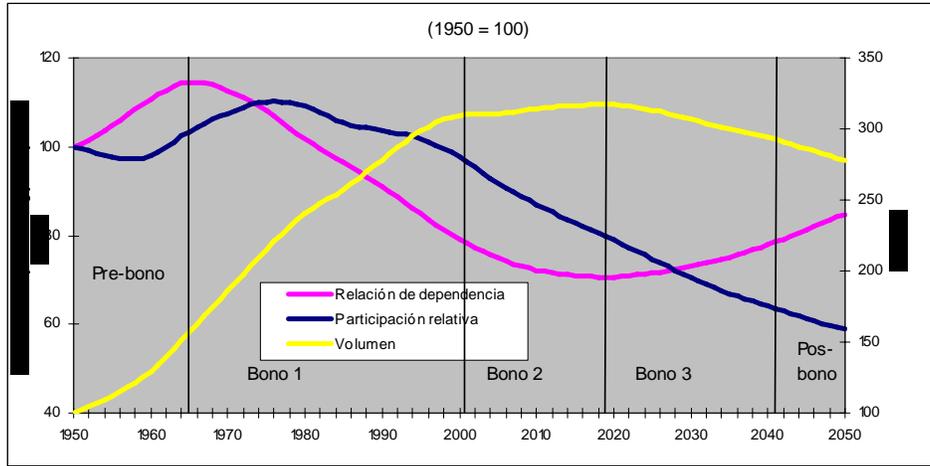
<sup>a</sup> El rango de edades relativo a la educación secundaria varía levemente entre los países de la región. Para el promedio de América Latina considerase el rango 12-17 años.

#### *Evolución de la población en edad escolar secundaria a lo largo del bono demográfico*

Conforme ya se ha mencionado anteriormente, el estudio distingue tres fases distintas del bono demográfico. En la primera (bono 1), la relación de dependencia es alta pero decreciente; en la segunda (bono 2), la relación de dependencia alcanza niveles más favorables y sigue bajando; y en la tercera (bono 3), la relación de dependencia empieza a crecer pero se mantiene todavía en niveles favorables.

Los gráficos III.5 a III.8, relativos al promedio regional y a países que se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica, muestran que las tendencias de la población en edad escolar secundaria a lo largo de las distintas fases del bono demográfico no varían de manera significativa entre los diferentes países seleccionados, pese a las importantes variaciones que existen entre ellos en términos de extensión y estructura del bono. Tanto en Chile, país más avanzado en la transición demográfica, cuanto en Brasil, en una etapa intermedia y Bolivia, más rezagado, el contingente en edad escolar secundaria se incrementa de manera importante durante la fase inicial del bono, mientras su participación relativa se mantiene relativamente estable, aumentando ligeramente al principio para luego empezar a disminuir también de manera gradual.

**GRÁFICO III.5**  
**AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, VOLUMEN Y PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA EN LAS DISTINTAS FASES DEL BONO DEMOGRÁFICO**

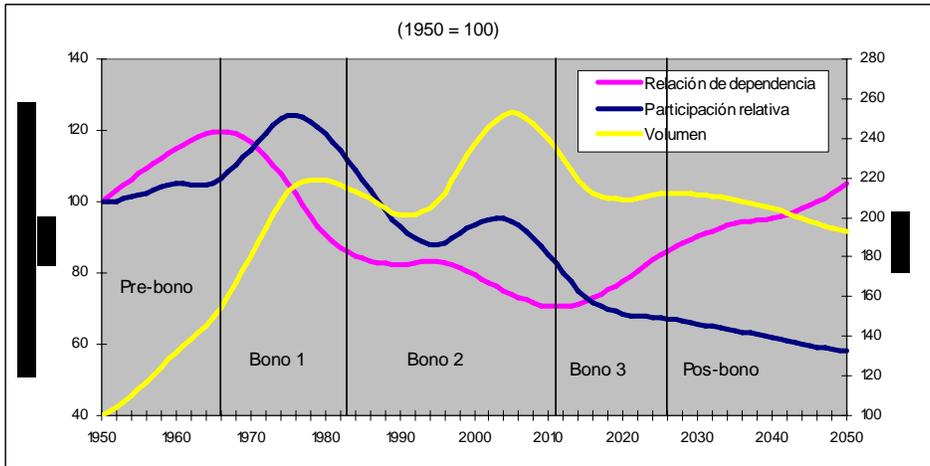


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Notas:

- (1) El rango de edades relativo a la educación secundaria varía levemente entre los países de la región. Para el promedio de América Latina considerase el rango 12-17 años.
- (2) véase definición de las distintas fases del bono demográfico en la nota del gráfico 2

**GRÁFICO III.6**  
**CHILE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, VOLUMEN Y PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA EN LAS DISTINTAS FASES DEL BONO DEMOGRÁFICO**

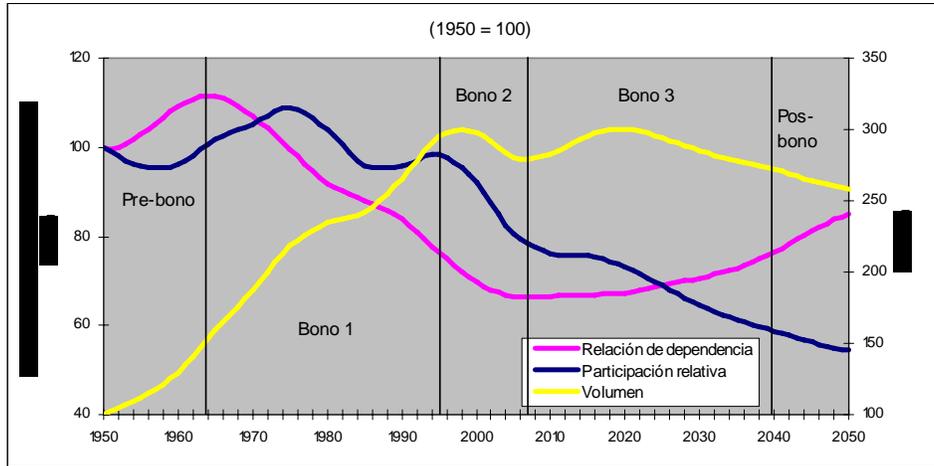


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Notas:

- (1) El rango de edades relativo a la educación secundaria en Chile es 12-17 años.
- (2) véase definición de las distintas fases del bono demográfico en la nota del gráfico 2

**GRÁFICO III.7**  
**BRASIL: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, VOLUMEN Y PARTICIPACIÓN RELATIVA**  
**DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA EN LAS DISTINTAS**  
**FASES DEL BONO DEMOGRÁFICO**

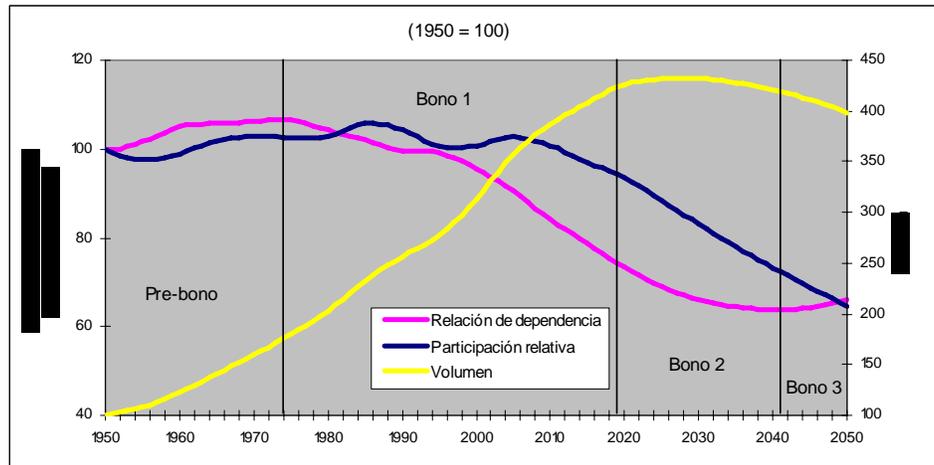


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Notas:

- (1) El rango de edades relativo a la educación secundaria en Brasil es 11-17 años.
- (2) véase definición de las distintas fases del bono demográfico en la nota del gráfico 2

**GRÁFICO III.8**  
**BOLIVIA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, VOLUMEN Y PARTICIPACIÓN**  
**RELATIVA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SECUNDARIA EN**  
**LAS DISTINTAS FASES DEL BONO DEMOGRÁFICO**



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Notas:

- (1) El rango de edades relativo a la educación secundaria en Bolivia es 12-17 años.
- (2) véase definición de las distintas fases del bono demográfico en la nota del gráfico III.2

Durante la segunda y más favorable fase del bono, el peso relativo del grupo de edad escolar secundaria disminuye significativamente mientras su contingente absoluto se

mantiene más o menos estable con una leve tendencia decreciente al final<sup>19</sup>. En la tercera fase del bono, cuando la relación de dependencia vuelve a subir pero la proporción de personas mayores se mantiene todavía baja, el grupo poblacional en edad escolar secundaria decrece tanto en términos relativos cuanto absolutos.

Aunque la tendencia decreciente de la población en edad escolar secundaria tiende a continuar mas allá del periodo de bono en todos los países, el contexto en este caso ya será menos favorable para inversiones en educación, teniendo en vista el aumento progresivo de la presión por gastos públicos en otras aéreas como salud y pensiones, resultante del envejecimiento de la población.

En las secciones que siguen se analiza desde una perspectiva económica el esfuerzo que los países de América Latina deben emprender para lograr alcanzar metas de cobertura en educación secundaria, y el papel que juega la demografía en este proceso.

---

<sup>19</sup> En Chile se observa una oscilación importante que probablemente se debe a eventos demográficos pasados.

## 2. IMPACTO DEMOGRÁFICO SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Un impacto demográfico positivo para el sector educativo está operando ya claramente en la mayoría de los países. La magnitud del ahorro que será generado por la reducción de las relaciones de dependencia de la población en edad escolar primaria y secundaria, durante todo el período de bono demográfico, será considerable. En todos los países, este ahorro sería suficiente para cubrir el costo de una cobertura universal de educación secundaria, y constituye una buena contribución para lograr metas más ambiciosas en términos de inversión por estudiante. Dado que los recursos generados por este ahorro no se realizan en el presente sino en el transcurso de la transformación demográfica hasta el final del período de bono demográfico de cada país, es necesario que los países encuentren una forma de financiar ahora los recursos que podrán ahorrar en el futuro.

### 2.1 Cobertura actual y metas de la educación en AL.

En la Cumbre de las Américas de 1998, realizada en Santiago, Chile, los países de la región se comprometieron con tres metas fundamentales para ser cumplidas hacia 2010<sup>20</sup>:

1. El acceso, permanencia y conclusión del 100% de los menores a una educación primaria de calidad.
2. El acceso para por lo menos 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria.
3. La responsabilidad de ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.

Según la evaluación de estas metas realizada por UNESCO en 2007, el acceso a la educación primaria en los países de la región es un fenómeno cercano a la universalización, siendo Ecuador, Panamá, México y Brasil los que más recientemente han alcanzado tal logro (UNESCO, 2007). A pesar de los avances indudables, una parte importante de los países de América Latina tendrán que hacer esfuerzos adicionales para alcanzar el reto de la cobertura primaria universal, como en los casos de Colombia, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay donde se mantienen tasas netas de matrícula en primaria inferiores a 90%.

Es claro que las tasas netas de matrícula son una medida de acceso a la primaria, y parcialmente, al sistema educativo, pero ellas no reflejan la medida en que los estudiantes logran la progresión y culminación de su respectivo ciclo educativo. Debido a esto, aún para los países que ostentan altas tasas de matrícula en primaria, persisten los fenómenos de repitencia, abandono y baja culminación del ciclo. En efecto, el porcentaje de repetidores en educación primaria está en general por debajo del 10% en la región, pero en Guatemala es del 13% y en Brasil, del 20%. Las menores tasas de supervivencia hasta el grado final de primaria están en Ecuador con 72.6 %, El Salvador, 66.4 %, Guatemala,

<sup>20</sup> Reunión de Jefes de Estado y Gobierno realizada en Santiago de Chile en 1998, en donde se adoptó un Plan de Acción en Educación para la región (UNESCO 2007).

62.6%, Honduras, 61.7%, y Nicaragua, con sólo el 50.2% de supervivencia (UNESCO, 2007).

En estas circunstancias un buen número de niños no podrán acceder a secundaria en las edades correspondientes, afectando a su vez las posibilidades de mejora de las tasas netas de secundaria. Por lo tanto, la universalización del acceso a primaria es sólo el reto inicial y se requieren esfuerzos muy importantes todavía para asegurar la adecuada progresión y culminación de la primaria para lograr el aumento significativo de la cobertura y conclusión de la secundaria. Así mismo, y dentro de los aspectos que pueden integrarse en la tercera meta antes referida, de aprendizaje a lo largo de la vida para todos, están pendientes logros en materia de alfabetización de adultos, condición para que las personas puedan seguir aprendiendo, y en educación preescolar, dada la demostrada importancia de esta última para garantizar un mejor rendimiento de los niños a lo largo de los demás ciclos y a lo largo de la vida.

En el caso de la educación secundaria, de los países que cuentan con información, solamente Argentina y Brasil han superado la meta de 75% de matrícula neta en educación secundaria y Bolivia y Perú están próximos a alcanzarla. En cambio Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y el Salvador presentan coberturas netas inferiores al 60% en este ciclo<sup>21</sup>. En cuanto a la conclusión de la secundaria, hay menor disponibilidad de información<sup>22</sup>, pero con la excepción de Argentina, Bolivia, Chile y Perú, en la región sólo la mitad o menos de la población matriculada en secundaria concluye el ciclo. Con el indicador de población de 20-24 años con al menos secundaria completa, se aprecian situaciones de mayor atraso en Guatemala, Honduras y Nicaragua, en donde alrededor de 3 cuartas partes o más de su población de 20-24 años se ha quedado sin terminar su educación secundaria.

Tanto en el caso de primaria como en secundaria, los países con mayor atraso en sus sistemas educativos ostentan también procesos de transición demográfica menos avanzados. Son países con poblaciones más jóvenes y con mayores demandas potenciales en los ciclos primario y secundario, por lo cual han enfrentado en el pasado recientes restricciones serias provenientes de su situación demográfica. A pesar de lo anterior, y como se ha mostrado al principio de este capítulo, estos países recién comienzan a transitar por su período de bono demográfico, de manera que se pueden beneficiar a partir de ahora y de manera integral de esta oportunidad de mejoramiento educativo.

Como se ha señalado antes, los beneficios del bono no son automáticos y se requiere de importantes esfuerzos de los gobiernos para destinar los recursos necesarios. La situación actual de los sistemas educativos de algunos de los países que ya han transitado por una porción importante de su período de bono demográfico indica que no siempre se han alcanzado logros proporcionales al mejoramiento en las condiciones demográficas. Es evidente que las transformaciones demográficas abren oportunidades, pero no son el más

---

<sup>21</sup> No se cuenta con información de matrícula neta para Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay, que posiblemente ya han alcanzado la meta.

<sup>22</sup> Se carece de información de la tasa de conclusión actual de secundaria para diez países de la región.

importante determinante de los avances educativos, como se ha verificado en varios estudios (UNESCO, 2007; BID, 2000)<sup>23</sup>.

Aunque hay logros por alcanzar en educación primaria, los países tendrán que asumir lo más pronto posible las metas en educación secundaria. Hay varios motivos para esto: desde el punto de vista demográfico, el gran peso que ha adquirido el grupo de población en edad de acceder al ciclo secundario amerita la especificación y atención de sus múltiples necesidades, entre las cuales la educación es fundamental. Desde el punto de vista económico y social, es necesario asegurar, a través de una educación secundaria de calidad, el acceso de los jóvenes a empleos de mayor productividad y por lo tanto a ingresos que les permitan mantenerse por encima de la línea de pobreza. Según la CEPAL (1997), tener al menos 12 años de escolaridad, periodo necesario para alcanzar la educación secundaria, es el capital educativo mínimo en términos de bienestar porque conlleva a una probabilidad superior al 80% de conseguir una ocupación e ingresos que aseguren un nivel de vida adecuado. Las deficiencias educativas condenan a los jóvenes al desempleo o a las ocupaciones informales y otras de baja productividad<sup>24</sup>, reproduciéndose las trampas de transmisión intergeneracional de la pobreza. Por estas razones, la educación de los jóvenes ha sido reconocida como la mejor estrategia para capitalizar los beneficios del bono demográfico que se presenta a todos los países de la región (UNFPA 2007).

En los ejercicios que siguen se plantean escenarios relacionados solamente con las metas cuantitativas, en tanto metas mínimas. No significa esto un desconocimiento de la importancia de los avances pendientes en calidad y equidad de la educación en todos los ciclos educativos, avances que demandarán de los gobiernos esfuerzos tanto o más grandes que los realizados en la expansión de la cobertura, y que reducirán las posibilidades de transferencia del bono educativo primario al secundario.

## 2.2 El esfuerzo de los países en materia educativa.

La inversión pública en educación, como porcentaje del PIB constituye una parte importante del esfuerzo que la sociedad realiza para lograr el progreso educativo. En la región se presentan grandes diferencias en este indicador, que fluctúa en 2005 entre un mínimo de 1.8% en República Dominicana y un máximo de 6.4% en Bolivia. Aparte de Bolivia, los países que están realizando esfuerzos más considerables en inversión educativa son México, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay con porcentajes superiores al 4% del PIB. En el otro extremo, aparte de República Dominicana, se puede

---

<sup>23</sup> En el informe de UNESCO (2007) se menciona el caso de Belice y Guatemala, ambos con porcentajes de población de 15-19 años de 11%, pero con coberturas de 72% y 34% respectivamente. En un estudio de Behrman, Duryea y Szekely mencionado en el informe BID (2000), se observó que los factores demográficos tuvieron una importancia apenas marginal para explicar los progresos educativos en América Latina en la década del 80.

<sup>24</sup> Se debe tener en cuenta que al contar con mayor nivel educativo se elevan las expectativas laborales y salariales de los jóvenes produciendo un efecto adverso de aumento del desempleo. Las políticas educativas debieran estar acompañadas de medidas que garanticen la absorción de la demanda por empleo más calificado.

decir que Perú, El Salvador y Uruguay tienen indicador de esfuerzo educativo bajo al asignar menos del 3% de su PIB a la educación (UNESCO, 2007).

Los países donde la inversión pública en educación como porcentaje del PIB ha crecido desde 2000 son Bolivia, El Salvador, Paraguay, México, Colombia, Costa Rica y Chile. En Cuba y Uruguay ha permanecido prácticamente constante y en Nicaragua, Perú, Panamá y Ecuador, y de manera muy significativa en este último caso, la inversión educativa ha descendido.

Si se compara la inversión en educación como porcentaje del PIB con los avances en cobertura educativa, puede apreciarse que los logros en cobertura y en conclusión de los ciclos educativos no guardan una proporcionalidad con los esfuerzos en inversión. Este es el caso para Colombia, por ejemplo, que con una inversión muy cercana a la de México logra coberturas bastante inferiores tanto en educación primaria como en educación secundaria. Caso contrario sucede con la conclusión del ciclo secundario, aspecto en el que México logra resultados inferiores a los de Colombia, con 40% y 60% respectivamente de población de 20 a 24 años con educación secundaria completa. Lo anterior indica que a un mismo nivel de gasto educativo como porcentaje del PIB los logros en el sistema pueden ser muy disímiles, obedeciendo a diversos factores institucionales y relacionados con la eficiencia del sistema tales como el grado de deserción y repitencia.

El gasto por estudiante es una medida más refinada del esfuerzo de la política educativa y da cuenta de los recursos que están a disposición de los alumnos matriculados. Está determinado, entre otros factores, por el costo de los docentes y otro personal, los costos de infraestructura y por el tamaño de los grupos, factores que tienen mucha vinculación con la eficiencia y eficacia del sistema educativo

En 2005, los gastos públicos por estudiante en educación secundaria como porcentajes del PIB per cápita fluctuaron ampliamente en la región desde 3.7% en Guatemala hasta 18.4% en Colombia (UNESCO, 2007). Tampoco existe una relación directa entre el nivel de este gasto y los avances logrados, como se ilustra con el caso de Argentina y México, con niveles muy similares de gasto por estudiante con relación al PIB per cápita, pero con logros muy diferentes en cobertura y conclusión de la educación secundaria.

### 2.3 Calculando el impacto de la transformación demográfica sobre el esfuerzo de inversión en la educación secundaria.

#### *Evolución de las relaciones de dependencia de educación secundaria.*

Como se ha visto en la primera sección de este capítulo, el peso de la población en edad de asistir a la educación secundaria, crece ligeramente en la primera fase del período de bono demográfico, y después empieza a descender de manera gradual. En la segunda fase del bono ya se observa una disminución significativa del peso de este grupo y en la tercera fase, este grupo de edad decrece tanto en términos relativos como absolutos.

La relación de dependencia de educación secundaria puede interpretarse como una medida del esfuerzo potencial que el grupo de población en edad secundaria demanda a las generaciones en edades activas. Se mide como la relación entre la población con edad para asistir a la educación secundaria (de acuerdo a la definición de cada país) y la población potencialmente activa (20-64 años)<sup>25</sup>. Durante el período del bono demográfico, en todos los países esta relación de dependencia va a disminuir, pero la magnitud de tal reducción depende de la situación actual de transición demográfica, del ritmo de las transformaciones demográficas y del período durante el cual va a durar el bono demográfico para cada país. La reducción porcentual de la relación de dependencia entre el momento actual y el final de su período de bono demográfico<sup>26</sup> constituye una aproximación del beneficio o bono que puede derivar cada país para su sector educativo secundario, debido a las transformaciones demográficas, es decir, es una medida aproximada del bono educativo en secundaria<sup>27</sup>.

La reducción total de la relación de dependencia para cada país, se muestra en el cuadro III.4. Para el promedio de América Latina, la relación de dependencia se va a reducir aproximadamente en un 35% de ahora hasta el final del período de bono demográfico. Los países que están más atrás en el proceso de transición demográfica van a experimentar una reducción mucho mayor, de alrededor del 50% como en el caso de Nicaragua, Guatemala, Paraguay y Perú. Esto es debido a que están apenas empezando su período de bono y van a experimentar en el futuro la totalidad de la reducción de su relación de dependencia. Algunos países de transición intermedia tienen una reducción de alrededor de 40% (México, Costa Rica, Colombia), y los de transición más avanzada tienen reducciones del 30% o menos, como Argentina, Chile y Uruguay<sup>28</sup>. Algunos países de transición intermedia, como es el caso de México y Panamá, cuentan con una reducción menor de la relación de dependencia, debida, probablemente, a que sus tendencias demográficas hasta hoy determinan una mayor velocidad en sus procesos de transición demográfica en el futuro.

---

<sup>25</sup> Se usa este grupo para incluir a la población que tiene más probabilidad de participar en el proceso productivo, y excluir a las personas que están aún en el sistema educativo y a los retirados.

<sup>26</sup> Con la duración o el momento final del período de bono demográfico nos referimos siempre a la definición que de dicho se hizo en la sección inicial de este capítulo, es decir hasta el momento en que la relación de dependencia sobrepasa los dos tercios (ver cuadro III.2).

<sup>27</sup> La operación de este bono puede estar relacionada con la reducción del número de dependientes en los hogares, que permite aumentar el gasto del hogar por niño.

<sup>28</sup> Como se ha visto en la primera parte de este capítulo, Argentina y Uruguay se ubican en el subgrupo más adelantado de los países en la etapa avanzada de la transición demográfica, mientras Chile se encuentra en el segundo subgrupo y México, Costa Rica y Colombia, en el tercer subgrupo.

**CUADRO III.4**  
**CAMBIO PORCENTUAL EN LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA SECUNDARIA**  
**DESDE 2005 HASTA EL FINAL DEL BONO DEMOGRÁFICO.**

Países	Relación de dependencia en educación secundaria			Año final del bono demográfico
	en el año 2005	en el año final del bono demográfico	cambio porcentual	
<i>América Latina</i>	0.214	0.138	-35.4	2040
Argentina	0.194	0.133	-31.3	2039
Brasil	0.222	0.155	-30.0	2040
Chile	0.190	0.131	-30.7	2026
Colombia	0.220	0.131	-40.2	2042
Costa Rica	0.182	0.103	-43.5	2041
Cuba	0.142	0.093	-34.7	2024
El Salvador	0.239	0.142	-40.3	2048
Guatemala	0.278	0.132	-52.6	2050
México	0.222	0.128	-42.2	2036
Nicaragua	0.258	0.115	-55.4	2050
Panamá	0.208	0.151	-27.1	2036
Paraguay	0.278	0.141	-49.4	2050
Perú	0.203	0.109	-46.5	2049

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

*Demografía y cobertura de educación secundaria, superando las restricciones demográficas.*

Como se ha visto antes, la transición demográfica y sus consecuencias sobre la relación de dependencia de educación secundaria están en plena vigencia en todos los países de América Latina. Interesa ahora determinar en qué medida tales transformaciones se convierten o no en ganancias en cobertura del sistema. Es de esperar que a medida que la relación de dependencia de educación secundaria disminuya, la cobertura aumente. La primera pregunta es si se están presentando o no los incrementos de cobertura esperados. Para el efecto en el Gráfico III.9 se presenta la relación entre la cobertura educativa, medida en este caso por la tasa neta de matrícula<sup>29</sup>, y la relación de dependencia de educación secundaria, que es la expresión de la situación demográfica que afecta a este ciclo educativo. Como referencia, presentamos también en el gráfico a los países de la OECD, representativos de etapas muy avanzadas de transición demográfica.

Como resultado de su mayor avance demográfico, en los países de OECD, el nivel de la relación de dependencia de educación secundaria es mucho menor que en cualquiera de los países de América Latina (con excepción de Cuba). En ellos, aunque hay cierta variación en las relaciones de dependencia, las diferencias en cobertura de educación secundaria son pequeñas en términos relativos, es decir que hay una relación pequeña entre la cobertura en educación secundaria y su situación demográfica (correlación de +0,12). Pero además, esta relación tiende a ser positiva, lo que puede indicar en cierto modo que en los países desarrollados, los avances en cobertura de la educación dependen

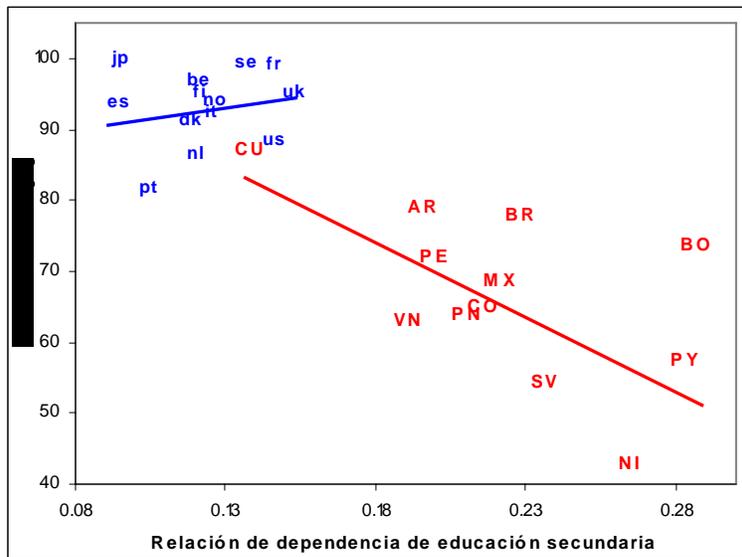
<sup>29</sup> La tasa neta de matrícula no es una medida totalmente refinada, porque está influenciada por el atraso escolar, es decir niños en la edad considerada pero matriculados en Primaria.

menos de la demografía y más de factores relacionados con el esfuerzo en gasto y la política educativa.

En América Latina, en cambio, puede apreciarse una relación inversa entre las tasas de cobertura de la educación secundaria y las relaciones de dependencia de educación secundaria (correlación -0.65). Esta relación sugiere que en América Latina, la disminución de la demanda relativa en el sector ha ayudado a los países más avanzados en la transición demográfica de la región como es el caso de Cuba y Argentina, en el aumento de la cobertura educativa<sup>30</sup>, mientras que las mayores relaciones de dependencia ejercen como una restricción a dicha expansión en los países menos avanzados en transición como en los casos de Paraguay, Nicaragua y Guatemala.

La diferencia de comportamiento entre los países desarrollados y América Latina, sugiere, en resumen, que en los países desarrollados, el avance hacia las metas educativas se basa fundamentalmente en las decisiones de política, mientras que en América Latina actúan todavía las restricciones demográficas.

**GRÁFICO III.9**  
**TASA NETA DE MATRÍCULA Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

Notas: Tasa de dependencia de educación secundaria es el cociente entre la población en edad de asistir a la secundaria y la población potencialmente productiva (de 20 a 64 años)

Significado de las iniciales de los países: AR-Argentina; AT-Austria; BE- Bélgica; BO-Bolivia; BR-Brasil; CL-Chile; CO-Colombia; CR-Costa Rica; CU-Cuba; CZ-República Checa; DE-Alemania; DK-Dinamarca; ES-España; FI-Finlandia; FR-Francia; GT-Guatemala; IT-Italia; JP-Japón; MX-México; NI-Nicaragua; NL-Países Bajos; NO-Noruega; PE-Perú; PN-Panamá; PT-Portugal; PY-Paraguay; SE-Suecia; SK-Eslovaquia; SV-El Salvador; UK-Reino Unido; US-Estados Unidos; UY-Uruguay; VN-Venezuela.

<sup>30</sup> Aunque esta relación no puede interpretarse directamente como una relación causal, por cuanto intervienen factores sociales, económicos y de institucionalidad educativa, cuyo control escapa a los objetivos de este trabajo.

A pesar de lo anterior, la relación entre las dos variables y, más aún el desempeño de algunos de los países de América Latina indican que las restricciones demográficas no son de tal magnitud que no puedan ser superadas con adecuadas medidas de política. Para ilustrar esta afirmación, en la misma gráfica se resaltan los casos de dos conjuntos de países: por un lado, Brasil y Colombia, y por otro lado, Bolivia, Paraguay y Guatemala. Para cada conjunto de países la relación de dependencia, es decir las restricciones demográficas son muy similares, pero el logro educativo de los países es muy diferente.

En el caso de Brasil y Colombia son países con una evolución demográfica intermedia y tienen relaciones de dependencia similares, de alrededor de 23%, pero logran coberturas muy diferentes de 78% en Brasil y de 54% en Colombia. Por su parte Bolivia, Paraguay y Guatemala, son los países con menores avances demográficos en la región y por lo tanto comparten las relaciones de dependencia más elevadas, de cerca de 30%. A pesar de tales restricciones demográficas, Bolivia ha alcanzado logros educativos notables en el contexto de la región, con una tasa de cobertura neta de 74%, muy superior a la de Paraguay (56%) y Guatemala (menos de 40%).

En resumen, aunque las diferencias en el logro educativo entre los países de América Latina dependen más que en los países desarrollados de las restricciones que les impone su demografía, también es cierto que algunos países de la región están superando tales restricciones y logrando altas tasas de cobertura, lo que demuestra que es posible, mediante un esfuerzo de la sociedad, avanzar en el mejoramiento del nivel educativo de su población.

#### *El esfuerzo social en educación secundaria.*

Como mencionamos antes, una forma de medir el esfuerzo educativo de la sociedad es mediante el gasto en educación como porcentaje del PIB (es decir, la proporción de los recursos de la economía del país que se dedica a la educación). En América Latina, el caso más notable es Bolivia, con un aumento muy importante de su gasto en educación como porcentaje del PIB, y también El Salvador, Paraguay, México, Colombia, Costa Rica y Chile han realizado esfuerzos recientes en este sentido. Cabe examinar ahora en qué medida el esfuerzo en gasto se convierte en logros significativos de cobertura. Para el efecto, en el Gráfico III.10, representamos el gasto en educación secundaria como porcentaje de PIB de los países de América Latina, comparando de nuevo con los países de la OECD.

Hay una diferencia notable de los promedios de gasto en educación secundaria como porcentaje del PIB entre América Latina y los países de OECD: 1.6% del PIB y 2.4% respectivamente<sup>31</sup>. Sin embargo, varios de los países de América Latina realizan gastos en educación secundaria similares a los de los países de OECD en relación con sus PIB

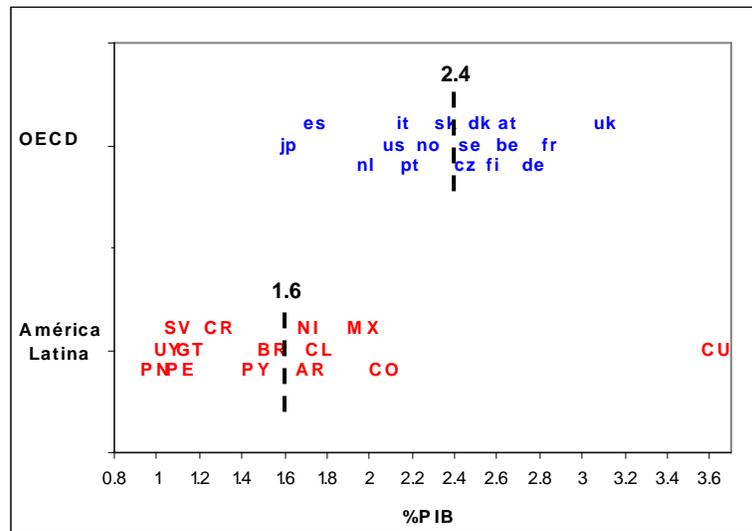
---

<sup>31</sup> Cabe anotar que una parte substancial de los gastos en educación se refiere al pago de salarios. Por ejemplo en 2005 los salarios representaban el 76% de los costos educativos de instituciones públicas a nivel mundial, en los niveles primaria y secundaria. (UNESCO Data Center, [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)). Es claro que

(es el caso de Argentina, Chile, México, Nicaragua, y Colombia). Llama la atención este traslape de los valores del gasto puesto que, como ya se mostró en el Gráfico III.9, todos los países de OECD tienen niveles muy superiores de cobertura en secundaria. En los datos de cobertura (con la excepción de Cuba) no hay país de América Latina que haya alcanzado los niveles de OECD. Puede decirse entonces que con el mismo esfuerzo en relación al tamaño de su economía, los países de OECD consiguen avances superiores en cobertura que algunos de los países de América Latina.

¿Que factores explican tales diferencias en el avance de cobertura, a iguales esfuerzos en gasto como porcentaje del PIB? Una parte de esta diferencia obedece a la demografía ya que los países europeos se están beneficiando de las menores relaciones de dependencia. Pero sin duda hay otros factores que están influyendo y que posiblemente tienen un mayor peso. Estos factores tienen que ver con la institucionalidad del sistema, su organización (número de estudiantes por clase, número de docentes por clase), las tasas de deserción y repitencia, la calidad y el proceso formativo de los docentes y factores individuales y sociales que pueden encarecer el acceso a la educación y que inciden en los resultados logrados por cada país.

**GRÁFICO III.10**  
**GASTOS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO PORCENTAJE DE PIB.**



Fuente: UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

En lo que sigue intentaremos evaluar el esfuerzo que los países de América Latina deben realizar para alcanzar metas alternativas de cobertura en sus sistemas educativos secundarios, tratando de dar cuenta de los diferentes factores que afectan dichos esfuerzos y particularizando los efectos de la demografía. Se utilizará un método de descomposición de factores.

en los países con un mayor nivel de desarrollo económico, otros factores también son determinantes de la mejor situación general de sus sistemas educativos.

## RECUADRO 1.

### *Descomposición del gasto en educación secundaria*

El esfuerzo realizado por la sociedad para financiar la educación secundaria se puede medir observando el tamaño del gasto en la enseñanza secundaria en relación con el tamaño de la economía. Esta medida del gasto en la educación secundaria como porcentaje del PIB es la suma multiplicativa de 4 factores como se puede demostrar en la siguiente ecuación.

$$G/Y = P_{12}^{17} / P_{20}^{64} * N * B/N * (G/E) / (Y / P_{20}^{64})$$

$G$  = gasto en la educación secundaria

$Y$  = PIB

$P_{12}^{17}$  = Población de la edad escolar oficial

$P_{20}^{64}$  = Población en las edades de trabajar

$N$  = Tasa de la matrícula neta

$B$  = Tasa de la matrícula bruta

$E$  = Número de estudiantes

El primer factor, la relación de dependencia de educación secundaria, mide el impacto de la estructura de edad de la población, en el gasto. Este se define como la proporción de la población en la edad escolar oficial para el nivel secundario (por lo general, las edades de 12 a 17) dividido por la población en las edades de trabajar (definido como las edades de 20 a 64). Como veremos, esta disminución de la relación de dependencia demográfica con el tiempo da lugar a una considerable disminución de las restricciones financieras sobre la financiación de la educación.

Los factores segundo y tercero se refieren a las tasas de matrícula: la proporción de estudiantes que asisten a la escuela en relación a la población en “riesgo” (los que están en la edad normativa para asistir al nivel secundario). Por razones tanto teóricas como empíricas que se discutirán más adelante, es conveniente tratar la matrícula bruta como la suma multiplicativa de dos factores: la tasa de matrícula neta y el cociente entre la matrícula bruta y la matrícula neta. La tasa bruta de matrícula es el número de estudiantes matriculados en la escuela secundaria dividido por la población en “riesgo”. La tasa de matrícula neta es el número de estudiantes matriculados en la escuela secundaria que están dentro del rango de edades normativas para la matrícula, dividido por la población en “riesgo”. La tasa de matrícula neta es utilizada habitualmente para medir el progreso educativo, con un 100% representando el acceso universal a la educación secundaria. El cociente de la matrícula bruta a la matrícula neta refleja la medida en que los estudiantes están matriculados en la educación secundaria fuera del rango de edades normativas. Esta proporción es superior a uno (1) y refleja los efectos de repetición de curso en la educación secundaria, así como el retraso en la entrada a la educación secundaria, como a menudo ocurre cuando el sistema de educación primaria se está expandiendo rápidamente.

El cuarto factor es una medida del promedio de gasto por estudiante. Esta medida refleja los sueldos de los maestros, los gastos administrativos, y el número de estudiantes por clase. Nuestra medida de gasto por estudiante fue normalizada a través de los países por el nivel de productividad laboral en cada economía (PIB por adulto en edad de trabajar). Por lo tanto, medimos el promedio de gasto por estudiante en relación con el PIB por adulto en edad de trabajar. En América Latina, el gasto por un año de educación secundaria es aproximadamente el 10% del producto per adulto en edad de trabajar, mientras que en los países de la OECD, el gasto por un año de educación secundaria es aproximadamente el 17% del producto por adulto en edad de trabajar. Es decir, las naciones de OECD dedican 70% más de recursos por estudiante que los países de América Latina. Con estos datos, estamos observando sólo el gasto y no la eficacia de este gasto.

Usando esta descomposición del gasto como porcentaje del PIB en 4 factores multiplicativos, podemos analizar el papel de las diferencias en demografía entre los países en la contabilización de las diferencias en gastos educativos en las economías. Además, podemos examinar el hipotético impacto de los cambios en estos factores sobre los costos generales. Por ejemplo, vamos a examinar cómo los cambios en la composición por edades que acompañan a la transición demográfica, contribuyen a alcanzar el objetivo de matrícula universal en la enseñanza secundaria.

Se seleccionaron parejas de países de AL y Europa que tienen igual nivel de gasto en educación secundaria como porcentaje del PIB. Estos son los casos de Colombia y Estados Unidos, Argentina y España y Nicaragua y Japón. En este último caso, Nicaragua gasta un porcentaje algo mayor de su PIB en educación secundaria que el Japón, lo que significa que Nicaragua está gastando en educación secundaria proporcionalmente más que Japón de los recursos que genera su sociedad.<sup>32</sup>

Analizando la primera pareja de países (cuadro III.5a), observamos que la relación de dependencia demográfica de Colombia es significativamente mayor que la de los Estados Unidos, pero la tasa de matrícula bruta y el gasto por alumno son significativamente mayores en Estados Unidos que en Colombia. En síntesis, estos países hacen el mismo esfuerzo en términos de gasto frente al PIB, pero con resultados muy diferentes en cobertura, es decir, Estados Unidos está utilizando su bajo nivel de dependencia en obtener un mayor gasto por estudiante que se traduce en una mayor cobertura.

**CUADRO III.5A**  
**DESCOMPOSICIÓN DE GASTO: COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS**

	<i>Colombia</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>EE UU/ Colombia</i>
<i>Gasto/PIB</i>	2.1	2.1	1.02
<i>Relación de dependencia</i>	0.22	0.15	0.68
<i>Matrícula bruta</i>	82	94	1.14
<i>Gasto por alumno</i>	12	15	1.32

Lo mismo sucede en el caso de Argentina y España (cuadro III.5b): Argentina, con una relación de dependencia el doble que la de España, hace el mismo esfuerzo en inversión educativo, pero España aprovecha su menor relación de dependencia realizando un gasto por alumno 50% mayor que el de Argentina y logra una cobertura 40% mayor que la de este país.

**CUADRO III.5B**  
**DESCOMPOSICIÓN DE GASTO: ARGENTINA Y ESPAÑA**

	<i>Argentina</i>	<i>España</i>	<i>España/ Argentina</i>
<i>Gasto/PIB</i>	1.7	1.8	1.01
<i>Relación de dependencia</i>	0.20	0.09	0.48
<i>Matrícula bruta</i>	86	118	1.38
<i>Gasto por alumno</i>	10	16	1.52

En el último caso (cuadro III.5C), resulta sorprendente que Nicaragua esté realizando un esfuerzo levemente superior al de Japón en su porcentaje de gasto educativo frente al

<sup>32</sup> Lógicamente, en términos absolutos tanto el gasto como los precios son mucho mayor en Japón que en Nicaragua, y por eso se usa una medida relativa.

PIB, pero Japón está invirtiendo su bono en un gasto por alumno 72% mayor que el de Nicaragua, para obtener una cobertura el 50% mayor.

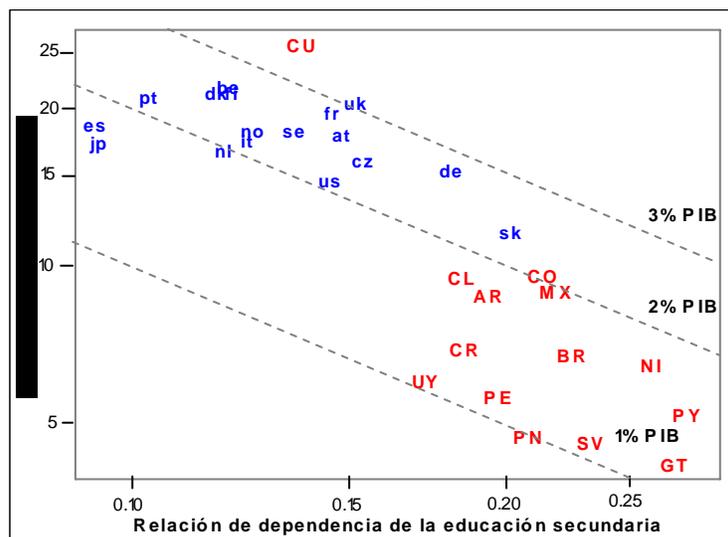
**CUADRO III.5C**  
**DESCOMPOSICIÓN DE GASTO: NICARAGUA Y JAPÓN**

	<i>Nicaragua</i>	<i>Japón</i>	<i>Japón/ Nicaragua</i>
<i>Gasto/PIB</i>	1.7	1.6	0.95
<i>Relación de dependencia</i>	0.26	0.10	0.36
<i>Matrícula bruta</i>	66	102	1.53
<i>Gasto por alumno</i>	10	17	1.72

Como ya se ha dicho, estas diferencias en los logros en cobertura muestran que para los países de América Latina, la demografía constituye una importante restricción para avanzar en cobertura. Sin embargo, también puede observarse que algunos países pueden superar tal restricción mediante esfuerzos en gasto. Volviendo a los gráficos III.9 y III.10, observamos el caso de Guatemala y Paraguay, que tienen similar situación demográfica (relación de dependencia de 28%), pero Paraguay hace un esfuerzo educativo mayor, 1.5% de su PIB gastado en educación, frente a 1.2% de Guatemala, y logra una cobertura mayor, 66% frente a un 53% de Guatemala. Otro ejemplo es el de Chile y Costa Rica, también con similares condiciones demográficas, pero Chile obtiene mejor cobertura gastando un porcentaje mayor de su PIB en educación.

En el Gráfico III.11 se muestra la diferencia entre la demografía y los otros factores que determinan el gasto en educación, incluyendo todos los países de América Latina y OECD para los que se tiene información. El gráfico cruza, en una escala logarítmica, el gasto por estudiante potencial (el producto de matrícula bruta por gasto por alumno), con la relación de dependencia, al mismo tiempo, las líneas oblicuas que cruzan el gráfico representan niveles del gasto educativo en secundaria como porcentaje del PIB (líneas de *isogasto*).

**GRÁFICO III.11**  
**RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA,**  
**GASTO POR ALUMNO POTENCIAL, Y LÍNEAS DE ISOGASTO.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

Notas: Gasto por alumno potencial se refiere al gasto por persona en edad escolar secundaria. Relación de dependencia de educación secundaria es el cociente entre la población en edad de asistir a la secundaria y la población potencialmente productiva (de 20 a 64 años)

Se observan situaciones bien diferenciadas entre América Latina y OECD. Los países de América Latina se agrupan en una región de bajo gasto por estudiante potencial con alta dependencia y los de OECD, en una región de alto gasto por estudiante potencial con baja dependencia. Aparte de esto, con excepción de Cuba, todos los países de América Latina realizan actualmente un gasto que está entre el 1 y el 2% de su PIB, mientras que los países de OECD realizan un gasto total en educación secundaria que está entre el 2% y el 3% de su PIB.

Se ha demostrado antes que la demografía es un factor importante en las diferencias en cobertura del sistema entre los países desarrollados y América Latina, que los primeros han aprovechado su menor dependencia demográfica, gracias a un mayor esfuerzo en gasto. El gráfico corrobora esta percepción. El desplazamiento hacia la izquierda representa el avance en la transición demográfica que puede experimentar América Latina hasta ubicarse en las relaciones de dependencia que hoy tiene la OECD, pero se observa claramente que al final de ese desplazamiento, América Latina no lograría los niveles de cobertura que alcanza la OECD, a menos que se desplace a niveles de gasto entre 3 y 4% del PIB. Es decir, la demografía es una restricción y también una oportunidad, pero en ninguno de los casos es una excusa para no realizar esfuerzos importantes en política educativa.

#### 2.4. Alcanzando metas más ambiciosas en educación.

En el contexto económico, social y demográfico actual de América Latina, es importante que los países de la región enfoquen esfuerzos a lograr avances significativos en educación secundaria y el bono demográfico es una oportunidad para que los gobiernos se planteen metas cada vez más ambiciosas para este ciclo educativo. En lo que sigue se exploran, en diferentes escenarios, las posibilidades de alcanzar metas alternativas al respecto. Es de aclarar que se trata solamente de ejercicios de simulación que pueden aportar algunas guías sobre las magnitudes de los esfuerzos necesarios, pero que no pretenden convertirse en recetas para la acción.

Como quedó mencionado, en la Cumbre de las Américas, los países de América Latina y el Caribe adoptaron como meta lograr el 75% de cobertura en educación secundaria antes de 2010 (UNESCO 2007). Una posible segunda meta es la universalización de la educación secundaria, meta que ha sido planteada en varios estudios como indispensable para alcanzar objetivos de desarrollo<sup>33</sup>. En el presente documento se propone y se examina una tercera meta que consistiría en alcanzar tanto la cobertura (93%) como el gasto por alumno (17%) del promedio de los países de OECD, meta que en cierto modo combina avances en cobertura y en la calidad del sistema educativo.

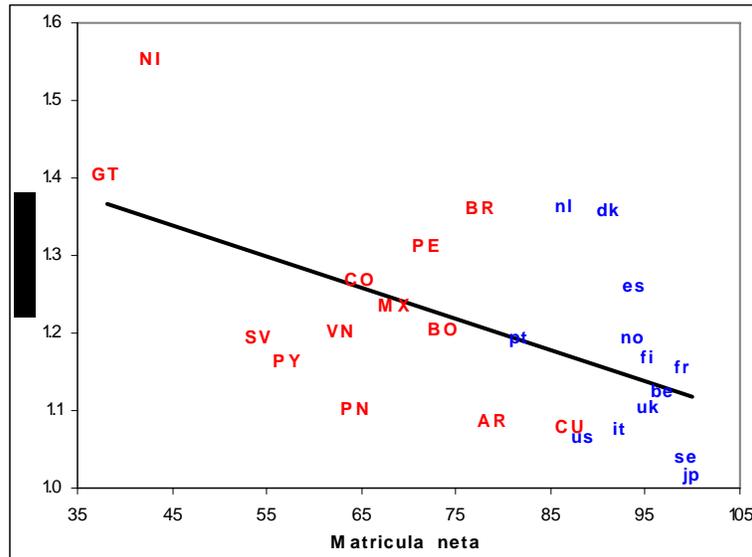
Responder a la pregunta de si es o no posible alcanzar determinadas metas en educación secundaria tiene que ver con el costo que tales metas implican. Para calcular los costos de alcanzar la meta necesitamos tres factores: la tasa bruta de matrícula, el costo de la educación por estudiante y la relación de dependencia de educación secundaria. Dado que los escenarios están planteados en términos de tasas netas, se requiere un componente adicional que relaciona las tasas brutas con las tasas netas. La diferencia entre tasas brutas y netas de cobertura proporciona una medida de los estudiantes que están matriculados fuera de su edad (extraedad), por repitencia u otros motivos. Una mayor diferencia implica que el país tiene más estudiantes matriculados en cursos que no corresponden a su grupo de edad.

El Gráfico III.12 muestra que de manera general, hay cierta relación entre la matrícula bruta y la neta. Tal relación indica que a medida que se logran incrementos en la cobertura, se logran también mejoras en el sistema educativo y hay una disminución de la extraedad. Sin embargo, podemos notar que hay bastante variación y que incluso en los países más desarrollados se presentan altos índices de extemporaneidad de la matrícula. Como se ha indicado, esta matrícula fuera de edad es uno de los factores que incrementa los costos educativos. Para nuestras proyecciones de los costos, vamos a adoptar un estándar de extraedad de 16% que corresponde al promedio de los países Europeos.

---

<sup>33</sup> El proyecto Universal Basic and Secondary Education de la American Academy of Arts and Sciences plantea como meta alcanzar la cobertura universal de educación secundaria. El requisito de CEPAL de alcanzar en todos los países un promedio de 12 años de educación para la población de 20-24 años es equivalente a la cobertura universal de la secundaria.

**GRÁFICO III.12**  
**TASA NETA DE MATRÍCULA Y RELACIÓN ENTRE MATRÍCULA BRUTA Y NETA.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

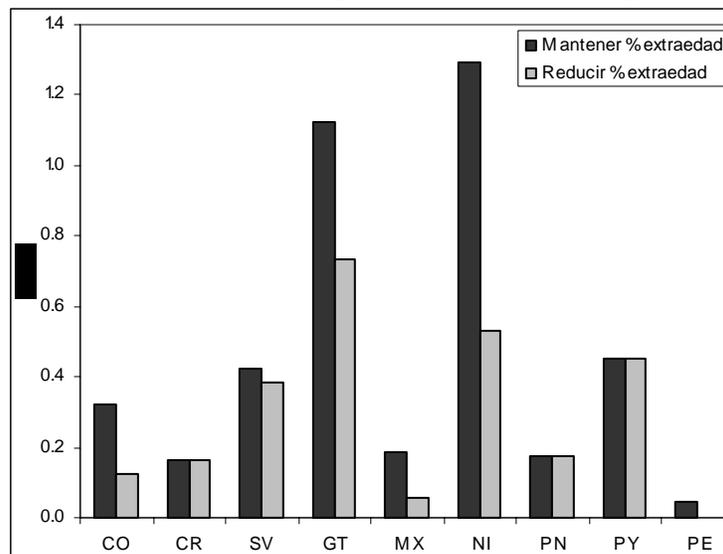
### La cumbre de las Américas

En primer lugar, trataremos de establecer el aumento requerido en el gasto si se obtiene la meta de la cumbre de las Américas, de 75% de cobertura, partiendo de la situación de cada país alrededor de 2005. En el Gráfico III.13 se muestra que Perú, Costa Rica, México y Panamá están próximos a alcanzar esta meta con un mínimo costo adicional como porcentaje de sus PIB. El esfuerzo mayor le corresponde a Guatemala, Colombia y Nicaragua. Llama la atención el caso de Colombia que debe hacer un esfuerzo similar al de Nicaragua, teniendo una situación demográfica más avanzada. No se incluyen en el gráfico cinco países que ya han alcanzado esta meta (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay). Para alcanzar la meta de la Cumbre de las Américas en 2005, la región debería gastar entre 1,5 y 3,1 miles de millones de dólares corrientes adicionales, que es equivalente al 0.1% adicional del PIB total de la región. Es, por lo tanto, una meta perfectamente alcanzable.

Presentamos dos tipos de cálculos de costos para tener en cuenta el impacto de la extraedad. Este factor incrementa significativamente el costo del sistema, pero tiende a descender a medida que aumenta la cobertura. El costo mayor supone que no hay cambios en el porcentaje de alumnos extemporáneos y el costo menor supone que tal porcentaje se reduce hasta alcanzar el 16%, que corresponde al promedio de los países de OECD. Por ejemplo para Nicaragua el rango de costos es grande debido al alto porcentaje actual de alumnos matriculados fuera del rango de edad (alrededor del 55%). En el caso de Brasil, es del 35% y tendría que reducirlo a la mitad para llegar al estándar adoptado. Evidentemente este cambio requiere modificaciones en el sistema que no pueden realizarse de manera repentina, sino que requieren tiempo y que implican asumir

políticas educativas tendientes, desde la primaria, a reducir los factores que causan la extraedad.

**GRÁFICO III.13**  
**ESFUERZO ADICIONAL (% PIB) PARA LOGRAR LA META DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (MATRÍCULA NETA = 75%), CIRCA 2005.**



Fuente: Cálculos de los autores.

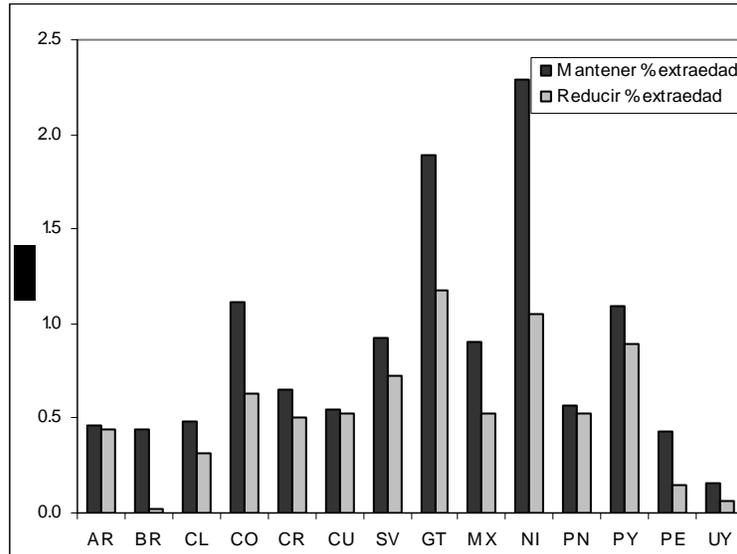
Nota: Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay ya cumplieron esta meta.

#### *La meta de cobertura universal.*

En el Gráfico III.14, se demuestra que alcanzar la meta de cobertura universal de secundaria implica un mayor costo, pero es factible para la mayoría de los países con incrementos de medio punto porcentual del PIB o menos. En los casos de Colombia, Nicaragua y Guatemala el esfuerzo a realizar es grande, pero con reducciones en la extraedad el costo disminuye de manera sustancial pasando a ser aproximadamente un punto porcentual. Alcanzar la meta de cobertura universal hoy, implicaría un incremento de entre 8,8 y 17,3 miles de millones de dólares corrientes para la mejora de la educación secundaria en la región, es decir, medio punto porcentual adicional del PIB<sup>34</sup>.

34 Nuestra estimación es muy similar a la obtenida por Binder (2006) quien proporciona un cálculo del costo adicional de alcanzar la meta de educación secundaria universal para América Latina alrededor del año 2000. Ella estima un costo total para la región de entre 4.1 y 10.7 miles de millones de dólares (en dólares constantes de 2002), dependiendo de las tasas de repetición. Convirtiendo a dólares corrientes y ajustando su meta de 90% de cobertura, al 100% usado por nosotros, obtenemos una estimación de entre \$6.2 y \$16.3 miles de millones, que es bastante aproximada a nuestra estimación de entre \$8.8 y \$17.3 miles de millones de dólares.

**GRÁFICO III.14**  
**ESFUERZO ADICIONAL (% PIB) PARA LOGRAR LA META**  
**DE COBERTURA UNIVERSAL, CIRCA 2005.**



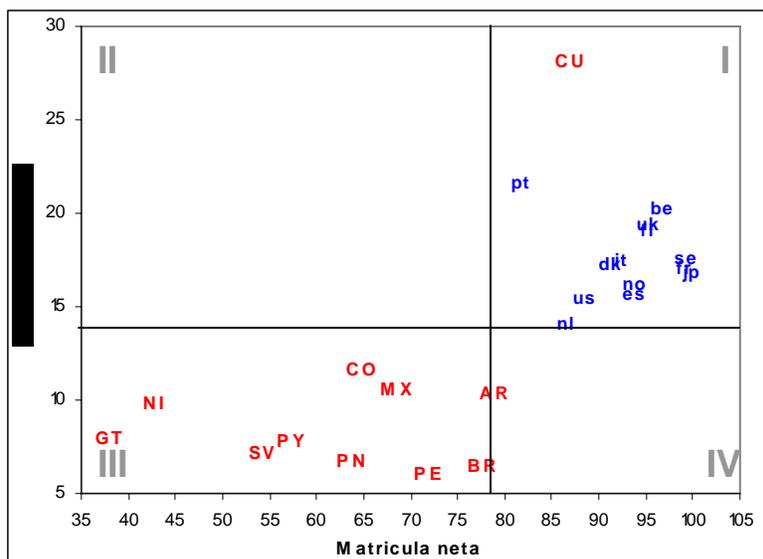
Fuente: Cálculos de los autores.

### *El estándar OECD.*

Intentaremos ahora justificar la necesidad y posibilidad de alcanzar una meta más ambiciosa para la región. En el Gráfico III.15 se relaciona la cobertura neta y el costo por alumno. La figura está dividida en cuatro cuadrantes definidos por el promedio de los dos factores. Los países se agrupan en solo dos regiones. Los países desarrollados tienen alta cobertura con alto costo por alumno, se ubican en el cuadrante I. En América Latina, hay una gran variación en matrícula neta sin que haya variación en gasto por alumno y se ubica en el cuadrante III.

Las metas de Cumbre de las Américas y de universalización de la secundaria, planteadas solo en términos de cobertura neta de 75% y 100% respectivamente, implicarían un movimiento horizontal en el gráfico para ubicarnos en el cuadrante IV, en el que ningún país se ubica actualmente probablemente porque es muy poco viable. Para avanzar hacia el nivel de los países desarrollados, América Latina requiere no solo esfuerzos en cobertura sino también en un aumento de los recursos por estudiante, es decir ubicarse en el cuadrante I. Esto implica que un escenario más real de los cambios necesarios en América Latina es realizar esfuerzos tanto en el nivel de cobertura como en el gasto por alumno. Por lo tanto la tercera meta plantea alcanzar la cobertura promedio de OECD es decir, el 93% de cobertura y 17% de gasto por alumno como porcentaje del PIB per adulto en edad de trabajar.

**GRÁFICO III.15**  
**GASTO POR ALUMNO Y MATRÍCULA NETA.**



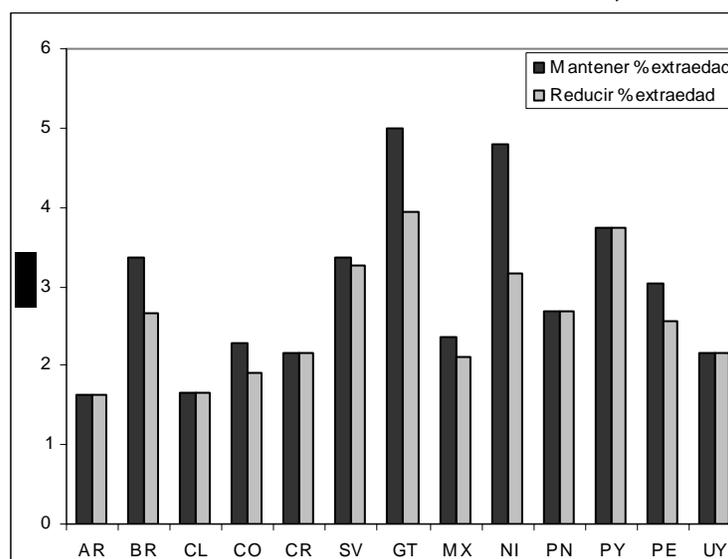
Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

Nota: gasto por alumno está referido al gasto en alumno matriculado, en relación al promedio del PIB por adulto en edad de trabajar.

Esta meta incluye una cobertura menor que la universal pero en este caso también se requiere un esfuerzo en el gasto por estudiante para equiparlo con el promedio de la OECD. En este caso (Gráfico III.16), todos los países, con excepción de Cuba<sup>35</sup>, tienen que realizar esfuerzos importantes de gasto en educación como porcentaje del PIB. Los mayores esfuerzos los deben realizar Guatemala, Nicaragua y Paraguay, que deben incrementar en 4 puntos porcentuales o más su gasto en educación como porcentaje del PIB y Paraguay, con necesidad de incrementarlo en 3.5 puntos porcentuales.

<sup>35</sup> Cuba presenta un gasto por alumno como porcentaje del PIB *per cápita*, excepcionalmente alto, pero esta situación puede estar explicada, al menos en parte, por diferencias en la forma de valorar el salario de los docentes y/o el PIB del país.

**GRÁFICO III.16**  
**ESFUERZO ADICIONAL (% PIB) PARA LOGRAR LA COBERTURA**  
**Y GASTO POR ESTUDIANTE DEL PROMEDIO DE OECD, CIRCA 2005.**



Fuente: Cálculos de los autores.

Para llegar al nivel de cobertura y gasto por alumno de OECD hoy se requeriría más que duplicar el gasto total de la región, adicionando un gasto de entre 56 y 66 miles de millones de dólares corrientes. Como porcentaje de PIB, la región debería alcanzar un 4.0%. Llama la atención que América Latina deba realizar un gasto de 4% de su PIB para llegar a los niveles de cobertura y gasto por estudiante de la OECD, siendo que estos países gastan en promedio un 2,6% del PIB en educación. La explicación de esta diferencia de esfuerzo es que los países de OECD cuentan ya con una demografía favorable. En la medida que América Latina avance en su transformación demográfica, va a requerir de un esfuerzo menor y esa reducción lograda en el esfuerzo final, es el efecto del bono demográfico.

#### *El impacto del bono demográfico.*

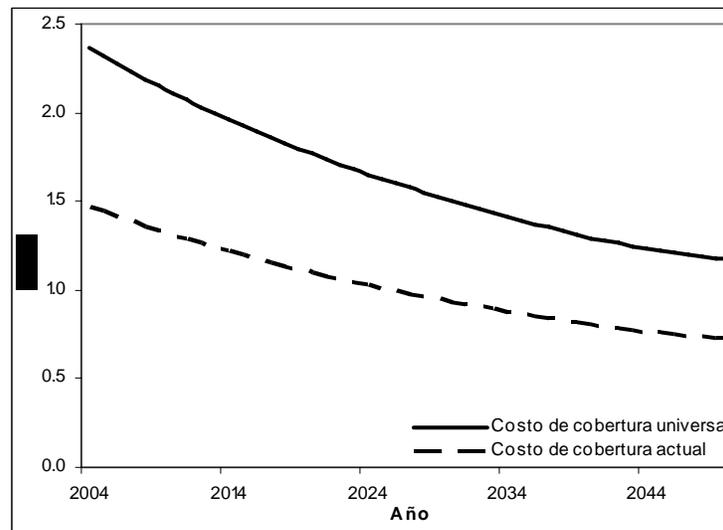
Todo lo anterior demuestra que las mejoras educativas que hay que realizar para alcanzar las metas en secundaria implican altos costos para los países de América Latina en el contexto demográfico actual, pero que con la reducción en las relaciones de dependencia que se presentará en los próximos años, estos pueden reducirse. Esto, obviamente, no significa que los países puedan simplemente esperar a que la relación de dependencia disminuya y que se reduzcan los costos de alcanzar las metas de manera inercial. Hay varias razones por las que los países deberán realizar esfuerzos para hacer efectivo hoy mediante préstamos o impuestos, el bono que se espera en el futuro. En primer lugar, esperar a que opere la tendencia demográfica sólo permite alcanzar las metas en un plazo largo. En segundo lugar, si se permite que varias generaciones continúen sufriendo un déficit en su educación secundaria, no se garantizan los aumentos esperados en la productividad y en el ahorro, con lo cual el salto al desarrollo no se garantiza tampoco. Y en tercer lugar, se acorta el plazo durante el cual las generaciones jóvenes pueden generar

los ahorros necesarios para atender las crecientes demandas de la población de adultos mayores

El porcentaje de reducción de las relaciones de educación secundaria representa la magnitud del bono demográfico del sector. Las reducciones varían entre 25% y el 55% en los países de América Latina. Como este es un factor multiplicativo en la composición del gasto en educación como porcentaje del PIB, quiere decir que el gasto en educación se reducirá en los mismos porcentajes.

En lo que sigue analizamos el caso de Paraguay, valorando la contribución del bono demográfico al logro de diferentes metas educativas. En el Gráfico III.17A se muestran dos proyecciones<sup>36</sup> de costos del sistema educativo secundario. La línea punteada muestra la proyección del gasto manteniendo el sistema educativo actual (gasto por alumno) y variando la demografía (estructura por edad de la población). Como puede verse, los costos se reducen casi en un 50% durante el período de la proyección. En la segunda proyección (línea continua) se supone un sistema con cobertura universal, en el que Paraguay pasaría a gastar el 2.4% del PIB en vez del 1.5% actual y mantendría constante tal nivel de gasto, variando solamente la demografía. También en este caso los costos disminuyen en un 50% durante el período. La diferencia entre las dos proyecciones (el área entre las dos curvas en el gráfico) representa el gasto adicional que tendría que realizar Paraguay para lograr y mantener la cobertura universal. El desafío para el país es encontrar la manera de cubrir este incremento en el gasto.

**GRÁFICO III.17-A**  
**PARAGUAY: COBERTURA UNIVERSAL: 2004-2050.**

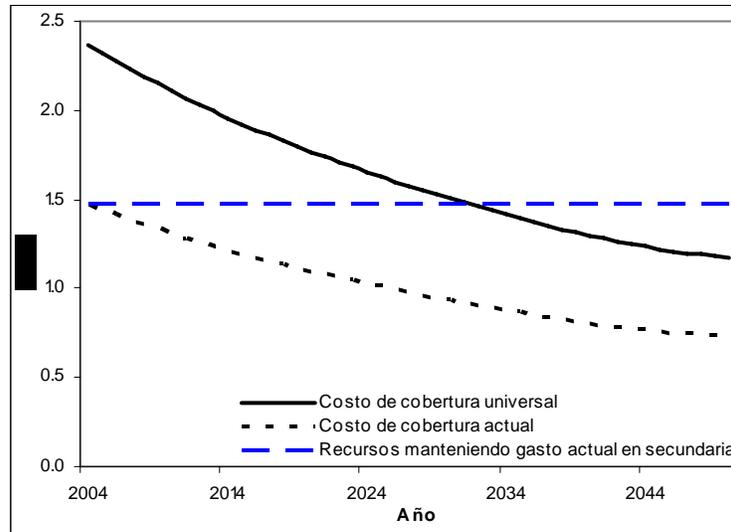


Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

<sup>36</sup> Estas proyecciones supone que el PIB va a crecer al mismo ritmo que el crecimiento de la población en edades de trabajar (de manera consistente con una función de producción Cobb-Douglas). Por otro lado, no se tienen en cuenta los efectos de las mejoras educativas sobre el crecimiento de la economía.

En la gráfica 17B tenemos la misma información pero ahora tenemos una tercera línea que muestra el nivel de gasto en porcentaje del PIB si este se mantiene al mismo nivel de hoy, aunque la demografía esté cambiando. Este supone un primer nivel de esfuerzo que implica reinvertir en el sistema todo el bono de educación secundaria. Con esta inversión del bono se cubriría una grande parte de los costos adicionales y a partir del 2032 (donde se cruzan las líneas en el Gráfico III.17B) ya habría suficiente fondos para cubrir todos los costos adicionales de una cobertura universal.

**GRÁFICO III.17-B**  
**PARAGUAY: COBERTURA UNIVERSAL: 2004-2050.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

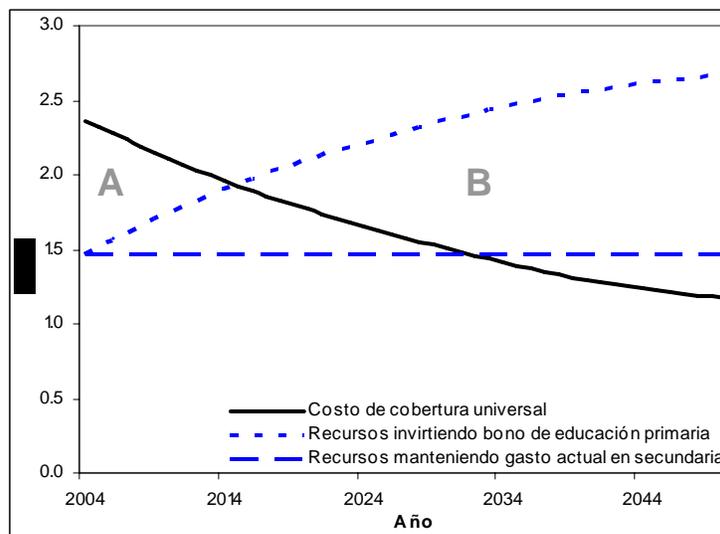
Como la mayoría de los países ya han alcanzado coberturas cercanas al 100% en el sistema educativo primario, se abre la posibilidad de invertir el bono de educación primaria (que proviene de la disminución de la relación de dependencia en ese ciclo<sup>37</sup>), en mejorar el sistema educativo secundario. Esta posibilidad se ilustra en el Gráfico III.17C. Aparece allí una nueva proyección de recursos que es el resultado de utilizar los dos bonos, el de educación primaria y el de educación secundaria, en el mejoramiento del sistema educativo secundario.

En este caso, Paraguay lograría tener los fondos necesarios para alcanzar la meta de cobertura universal en 2015, punto de intersección entre la curva de demanda (cobertura universal) y curva de recursos (inversión de los dos bonos). En esta situación hemos reinvertido el bono de educación secundaria que se ha producido hasta el momento y, además todo el bono de educación primaria. Así mismo, a partir del 2015, el mantenimiento de la cobertura del sistema estaría totalmente financiado y se haría un

<sup>37</sup> Relación de dependencia de educación primaria es el cociente entre la población en edad de asistir al ciclo primario y la población potencialmente productiva (de 20 a 64 años)

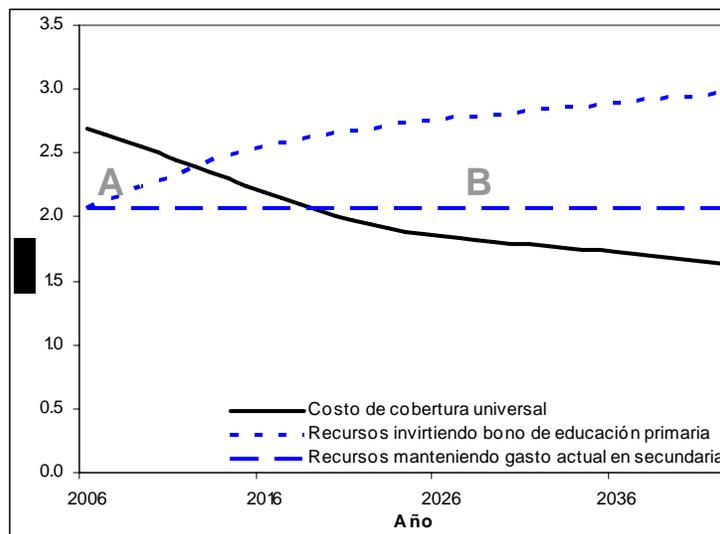
ahorro (área B), parte del bono educativo total que podría usarse en el esfuerzo de alcanzar metas de calidad en educación o invertirlo en otros sectores, por ejemplo en la financiación del sistema de pensiones.

**GRÁFICO III.17-C**  
**PARAGUAY: COBERTURA UNIVERSAL: 2004-2050.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

**GRÁFICO III.17-D**  
**COLOMBIA: COBERTURA UNIVERSAL: 2006-2042.**



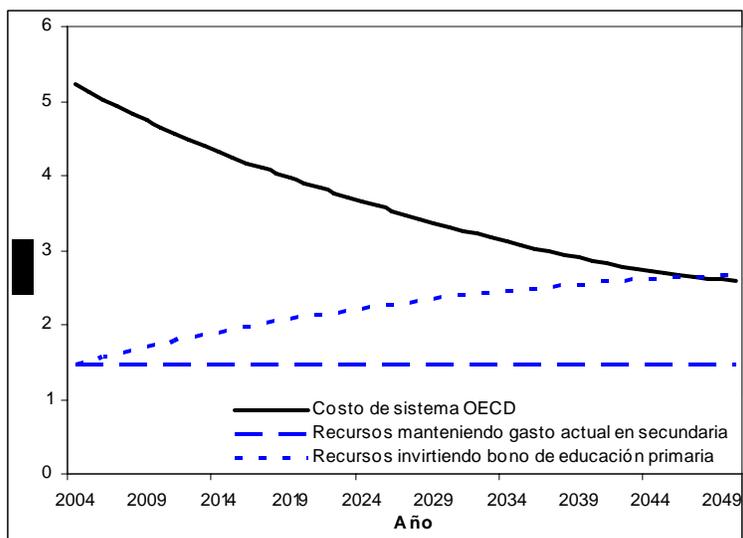
Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

Para reforzar la argumentación, se repite el ejercicio utilizando los datos de Colombia, país que se encuentra en una etapa más avanzada que Paraguay en la transición demográfica, con mayor cobertura en educación secundaria y por lo tanto más cerca de alcanzar la cobertura universal. En este caso, utilizando solo el bono de educación secundaria se alcanzaría la meta de cobertura universal en 2019, lo que se lograría en 2013 utilizando adicionalmente el bono de educación primaria (véase gráfico III.17-D).

Considerando ahora una meta más ambiciosa para el sistema, analizamos a seguir los casos de Paraguay y Colombia relativos a la cobertura y gasto por estudiante de los países de OECD. El Gráfico III.18-A muestra en el caso de Paraguay que manteniendo el gasto actual en secundaria, no habría ninguna posibilidad de llegar a la meta OECD durante el período considerado en este estudio. En cambio utilizando todo el bono de secundaria y todo el bono de primaria, la meta se obtendría en el 2047 y para el 2030 ya se habría acumulado el 70% de los recursos adicionales necesarios. O sea, aunque el bono demográfico no es suficiente para cubrir todos los costos adicionales en el corto plazo, constituye una contribución apreciable en este país. En el caso de Colombia, utilizando todo el bono de primaria y secundaria, se alcanzaría la meta en el 2026 (véase gráfico III.18-B).

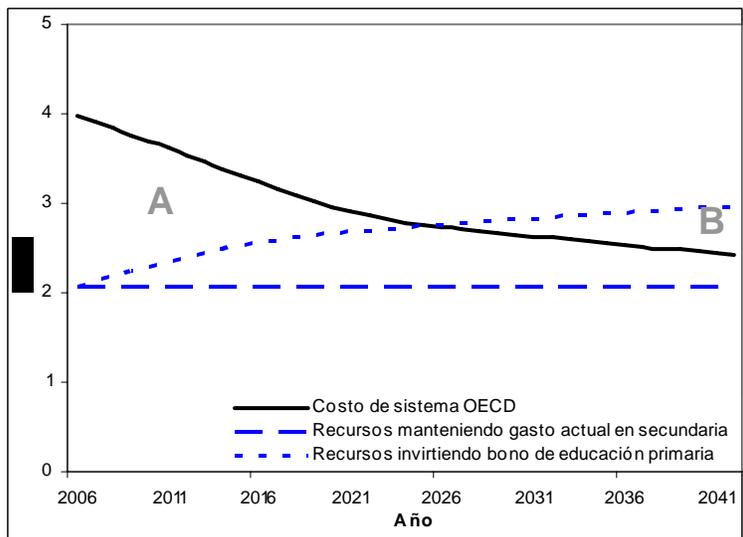
En consecuencia, puede concluirse que el bono demográfico es una contribución muy importante para que los países de América Latina alcancen metas más ambiciosas en educación secundaria. Una manera de apreciar la magnitud de los costos de las metas y de los recursos generados por el bono educativo durante las décadas futuras, es calcular su valor presente (suma de los valores futuros descontados por la tasa de interés proyectada). En el Gráfico III.19 se muestra que para el conjunto de América Latina, el valor presente del bono educativo representa el 0,8% del valor presente del PIB regional y fluctúa entre 0,3% y 1,7% para los diferentes países; además, en todos los países, el valor presente del bono educativo es suficiente para cubrir el costo de la meta de cobertura universal de educación secundaria, y constituye una buena contribución para lograr una meta como la de OECD.

**GRÁFICO III.18-A**  
**PARAGUAY: COBERTURA Y GASTO POR ALUMNO DE OECD: 2004-2050.**



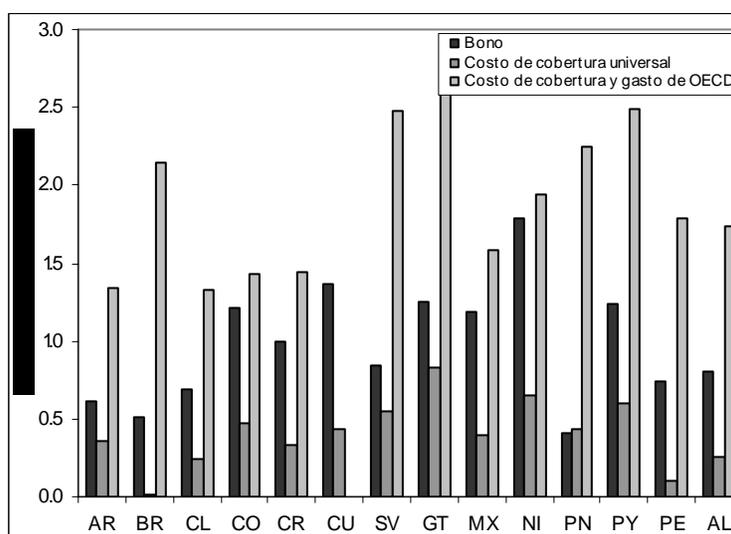
Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

**GRÁFICO III.18-B**  
**COLOMBIA: COBERTURA Y GASTO POR ALUMNO DE OECD: 2006-2042.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

**GRÁFICO III.19**  
**VALOR PRESENTE DEL BONO EN EDUCACIÓN SECUNDARIA**  
**Y PRIMARIA Y DEL COSTO DE LOGRAR LAS METAS.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 y UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, 2008.

Sin embargo, en la realidad, los países no van a contar hoy con los recursos liberados por el bono educativo, estos se generarán en el transcurso de todo el período de bono demográfico del respectivo país. Por ejemplo, como puede verse en los Gráficos III.17-C y III.17-D, aunque en el período entero hay recursos suficientes para garantizar cobertura universal, hasta el 2015 en el caso de Paraguay y 2013 en el caso de Colombia, se presenta un déficit de recursos (área A en los gráficos) y después de esto un superávit (área B).

Esto llama la atención sobre las posibilidades de realizar una redistribución intertemporal de recursos, por ejemplo, mediante un préstamo para financiar hoy las inversiones y pagar posteriormente con los recursos liberados por el bono.

Si bien el bono demográfico va a generar ahorros en el futuro, no parece conveniente esperar que actúe dicho bono, sacrificando la oportunidad de una o varias generaciones de mejorar su nivel de educación y por tanto sus oportunidades de obtener un empleo productivo como medio para mantenerse por encima de la línea de pobreza. Por otro lado, las generaciones con bajo nivel de vida o empobrecidas podrían ser un obstáculo para que las transformaciones demográficas futuras y el bono demográfico derivado se materialicen.

Estas generaciones poco educadas comprometerían la posibilidad del país de competir adecuadamente en el marco actual de la economía globalizada, aparte de que el país estaría menos capacitado para responder por las pensiones y otras demandas de una población envejecida. Todo lo anterior afecta las posibilidades de desarrollo del país.

Se ha mostrado que algunas de las metas se pueden alcanzar con esfuerzos relativamente pequeños. Así mismo, se ha mostrado que el ahorro producido por el bono da la oportunidad de plantearse metas más ambiciosas y finalmente, que lo mejor para el desarrollo del país es tratar de conseguir estas metas lo antes posible.

## CONCLUSIONES

Con la situación demográfica de hoy, alcanzar la meta de la Cumbre de las Américas de una cobertura neta de 75% en la educación secundaria estaría muy cercana para la mayoría de los países de la región. El costo adicional de llegar a dicha meta para el conjunto de la región, es de 1,5 a 3,1 miles de millones de dólares corrientes. La meta de universalización de la secundaria exige un esfuerzo mayor de gasto, pero es factible para la región, con un costo adicional de entre 8,8 y 17,3 miles de millones de dólares. En cambio alcanzar la tercera meta propuesta, que implica mejoras en la cobertura y el gasto por alumno hasta obtener los niveles de OECD, es bastante más difícil para los países de América Latina por cuanto aún enfrentan restricciones demográficas. El costo adicional en este caso está entre 56 y 66 miles de millones de dólares corrientes. Esto significaría que el gasto en educación secundaria llegaría al 4% del PIB regional, un nivel mucho mayor que el predominante actualmente en los países desarrollados (2.6 en promedio), debido a las todavía altas relaciones de dependencia demográfica que predominan en la región.

Pero la demografía en América Latina está cambiando. Aunque coexistan una diversidad de situaciones demográficas en la región, por lo general los países están atravesando un período favorable de bono demográfico, consecuencia de los grandes cambios en sus estructuras de edad resultantes de la transición demográfica y caracterizados principalmente por una importante reducción en el peso de la población infantil, y aumentos del peso de la población en edad activa. Para el conjunto de la región, el bono demográfico, conforme definido en este estudio<sup>38</sup>, se extiende hasta comienzos de la década de los 40s. A partir de entonces, pasa a aumentar rápidamente la importancia porcentual de las personas de edad y se intensifica el proceso de envejecimiento de la población (CEPAL, 2008).

Como resultado de estos cambios, el grupo de población en edad de acceder a la educación secundaria aumenta en una primera etapa y después tiende a disminuir. En términos relativos, el grupo ha bajado de 14% en 1975 a 11,3% actualmente y para el futuro se proyecta una reducción progresiva hasta un 7.5% en 2050. Esta reducción se traduce en una importante disminución de la relación de dependencia de este grupo de población, con relación a la población en edades de trabajar.

La magnitud del bono que será generado por la reducción de las relaciones de dependencia de la población en edad escolar primaria y secundaria, durante todo el período de bono demográfico, será considerable. Calculado como su valor presente representa hasta un 1,7% del valor presente del PIB para los países, con un promedio de

---

<sup>38</sup> La definición del período de bono demográfico se encuentra en la primera parte de este capítulo.

0.8% del valor presente del PIB para la región. En todos los países, este bono sería suficiente para cubrir el costo de la meta de cobertura universal de educación secundaria, y constituye una buena contribución para lograr metas más ambiciosas como la de alcanzar los niveles de OECD.

En otras palabras, para alcanzar retos más significativos en la educación secundaria, sería recomendable a los países de la región reinvertir en el sistema secundario todo el bono de educación secundaria además del bono de educación primaria. Dado que estos bonos no se realizan en el presente sino en el transcurso de la transformación demográfica hasta el final del período de bono demográfico de cada país, es necesario que los países encuentren una forma de financiar ahora los recursos que podrán ahorrar en el futuro.

La necesidad de financiar hoy la mejora del sistema se fundamenta en que para alcanzar metas más ambiciosas no es suficiente dejar que actúe el bono educativo porque en ese caso las mejoras se obtendrían en un futuro lejano, sacrificando la oportunidad de una o varias generaciones de mejorar su nivel educativo y por tanto sus oportunidades de obtener empleos productivos y de generar los ahorros necesarios para prepararse para atender las demandas del envejecimiento poblacional que se avecina. En suma, nuevas generaciones poco educadas comprometerían las posibilidades de materializar el bono derivado de las transformaciones demográficas

## Bibliografía

Adioetomo, S. and others (2005), "Policy implications of age-structural changes", *CICRED Policy Papers Series*, Paris.

Banco Mundial (2006). *World Development Report 2006: Equity and Development*.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo (2000), *Desarrollo más allá de la economía: Progreso económico y social de América Latina. Informe 2000*. Washington.

Binder, Melissa (2006) "The Cost of Providing Universal Secondary Education in Developing Countries" in Paul Glewwe, Meng Zhao, and Melissa Binder, *Achieving Universal Basic and Secondary Education: How much will it cost? A report of the project on Universal Basic and Secondary education*. American Academy of Arts and Sciences.

Bloom, D., D. Canning and J. Sevilla (2003), "The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change", *RAND Population Matters Program*, No. MR-1274, Santa Mónica, California.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*, LC/G.2378(SES.32/14).

ECLAC/CELADE/IDB (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Latin American Demographic Centre/Inter-American Development Bank) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas", *Serie E*, No. 45 (LC/DEM/G.161), Santiago, Chile.

Lee, Ronald and Mason, Andrew (2008). "Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition." Paper presented at the Annual Meetings of the Population Association of America.

Mason, Andrew (ed.) (2002), *Population Change and Economic Development in East Asia: Challenges Met, Opportunities Seized*, Stanford University Press.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2007), *Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar*. UNESCO y Secretaría de Educación Pública de México. Noviembre 2007.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), 2007. Análisis de Situación de Población América Latina y el Caribe. ASP-ALC (Versión de circulación restringida).

UNFPA (United Nations Population Fund) (1998), "Shift to smaller families can bring economic benefits", News features [online] <http://www.unfpa.org/swp/1998/newsfeature1.htm>

Wolf, Laurence y Martín Gurria, (2005), *Money accounts, projecting education expenditures in Latin America and de Caribbean, to the year 2015*, UNESCO, Montreal, 2005

Wong, L.R. and J.A. Carvalho (2006), “Age-structural transition in Brazil: demographic bonuses and emerging challenges”, *Age-Structural Transitions: Challenges for Development*, I. Pool and L.R. Wong (eds.), Paris, Committee for International Cooperation in National Research in Demography (CICRED).

## **CAPÍTULO IV: AGENDA SOCIAL VIOLENCIA JUVENIL Y FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA. ENFOQUES DESDE LA INCLUSIÓN**

### **Introducción**

Durante las últimas décadas la violencia juvenil en América Latina ha cobrado creciente relevancia en el debate público, las agendas de gobiernos y en foros y conferencias del sistema internacional. Todo apunta a la urgencia por contar con políticas de juventud que aborden este problema. La violencia no sólo ha crecido en la mayor parte de la región en los últimos años, sino que también los jóvenes se encuentran desproporcionadamente representados en la incidencia y en la gravedad de esta tendencia, tanto como víctimas y como perpetradores. En muchos países de la región los jóvenes cometen crímenes violentos a edades cada vez más tempranas y también mueren con precocidad creciente por efecto de tales crímenes.

La violencia juvenil provoca importantes costos al conjunto de la sociedad en el plano social, ético, humano y económico. Los efectos de la violencia pueden ser entendidos como costos directos, tales como la destrucción de activos físicos y de vidas humanas; y costos indirectos, asociados a recursos de la justicia criminal y la encarcelación y altos gastos en salud. . En un sentido más general el incremento de la violencia y la inseguridad merman la cohesión social y generan desconfianza de parte de la población respecto de la eficacia del Estado de Derecho para garantizar la seguridad de las personas.

Frente a la creciente preocupación de organismos internacionales, gobernantes y la sociedad civil por el aumento de la violencia juvenil en América Latina, CEPAL ha realizado durante el 2008 un conjunto de estudios de diagnóstico de la situación y de las políticas y programas aplicados por los gobiernos latinoamericanos y las instituciones vinculadas a la juventud, y cuyo documento final viene de presentarse en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado sobre Juventud y Desarrollo celebrada en El Salvador en octubre del 2008.

Al igual que en los años precedentes, la elaboración del presente capítulo se basó en información recabada en ministerios a cargo de la problemática del capítulo. En este caso son las secretarías de seguridad pública. Esta información se complementó con información proveniente de otros organismos que también trabajan en la puesta en marcha de políticas para erradicar y reducir la violencia juvenil. Hemos querido sintetizar la percepción de las autoridades nacionales sobre la realidad y problemas específicos de violencia que afectan a los jóvenes, e indagar las directrices institucionales y programáticas que se están desplegando en estas materias. Los países que respondieron a la encuesta de CEPAL fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba<sup>1</sup>, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El capítulo se organiza en cuatro secciones: en la primera se realiza un diagnóstico de la situación de las diversas formas de violencia juvenil y se exploran los contextos de violencia de los jóvenes desde la doble perspectiva de víctimas y de victimarios. Se presentan también las percepciones que tienen las autoridades gubernamentales sobre los principales problemas de la violencia juvenil en sus países. En la segunda sección se describen las principales políticas, programas y enfoques para la prevención de la violencia juvenil, con énfasis en las reformas y en los cambios legislativos. La siguiente sección se orienta a mostrar la oferta programática existente y a sintetizar las principales lecciones aprendidas y sugerir recomendaciones futuras. Por último, la sección sobre Agenda Internacional resume los acuerdos sociales alcanzados en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América” realizada en Chile en 2007.

<sup>1</sup> Cuba indicó en su nota de respuesta que el cuestionario no se ajustaba a la problemática y realidad cubana y las acciones que se registran de violencia juvenil son casos aislados.

## I. EL DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA JUVENIL

### A. Contextos, tipos y magnitudes de la violencia juvenil

**La violencia desde y hacia los jóvenes se expresa de modos diversos, y se asocia a múltiples patrones de exclusión y discriminación, tanto social y simbólica, que marcan la vida de los jóvenes. Allí concurren los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, el desempleo, la deserción educacional, la socialización precaria, la economía ilegal y la falta de espacios públicos de participación social y política. Entre las formas específicas de violencia destacan las auto-infligidas, interpersonales y colectivas. Si bien es difícil medir la incidencia de la violencia, el indicador más claro y comparable entre países se refiere a causas externas de muerte entre jóvenes. Tal índice es alto en América Latina y extremadamente alto en algunos países de la región. En general, los hombres jóvenes tienen tasas que más que duplican las femeninas en mortalidad por homicidios, accidentes de tránsito y suicidios.**

#### 1. Contextos y tipos de violencia

La violencia se nutre de la exclusión y segregación. Muchos jóvenes latinoamericanos enfrentan situaciones múltiples de exclusión económica, social, política y cultural. Pese a la mayor prosperidad económica de los países, la pobreza continúa afectando a una buena parte de la población joven y persisten elevados grados de inequidad.

En este marco, muchos jóvenes no cuentan con las destrezas necesarias para participar en las sociedades de información y conocimiento. Sus mayores demandas de autonomía chocan con obstáculos para encontrar empleos de calidad que permitan la autonomía material. Están, los jóvenes, más expuestos a riesgos en un escenario de debilitamiento de los mecanismos formales e informales de protección social (mercados de trabajo, familia, comunidad, etc.). Mientras el mayor consumo simbólico y el aumento en capital educativo generan expectativas de movilidad social, éstas se ven frustradas por las barreras en el acceso a activos productivos o a un primer empleo. Pese a las mayores libertades democráticas, los jóvenes muestran más apatía y desinterés por involucrarse en el sistema político, en un escenario de desconfianza en las instituciones públicas. Las distancias entre generaciones se exacerban, pues la juventud recrea sus identidades incesantemente y desarrolla formas de ver el mundo marcadas por la conectividad, en un extremo, y el riesgo en el otro, a distancia del mundo adulto. Todo esto lleva también a que la juventud enfrente formas variadas de discriminación y cargue en sus espaldas con un estigma social respecto del “ser joven” (CEPAL-SEGIB-OIJ-AECI, 2008).

Investigadores y analistas coinciden en señalar que los comportamientos juveniles violentos son consecuencia de procesos estructurales vinculados a la persistencia de la pobreza y del desempleo. Diversos estudios destacan que para los hombres jóvenes, las frustraciones vinculadas al desempleo llevan a la enfermedad, al aumento de la violencia en pandillas juveniles, al conflicto interpersonal y a la violencia doméstica. Para el caso de las mujeres, el desempleo conllevaría a una mayor dependencia económica de los hombres, lo que puede acarrear aumento de la violencia contra la mujer (Moser, 1999). La exclusión social que experimenta cotidianamente el joven desempleado, en un contexto de propuestas masivas de consumo, da cuenta de una dimensión estructural de violencia que afecta a los jóvenes en el plano económico. Parece existir cierto consenso en que el joven devuelve como violencia social lo que recibe como violencia estructural (De Roux, 1993).

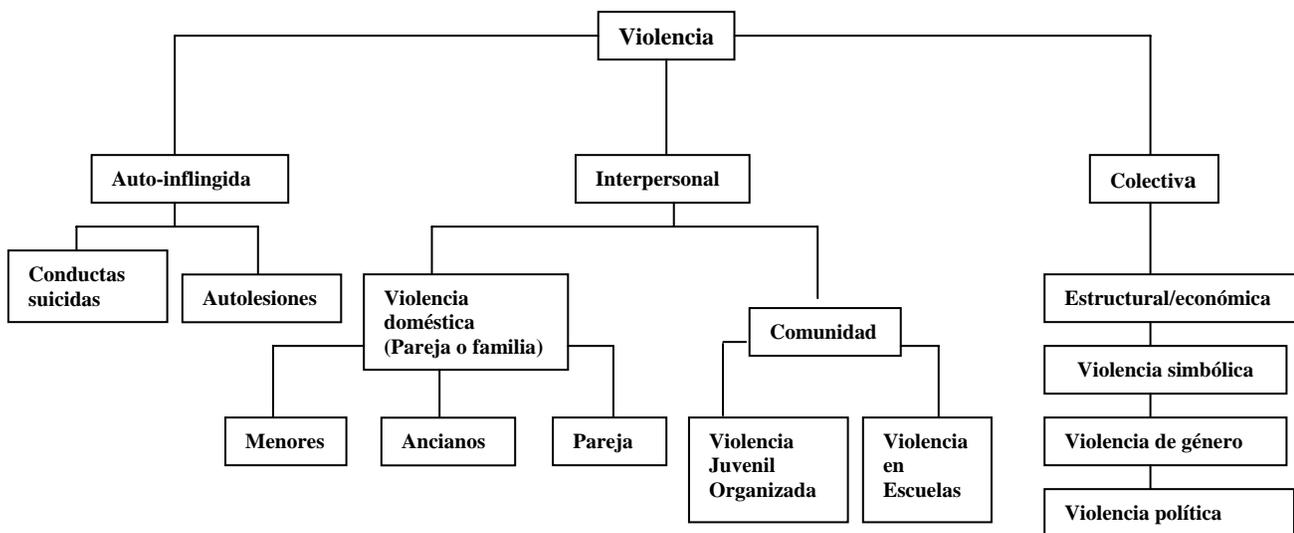
En este contexto, muchos jóvenes saben que no tendrán acceso a un oficio o profesión valorada y menos aún a una buena remuneración. De este modo, experimentan falta de apego a las instituciones, lo que incrementa la experiencia de “estar fuera” (Briceño-León y Zubillaga 2002). Entre los jóvenes la desigualdad se vive con sabor a injusticia. Brechas de desempleo y de niveles educativos concurren en este sinsabor, a lo que se suma el riesgo mayor de mortalidad por violencia (OMS, 2003, Rubio, 2005, Rodríguez, 2005, Kliksberg, 2007a, Muñoz González, 2002). Esta última –la violencia física- no puede, por tanto, analizarse sin considerar la violencia contenida en las correas que transmiten la exclusión social. (Kliksberg, 2007b).

Otro contexto de violencia se manifiesta en el plano simbólico, es decir, se expresa por medio de distintas manifestaciones del lenguaje y de representaciones culturales que la sociedad impone a individuos y grupos en sus procesos cognitivos de aprehensión de la realidad. La violencia simbólica es una ‘violencia amortiguada, insensible e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento (...) del reconocimiento o, en último término, del sentimiento’ (Bourdieu, 2000). En esta categoría se incluyen las formas ‘naturalizadas’ de la violencia de género implicadas en la dominación del hombre sobre la mujer. La eficacia de esta dominación descansa en la aceptación ideológica que imprime en dominadores y dominados, dada la enorme importancia de las creencias y de los sentimientos en la producción y reproducción de la superioridad masculina como aspecto central del orden establecido.

También se consideran formas simbólicas de violencia los contenidos en los medios de comunicación que nutren de imágenes estereotipadas o discriminatorias hacia algunos sectores juveniles, y en las cuales los jóvenes no se reconocen. La producción audiovisual que opera como vector eficaz del manejo sensacionalista y exagerado de hechos violentos, constituye una forma solapada de violencia que contribuye a su tolerancia y su legitimación, o bien al estigma juvenil en que la violencia termina siendo parte de una profecía autocumplida.

En cuanto a las formas particulares de la violencia juvenil, es necesario señalar que desde un modelo que integra salud y violencia, adoptado por algunos organismos internacionales (OPS, BID, OMS, Banco Mundial), la violencia juvenil asume sus particularidades según esté relacionada con problemas de orden estructural, institucional (comunitario), interpersonal (relacional) o individual (aspectos psico-biológicos, éticos y morales). De allí su origen en contextos múltiples y sus heterogéneas modalidades de expresión, según se trate de jóvenes víctimas o victimarios (véase cuadro IV.1)

**Cuadro IV.1  
CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE VIOLENCIA**



Fuente: Adaptación basada en OMS, 2003.

## 2. La incidencia de la violencia en la morbilidad juvenil

En tanto problema de salud pública, la Organización Mundial de la Salud define la violencia como ‘el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos,

trastornos del desarrollo o privaciones' (OMS, 2003, p.5). Esta definición vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que se producen. Se excluyen de la definición los incidentes no intencionales como son los accidentes de tráfico y las quemaduras.

Las formas de expresión de las violencias son muy variadas por lo que es preciso definir las claramente. El recuadro IV.1 sintetiza las distintas formas de violencia que han sido definidas por el sistema de Naciones Unidas.

#### Recuadro IV.1

### TIPOLOGÍA DE VIOLENCIAS

---

#### **Violencia auto-inflingida**

Aquella forma de violencia que una persona se inflinge a sí misma. Incluye el comportamiento suicida y las autolesiones.

#### **Violencia interpersonal**

Aquella forma de violencia impuesta por otro individuo o un número pequeño de individuos. Incluye las formas de violencia al interior de la familia o en la pareja, la violencia ejercida en contextos comunitarios por extraños o conocidos.

#### **Violencia colectiva**

Aquella forma de violencia infringida por grupos más grandes, como el Estado, contingentes políticos organizados, tropas irregulares y organizaciones terroristas. Incluye las formas de violencia social, política y estructural. (OMS, 2000)

#### **Violencia de género /violencia contra la mujer**

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada'. Se consideran formas de violencia contra la mujer:

**Violencia física, sexual y psicológica que ocurre en la familia.** Incluyendo maltratos, palizas, abuso sexual de niños en el hogar, violencia relacionada con la dote, violación marital, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales que afectan la salud de la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.

**Violencia física, sexual y psicológica que ocurre en la comunidad.** Incluyendo violación, abuso sexual, acoso e intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales o cualquier otro lugar público, la trata de mujeres y niñas y la prostitución forzada.

**Violencia física, sexual o psicológica perpetrada o condonada por el Estado,** donde quiera que ésta ocurra'

#### **Violencia infantil**

Maltrato o vejación de menores, que abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido, negligencia o explotación comercial o de otro tipo que originen un daño real o potencial para la salud del niño, su supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder (OMS, 1999)

---

Fuentes: Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000) 'Informe Mundial sobre la Salud y la Violencia', Naciones Unidas (N.U., 1993) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas. Organización Mundial de la Salud (OMS, 1999) Reunión de consulta de la OMS sobre la prevención del maltrato de menores.

Para comprender la exposición de los jóvenes a diversas formas de violencia es necesario distinguir niveles de riesgo en diversos segmentos de la juventud. Los estudios dan cuenta de sesgos de género, sesgos etarios e incluso étnicos en la violencia juvenil. No obstante, se verifican grandes limitaciones para hacer un análisis comparativo de los índices de violencia en la juventud. Los problemas existentes se refieren a la escasez de información, al insuficiente nivel de desagregación, a distintos períodos de consolidación para los datos

acumulados y a sus distintas fuentes. En la mayoría de los países del mundo se carece de información adecuada sobre las cifras de personas muertas por causa de la violencia y las muertes reportadas son una pequeña parte del problema. Los datos para evaluar esta situación provienen de variadas fuentes como son los organismos policiales, judiciales y de salud, lo que dificulta la homologación. Además, se obtienen con irregularidad y presentan un importante sub-registro.

En este sentido, entre las estadísticas más confiables está la tasa de mortalidad bruta por homicidios por cada 100 mil habitantes. Pese a esto, son cifras que deben interpretarse cuidadosamente pues son muy sensibles a las revisiones de las metodologías utilizadas para la recolección de datos (Buvinic, Morrison, y Orlando, 2005). Sin duda el homicidio es el acto violento de mayor gravedad, pero hay otros actos violentos que muchas veces no son registrados.

En base a información para 16 países latinoamericanos, las principales causas de muerte entre jóvenes son por externas (141 por cien mil habitantes). Entre los varones la principal es por homicidios (68 por cien mil habitantes), le siguen los accidentes de tránsito (30 por cien mil) y los suicidios (10 por cien mil). En el caso de las jóvenes las cifras son notablemente más bajas en total alcanzan a 19 por cien mil), por accidentes de tránsito (6 por 100 mil) homicidios (5 por cien mil) suicidios (3 por cien mil).

Las tasas de mortalidad por homicidios varían considerablemente según la región del mundo. Según los datos de la OMS, las más altas se encuentran en América Latina. Entre las causas externas de mortalidad la principal son los homicidios. Las tasas de mortalidad masculina por homicidios superan niveles críticos en varios países, en particular El Salvador (176) Colombia (159) Venezuela (112) y Brasil (97) (véase cuadro IV.2).

**Cuadro IV.2**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS\* DE LAS PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS POR SEXO (POR CIENTO MIL HABITANTES)**

País	Hombres				Mujeres			
	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre
Argentina (2004)	81	17	19	16	17	2	5	5
Brasil (2004)	173	97	8	39	20	7	2	8
Chile (2004)	72	15	22	20	14	1	5	5
Colombia (2004)	228	159	12	26	28	13	5	6
Costa Rica (2004)	66	13	14	24	13	3	2	5
Cuba (2005)	55	14	10	16	17	4	5	6
Ecuador (2005)	131	55	16	32	25	4	9	6
El Salvador (2005)	242	176	16	32	34	18	8	5
México (2005)	94	23	11	33	17	3	3	7
Nicaragua (2005)	68	23	15	13	13	2	6	2
Panamá (2004)	90	36	12	26	16	2	5	6
Paraguay (2004)	96	43	9	19	26	3	5	6
Perú (2000)	45	3	2	10	14	1	1	3
República Dominicana (2004)	99	17	3	30	15	2	1	5
Uruguay (2004)	73	11	23	17	19	3	6	6
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	271	112	9	37	28	6	3	11
<b>Total América Latina (16 países)</b>	<b>141</b>	<b>68</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

Fuente: Base de datos OMS. 2007, CELADE-División de Población de la CEPAL y División de Población de las Naciones Unidas. Códigos de la V01-Y89

Si bien Chile, Costa Rica y Cuba se acercan a los promedios europeos en muertes por causas externas, difirieron fuertemente en cuanto al componente, pues en los primeros el peso lo llevan los homicidios y suicidios, y en los segundos los accidentes de transporte terrestre. Cabe resaltar la incidencia de los suicidios masculinos en los países del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay), y de los accidentes de transporte terrestre en México y República Dominicana, alcanzado cifras similares a los europeos pero manteniendo también altas las tasas de homicidios. En América Latina, al año 2000 el suicidio constituyó la tercera causa principal de defunción en el grupo de 10 a 19 años de edad, y la octava causa principal en los adultos de 20 a 59 años en toda América (OPS, 2007).

Es importante destacar algunas diferencias de género en relación al indicador de muertes por causas externas. A nivel mundial, con estadísticas de comienzos de la década actual, tres de cada cuatro víctimas de homicidios eran varones, y las tasas masculinas de muerte por homicidio eran más de tres veces superiores a las femeninas (OMS, 2003). Datos recientes corroboran el sesgo masculino de la proporción de homicidios juveniles y su aumento en los últimos años.

Los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes. Para el conjunto de 16 países de América Latina las muertes de los jóvenes por causas externas son ocho veces superiores que las de las jóvenes. Sin embargo, hay formas de violencia de menor visibilidad y registro, y difíciles de medir, que afectan a las mujeres en general, y a las jóvenes en particular (véase recuadro IV.3).

#### **Recuadro IV.3**

#### **DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA LA MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

---

Las fuentes de información para la medición de la violencia, y en especial para la medición de la violencia de género, plantean una serie de dificultades. La confiabilidad de las estadísticas se ve afectada por el subregistro de algunos delitos, en especial, los de violencia sexual e intrafamiliar (Arriagada y Godoy, 2000). Existen ciertas pautas culturales con alto arraigo cultural que consideran que ciertos comportamientos violentos son “normales”, tanto por la percepción de que es un tema privado como por las reacciones de vergüenza, temor o desprestigio que conlleva reconocer el maltrato (INEGI, 2006). Para América Latina se sostiene que es una tarea pendiente la elaboración de un diagnóstico actualizado para conocer la prevalencia, las causas, las consecuencias y repercusiones de la violencia contra las mujeres y que no existe una línea de base desde la cual monitorear y evaluar el efecto de las políticas, legislaciones y programas (Naciones Unidas-CEPAL, 2007)

Un ejemplo que ilustra esos problemas se encuentra en el análisis de los feminicidios de Ciudad Juárez en México, donde el número exacto de víctimas constituye motivo de disputa entre distintos actores, dada la ausencia de registros oficiales. La ONG 8 de marzo, señala que entre enero de 1993 y noviembre de 2003 según los registros hemerográficos los feminicidios alcanzan a 271; para el mismo período, Amnistía Internacional indica 370, de los cuales 137 son asesinatos con violencia sexual; según el Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) serían 321, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el período 1993 a 2002 registró 236 homicidios de mujeres y 40 desapariciones, la Fiscalía especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio Juárez de Chihuahua, indica que entre 1993 y 2005 se cometieron 379 homicidios de mujeres (Tavera, 2008). Dada esta disparidad de información, se reconoce que la obtención y recolección de estadísticas es indispensable para conocer la magnitud, forma y comportamiento del feminicidio; que la estadística criminal es un instrumento básico de lucha en contra de la violencia hacia la mujer, en especial del feminicidio; que la creación de políticas de calidad requiere de información confiable que permita elaborar diagnósticos adecuados de los problemas; que la información precisa, oportuna y documentada es un derecho ciudadano. De esta forma, se aboga por la creación de un sistema de registro y estadísticas sobre feminicidio en México y se sugiere mejorar los formatos administrativos de registros y la reconceptualización desde una perspectiva de género de los homicidios como delitos.

---

Fuentes: Irma Arriagada y Lorena Godoy (2000) Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana en Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago de Chile, abril; Ligia Tavera Fenollosa (2008) Estadísticas sobre violencia de género. Una mirada crítica desde el feminicidio, en Gisela Zaremborg (coord.) Políticas sociales y género Tomo II, FLACSO, México; INEGI (2006 y 2007) Hombres y mujeres en México [www.inegi.mx](http://www.inegi.mx), Naciones Unidas – CEPAL (2007) ¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

## B. Problemas de violencia que afectan a la juventud: percepción de gobiernos y dinámicas de la sociedad

Las autoridades de gobierno consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes es la violencia organizada en delincuencia, pandillas y violencia callejera. Destacan que el porte de armas es alarmante en hechos de violencia en ciertas zonas urbanas de varios países de la región latinoamericana. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en Brasil) el aumento de la delincuencia en los países del cono sur y la violencia en países andinos indica claramente la necesidad de áreas de intervención específica en relación con la juventud. Preocupa especialmente la articulación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas. En segundo lugar, las autoridades indican como problema importante la violencia intrafamiliar, en el noviazgo e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia en contra de las mujeres y de género ha aumentado, persiste una grave desprotección para niños y jóvenes abusados. Finalmente, como principales preocupaciones se señalan todas las conductas violentas auto-inflingidas o dirigidas a otros vinculadas al consumo de alcohol y drogas.

Los patrones de comportamiento violento cambian a lo largo de las trayectorias de vida. La adolescencia y los primeros años de la vida adulta constituyen un período en que la violencia se expresa con mayor intensidad, y ésta responde a un entramado de causas y motivaciones. El carácter de transición que representa la etapa juvenil, impone considerar los elementos de construcción de identidad que motivan el desarrollo de conductas violentas, junto con elementos de carácter social e individual que los explican (Vanderschueren y Lunecke, 2004). Cualquier medida que se implemente para la prevención debe ser flexible y pertinente según las características de los jóvenes y su entorno. Conocer cuándo y de qué manera se presenta el comportamiento violento, conforme se desarrolla una persona, puede ayudar a planificar intervenciones y políticas de prevención orientados a los grupos de edad más críticos (OMS, 2003).

Según la encuesta realizada por CEPAL sobre políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil, las principales preocupaciones que expresan las autoridades se refieren, en primer lugar a la marginalidad y a las desigualdades sociales (Argentina, Brasil) que se expresan en violencia juvenil organizada sea en delincuencia, pandillas, violencia callejera o porte de armas (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela). En segundo lugar, preocupa la violencia intrafamiliar, en el noviazgo e intergeneracional (Ecuador, México El Salvador, Chile, Guatemala). En tercer lugar, preocupan a las autoridades consultadas todas las conductas violentas auto-inflingidas o perpetradas a otros vinculadas al consumo de alcohol y drogas (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela) (véase cuadro IV.3).

**Cuadro IV.3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ( 12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS JÓVENES**

Países	Problemas de violencia juvenil		
	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	Marginalidad y falta de expectativas	Ausencia de proyectos individuales y sociales, drogadicción	Ausencia de parámetros y modelos Desempleo
Brasil	Desigualdades sociales, dificultades de acceso a la educación y al trabajo	Discriminación y victimización física y simbólica por la violencia policial, muertes violentas	Conflictos recurrentes de consumo abusivo y tráfico de drogas.
Chile	Delincuencia	Violencia en las escuelas	Violencia en la pareja
Colombia	Conflicto armado Hurto	Narcotráfico y delincuencia común Homicidio	Pandillas y culturas juveniles Extorsión
Costa Rica	Rebeldía	Falta de autoridad por parte de los padres de familia	Núcleo en el que se desenvuelven
Ecuador	Maltrato Intrafamiliar	Violencia Intergeneracional	Suicidios
El Salvador	Pandillas	Delincuencia	Violencia y Maltrato Intrafamiliar
Guatemala	Maras (extorsión, violencia)	Drogadicción y alcoholismo	Homicidios, feticidios, abuso sexual infantil
México	Violencia intrafamiliar	Violencia callejera	Violencia en el noviazgo
Perú	Delincuencia, Pandillas	Abuso de Drogas y Alcohol, violencia intrafamiliar	Falta de educación y capacitación adecuada
República Dominicana	Consumo de alcohol y drogas narcóticas desde temprana edad	Participación en el micro-tráfico de drogas y actividades conexas	Violencia social y agresividad asociada generalmente a lo anterior.
Venezuela	.Robo	Porte ilícito de armas	Posesión de drogas

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008.

## 1. Violencia juvenil organizada

La violencia juvenil es fundamentalmente urbana. Se calcula que un 78% de los jóvenes latinoamericanos vive en ciudades (CELADE, 2005) y que sufre las consecuencias de los problemas derivados de la concentración urbana, lo que constituye el principal problema de la juventud para las autoridades nacionales. Para algunos países se trata de problemas vinculados a la marginalidad (Argentina) o a acciones delictivas tales como hurto o delincuencia (Chile, El Salvador, Colombia, Venezuela), pandillaje y violencia callejera (Guatemala, El Salvador, México, Perú), al narcotráfico (Colombia), al homicidio (Colombia), al porte ilícito de armas (Venezuela). En algunos países este problema alcanza importantes dimensiones. En Venezuela, por ejemplo, se señala que los hechos punibles cometidos con mayor frecuencia, por niños y adolescentes de 10 a 17 años de edad en el año 2007, fueron robos, porte ilícito de armas y posesión de droga<sup>2</sup>.

Los resultados de los estudios internacionales indican que una gran mayoría de quienes participan en actos violentos contra jóvenes, en contextos urbanos, son personas casi de la misma edad y del mismo género que sus víctimas. En la mayoría de los casos, los agresores son hombres que actúan en grupos (Naciones Unidas, 2006). En las grandes ciudades esas modalidades de asociación violenta entre jóvenes surgen de agrupamientos locales que se construyen en torno a situaciones de marginalidad y de comportamientos disruptivos. En la mayoría de los casos se trata de bandas delictivas estructuradas en pandillas, que desarrollan subculturas propias y luchan entre sí por el control territorial de barrios o vecindarios.

<sup>2</sup> Estadísticas proporcionadas por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas CICPC de Venezuela.

Las pandillas pueden corresponder a grupos informales de jóvenes, que defienden un territorio y que poseen una estructura informal de liderazgo, o bien a organizaciones que tienen su propia dinámica de sobrevivencia y de funcionamiento interno (roles, reglas etc.). Con frecuencia, las bandas juveniles otorgan un espacio alternativo de socialización a niños y jóvenes excluidos, cuyo sentido de pertenencia se basa en acciones colectivas que van desde compartir el tiempo libre hasta acciones delictivas. En algunas ciudades se trata de agrupaciones numerosas de jóvenes que desarrollan diversos tipos de delitos en su entorno inmediato (copamiento de hoteles y robos) pero también acciones de intimidación o disuasión a terceros.

Ya a fines de la década de los ochenta del siglo pasado las investigaciones empíricas daban cuenta de la proliferación de pandillas violentas de adolescentes y jóvenes urbanos en ciudades como Guayaquil y Ciudad de México, (Rodríguez, 1996). En Brasil, las investigaciones coinciden en que la mayoría de los jóvenes implicados en asesinatos, sea como víctimas o como agresores, son varones, negros, mulatos y pobres, con edades entre los 15 y los 17 años. En general, suelen residir en las periferias y favelas de los centros urbanos y estar desvinculados del sistema escolar (Willadino Braga, 2003), lo que ratifica una hipótesis ampliamente difundida en la literatura, a saber, que la desafiliación institucional (jóvenes que no estudian ni trabajan) están más expuestos a involucrarse en hechos de violencia, sea como artífices o como víctimas.

La exclusión socioeconómica y la desafiliación institucional de muchos adolescentes y jóvenes de Brasil que viven en las *favelas* se cruza con la fuerte presencia del narcotráfico, que se ofrece como un “salida”, una forma de poder participar en redes ampliadas, ganar cuotas de poder y acceder a mayores niveles de consumo. Los *favelados* involucrados en las pandillas de la droga son generalmente jóvenes con un amplio rango de edad -de 15 a 30 años- que desean ganar dinero. Los miembros de las *quadrilhas* de la droga controlan las *favelas* y cuidan de los lugares de venta de narcóticos. Los jóvenes miembros de *quadrilhas* defienden estos lugares de los ataques de otras *quadrilhas* o de las redadas de la policía y se sitúan por lo tanto en los niveles jerárquicos más bajos y peligrosos del negocio de la droga. Los mismos *favelados* reconocen a estos jóvenes como los más pobres en este negocio. Dentro del grupo de los jóvenes, son reconocidos como personas valientes y reciben algún grado de reconocimiento social de sus pares. La delincuencia juvenil representa, en este marco, una forma violenta de adaptación a las condiciones económicas y sociales de la exclusión, y es un intento de integración para participar de las pautas de consumo sociales (Sperberg y Happe, 2000).

En América Central, durante la década de los noventa del siglo pasado se produjo el crecimiento explosivo de “maras”, modalidades de organización juvenil fuertemente influenciadas por la cultura y el estilo pandillero de Estados Unidos (véase recuadro IV.4). En El Salvador, Guatemala, Honduras y México, las maras crecieron en contextos sociales definidos por conflictos profundos como el desempleo, la explotación del trabajo infantil, la violencia urbana y civil y la deportación de muchos jóvenes que habían emigrado al norte durante los años de guerra civil. Más tarde las maras se hicieron parte activa de las redes transnacionales del crimen organizado, sobre todo del narcotráfico. En El Salvador, las maras se consolidaron en el proceso de pacificación de los últimos años, involucrando a jóvenes que estuvieron refugiados o exiliados (por razones económicas o políticas) en Estados Unidos –especialmente en Los Ángeles- y que retornaron a su país para insertarse en un contexto completamente distinto (Rodríguez, 1996).

Recuadro IV.3

### **LAS MARAS DE CENTROAMÉRICA. UN FENÓMENO DE LARGA DATA**

En América Central, las pandillas juveniles han existido desde al menos los años sesenta, aunque sus características cambiaron significativamente en los noventa. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana, las pandillas juveniles aparecieron en Los Ángeles en los años ochenta. Los dos grupos dominantes eran la Mara Salvatrucha o MS y Barrio 18. El origen de las maras es complejo y da cuenta de una síntesis de varios procesos: la desarticulación de las relaciones agrícolas tradicionales y de las formas de relación indígena y popular; el desalojo violento de grandes grupos indígenas; la descomposición de los centros de habitabilidad urbana a partir de la violencia oficial, militar y paramilitar en las ciudades; la ausencia de empleos que propicia la migración internacional; las transformaciones familiares que incluyen a decenas de miles de huérfanos de guerra y la fragmentación familiar derivada de la migración de padres, madres y hermanos.

Cuando los jóvenes centroamericanos que habían emigrado a Estados Unidos en los años ochenta empezaron a regresar a sus países de origen en los noventa – a menudo como consecuencia de las políticas de deportación de Estados Unidos – y las influencias de subculturas estadounidenses tuvieron una mayor expansión en América Central, las pandillas juveniles de la región empezaron a adoptar el estilo y los nombres de las maras de Los Ángeles. Aunque se desarrollaron conexiones entre pandillas se debe distinguir dos fenómenos: el crecimiento de las pandillas étnicas en las comunidades de inmigrantes centroamericanas en Estados Unidos y el hecho que las pandillas juveniles en América Central se reinventasen a sí mismas.

La mara como concepto e comenzó a utilizar en El Salvador en los años ochenta para denominar a las “pandillas” y también los grupos de amigos. Se trata de un fenómeno social principalmente masculino, con miembros que pueden integrarse a edades muy temprana (algunos desde muy niños) y que se extiende hasta jóvenes adultos, e incluye también mujeres. Las maras se subdividen en lo que sus miembros denominan clicas (subgrupos de la mara), estos subgrupos tienen conciencia de pertenecer a una mara más grande. Por lo general, los miembros de las maras o pandillas provienen de zonas económicamente desfavorecidas y de contextos urbanos pobres y marginales, o bien son migrantes retornados de los Estados Unidos. Buena parte de sus integrantes han desertado del sistema escolar, poseen empleos mal pagados y viven en un medio caracterizado por servicios inexistentes o inoperantes, capital social débil, y hacinamiento.

Muchas de estas pandillas o maras en Centroamérica se han transformado con el paso de los años en organizaciones verticales, vinculadas al narcotráfico, al tráfico de personas y a la delincuencia urbana. Según la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America, WOLA, 2006) se estima que existen en América Central alrededor de 70.000 a 100.000 pandilleros, constituyéndose en un problema grave que amenaza el orden público en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, como también en el sudeste de México y en algunas zonas de Estados Unidos.

---

Fuentes: Falkenburger, Elsa y Geoff Thale (2008) Maras Centroamericanas en Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes, en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Número 81, marzo-abril, Barcelona, España; OPS, (2003), Informe Mundial sobre la violencia y la salud, Organización Mundial de la Salud; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2006), Pandillas juveniles en Centro América: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención; Dina Krauskopt (2007) Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática presentación en el Seminario sobre pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007.

Los gobiernos de Honduras y El Salvador han respondido a las pandillas con estrategias represivas de mano dura y leyes que ilegalizan la pertenencia a una pandilla. Estas medidas han forzado a las pandillas a la clandestinidad y como consecuencia, se han vuelto más organizadas. Entretanto, las prisiones han constituido un lugar para el aumento de la cohesión de las pandillas. En general, estas estrategias de “mano dura” no han logrado disminuir el creciente nivel de violencia ni el número de homicidios en esos países (WOLA, 2006).

## **2. Narcotráfico, consumo de drogas y delincuencia**

El consumo de sustancias psicoactivas o psicotrópicas, junto al problema de su distribución, constituye una preocupación central para las autoridades de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia. Otros países como Venezuela lo consideran como un problema de importancia relativa.

En las ciudades de la región donde existen puntos neurálgicos del narcotráfico, los jóvenes excluidos tienen un lugar central en las distintas esferas de la economía criminal que involucra la producción, la circulación y el consumo de drogas (Kaplan, 1997). Las condiciones de exclusión empujan a niños y jóvenes a incorporarse a la red de distribución de drogas en condiciones de riesgo e inseguridad.

En Río de Janeiro, un informe indica que los 7.000 menores de 18 años que trabajan para el narcotráfico carioca y que integran la facción criminal más antigua de Río de Janeiro, Comando Vermelho (CV) reciben como pago el 20 por ciento de las sustancias que venden, en las llamadas "bocas de fumo", puntos de venta ilegal de droga, en la capital turística de Brasil (IBISS, 2006). Estudios realizados por el Observatorio de Favelas de Río de Janeiro detectó una alta rotatividad de jóvenes empleados por el narcotráfico y la tendencia a la baja en la edad mínima de los consumidores, entre los 13 y 19 años. La investigación constató también el grado de precariedad de la vida de estos jóvenes. El alto índice de evasión escolar y el uso de drogas, combinados con el difícil acceso a espacios públicos fuera de su comunidad reducen su universo sociocultural a un ámbito muy restringido. Los

enfrentamientos con la policía fueron la causa de 60,4% de las muertes registradas a lo largo del estudio. Los jóvenes entrevistados relataron también haber presenciado 122 muertes y 205 golpizas durante los primeros cinco meses de la investigación (Observatorio de Favelas de Río de Janeiro, 2006).

En períodos de “espirales de criminalidad” el número de víctimas aumenta a niveles epidémicos. En el 2008, sólo los principios de septiembre los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes dejaron en México un saldo de 3.200 muertos. También tiende a descender la edad promedio de las víctimas. En 1986 el promedio de edad de las personas fallecidas en la ciudad de Medellín se encontraba entre los 35 y 45 años, en 1987 entre 25 y 35 años, en 1988 entre 20 y 25 años, en 1989 70% de personas fallecidas estaban en el rango de los 14 y 20 años.<sup>3</sup> En el año 2008, sólo hasta principios de septiembre el narcotráfico en México dejó 3.200 muertos.

### 3. Violencia intrafamiliar, violencia de género y contra la mujer

La violencia contra la mujer se definió a partir de una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer de 1993, como “todo acto de violencia basado en la pertenencia del sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. La violencia basada en el género es ejercida generalmente por hombres adultos, arraiga en la cultura machista y tiende a ser justificada desde teorías que remiten a la esfera física del agresor (psicopatologías), al vínculo afectivo (drama pasional) o a las condiciones sociales (situación de pobreza o escaso nivel de instrucción). Pese a que esta forma de violencia -relaciones sexuales bajo coacción en el matrimonio y en las citas, violaciones en diversos contextos, abuso u acoso sexual, prostitución forzada etc.- es transversal a culturas, estratos sociales y origen étnico, en general no se denuncia por la ineficacia legislativa y la estigmatización de las víctimas.

En tanto subsidiaria de la dominación masculina, la violencia de género suele configurarse en el marco de relaciones de pareja. Los estudios sobre violencia contra la mujer realizados por el Banco Mundial destacan algunas características que a menudo acompañan la violencia en las relaciones de pareja (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1990):

- La gran mayoría de los autores de la violencia son hombres; las mujeres corren el mayor riesgo con hombres que ya conocen.
- La violencia física casi siempre va acompañada de maltrato psicológico y en muchos casos, de abuso sexual.
- La mayoría de las mujeres que sufren de alguna agresión física de su pareja, por lo general serán víctimas de múltiples actos de violencia con el paso del tiempo.
- La violencia contra las mujeres traspasa los límites de clase socioeconómica, la religión y el origen étnico.
- Los hombres que golpean a sus parejas exhiben un marcado comportamiento de control sobre alguien.

La violencia intrafamiliar o doméstica constituye para algunos gobiernos latinoamericanos el principal problema que afecta a la juventud en calidad de ejecutor o de víctima (Ecuador, México), o un problema de importancia relativa (Chile, Guatemala, El Salvador, Perú, México). La percepción de las autoridades gubernamentales sobre la envergadura de este fenómeno coincide con lo señalado en estudios realizados en relación a los cambios sufridos por las familias en Latinoamérica, que revelaban para el año 2006, el aumento de la violencia intrafamiliar en varios países (Bolivia, Chile, Colombia<sup>4</sup>, Honduras, República Dominicana) como problema que afectaba mayoritariamente a la mujer (CEPAL- Naciones Unidas 2007). Un tema menos conocido y que empieza a perfilarse lentamente es la violencia en las relaciones entre jóvenes durante el noviazgo, que en México y Chile se indican como uno de los problemas de importancia para la juventud.

<sup>3</sup> Informe del Secretario de Gobierno al Consejo de Medellín (1989) citado en Salazar, 1993.

<sup>4</sup> Algunas cifras dan cuenta de esta problemática en Colombia en los últimos años: del total de casos de maltrato infantil reportados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, las denuncias por maltrato físico fueron: 13.261 en 2003; 13.685 en 2004 y 20.211 en 2005, con un incremento en el período de 52%. Las denuncias de maltrato psicológico: 2.496 en 2003; 2.994 en 2004, y 4.090 en 2005, con un incremento del 64% entre 2003 y 2005. Las denuncias de abuso sexual: 1.451 en 2003; 2.182 en 2004, y 3.301 en 2005, con un incremento de 127% entre 2003 y 2005.

Aunque las formas de violencia doméstica suelen manifestarse en los espacios sociales ligados al hogar y a la familia, éstas tienen su correlato en disparidades y desigualdades de género que son toleradas en el ámbito público. La OMS calcula que en el año 2002 entre un 10% y 36% de las mujeres latinoamericanas fueron objeto de violencia física o sexual. Entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas y en casi la mitad de los casos los agresores viven con las víctimas, y en tres cuartas partes, son familiares directos de los niños y niñas abusados (OMS, 2003). Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual a manos de familiares y para las adolescentes de 15 a 19 años la violencia emocional es notablemente superior (véase cuadro IV.5). El informe de Sistema Naciones Unidas (2007) llama la atención sobre la tolerancia social hacia la violencia en contra de niñas y adolescentes en el ámbito privado y que están ligados a la delincuencia y a la corrupción, la explotación sexual, la prostitución forzada, al acoso y violencia sexual sobre todo en el servicio doméstico.

**Cuadro IV.5**  
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES Y JÓVENES QUE NOTIFICARON HABER SIDO VÍCTIMA DE VIOLENCIA EN MANOS DE FAMILIARES, 2000-2005**

País	Violencia física		Violencia sexual por su pareja		Violencia emocional	
	Total mujeres	15-19 años	Total Mujeres	15-19 años	Total Mujeres	15-19 años
Bolivia, 2003	52,3	43,9	15,2	11,1	53,8	48,7
Colombia, 2005	39,0	37,6	11,5	7,5	65,7	68,0
Ecuador, 2004	31,0	...	12,0	...	41,0	...
México, 2003	9,3	...	7,8	...	38,4	...
Perú, 2004	42,3	27,3	9,8	4,5	68,2	75,6
República Dominicana, 2002	21,7	19,1	6,4	5,3	67,5	79,3

Fuente: Sistema de Naciones Unidas, 2007 Ni una más!. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe sobre la base de Encuestas Nacionales Demográficas y de Salud.

Las manifestaciones de la violencia de género en el ámbito doméstico están asociadas a patrones de desigualdad en las relaciones de poder al interior de la familia y en la pareja. Un estudio comparativo sobre violencia doméstica en nueve países en desarrollo, descubrió que las mujeres que compartían la mayoría de las decisiones del hogar con sus esposos o compañeros corrían menor riesgo de ser maltratadas (sin importar el nivel de ingreso del hogar). Dicho informe<sup>5</sup>, reveló que las mujeres cuyas madres fueron maltratadas por los padres tenían el doble de probabilidades de ser víctimas de violencia doméstica (Johnson y Kishor, 2000).

Estudios realizados en 16 comunidades de los 10 países incluidos en los proyectos de la OPS para abordar la violencia basada en el género, mostraron que en todos los casos las mujeres entrevistadas revelaban que sufrían la violencia como una medida de control esgrimida por sus parejas para reforzar las relaciones desiguales de poder dentro de la familia (Johnson y Kishor, 2000). El estudio también reveló que sólo muy pocos proveedores de servicios de salud habían recibido capacitación especializada para tratar a mujeres que vivían situaciones de violencia y ninguno tenía protocolos o normas para la atención. La policía y los servicios jurídicos eran en

<sup>5</sup> El informe se basó en datos de Encuestas Demográficas y de Salud realizadas en nueve países en desarrollo: Camboya, Colombia, República Dominicana, Egipto, Haití, India, Nicaragua, Perú y Zambia. Dichas encuestas, realizadas en su mayoría a partir de 1998, recopilaron amplios datos de demografía y salud sobre mujeres entre las edades de 15 a 49 años (Johnson y Kishor, 2000)

muchos casos los primeros lugares a los que recurrían las mujeres, siendo las comisarías las instituciones que prestaban menor ayuda. Además, los funcionarios policiales y judiciales no conocían las leyes para proteger a las víctimas. En cuanto al papel de la escuela, los maestros se sentían mal equipados para responder a las necesidades de estudiantes afectadas y sus familias. A nivel comunitario, actores locales pertenecientes a sindicatos, cooperativas o empresas locales donde las mujeres podían ejercer liderazgo, también carecían de información para detectar y responder a dicho problema.

La violencia contra la mujer representa una alta carga para la salud pública y conlleva riesgos asociados a enfermedades de transmisión sexual (OPS, 2007)<sup>6</sup>. Un estudio comparativo trajo a la luz una clara relación entre los maltratos y el deterioro de la salud de las mujeres víctimas y sus hijos. Por ejemplo, las mujeres de casi todos los países estudiados que habían sufrido maltratos de sus parejas tenían mayor número de partos no deseados y partos de niños muertos (entre un 33% y un 72%) que las que nunca sufrieron violencia de este tipo. Existen evidencias de asociación positiva con patologías como bajo peso al nacer, parto prematuro y aborto. Las mujeres que eran víctimas de violencia también mostraban, por un lado, mayores probabilidades de tener infecciones de transmisión sexual y, por el otro, menos probabilidades tanto de recibir atención prenatal durante el primer trimestre del embarazo como de vacunar correctamente a sus hijos de 12 a 35 meses. Asimismo, había mayor probabilidad de que los hijos de dichas mujeres murieran antes de cumplir los 5 años de edad<sup>7</sup> (Johnson y Kishor, 2000).

La violencia intradoméstica suele tener sus primeras manifestaciones en la infancia. Un estudio mundial sobre violencia infantil puso énfasis en las condiciones en que viven los menores en América Latina, revelando que cada año más de seis millones de niños y niñas sufren abuso severo en los países de la región, y más de 80 mil mueren a causa de la violencia doméstica. El abuso sexual es el maltrato infantil menos denunciado. Los agresores suelen ser varones y en ocho de cada diez casos los agresores son los propios padres o parientes. Según un informe de Naciones Unidas, en Costa Rica el 32 por ciento de las mujeres entrevistadas, y un 13 por ciento de los hombres han sufrido abusos sexuales durante la niñez, en Nicaragua los abusos afectan al 26 por ciento de las mujeres y al 20 por ciento de los hombres encuestados, y en Chile, un 75,3 por ciento de los niños y niñas entrevistadas en el estudio sobre el maltrato infantil recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres.<sup>8</sup> Además, más de la mitad padece violencia física y uno de cada cuatro, violencia física grave (Naciones Unidas, 2006).

Pocas cifras se disponen para hacer un análisis comparativo de la región. Sólo se sabe que en algunos países este problema alcanza dimensiones importantes. Por ejemplo, como consecuencia de la violencia doméstica mueren en Uruguay un promedio de 36 mujeres al año, los intentos de suicidio son cinco veces más probables, aumenta la probabilidad de contraer enfermedades de transmisión sexual y contribuye a la mortalidad materna. Según los datos del Observatorio Nacional sobre la Violencia y criminalidad del Ministerio del Interior de Uruguay, en 2005 se registraron 6.802 denuncias por este motivo. Estas denuncias incluyen hombres y mujeres de todas las edades. (UNFPA- Ministerio de Salud del Uruguay, 2006).

## II. POLÍTICAS NACIONALES PARA LA JUVENTUD

### A. Los enfoques de las políticas de juventud en América Latina y el tema de la violencia

<sup>6</sup> Según el informe 'Salud en las Américas, 2007', el Caribe es la segunda región, después de África subsahariana más afectada por la infección del VIH/sida. Se estima que el 1,2% de la población del Caribe, unas 250.000 personas vivían con el VIH/sida en 2006. La mitad de las personas infectadas son mujeres y las jóvenes son 2,5 veces más propensas a contraer la infección que los hombres jóvenes. Casi tres cuartas partes de ellas están en República Dominicana y Haití, pero la prevalencia en la región es alta: de 1% a 2% en Barbados, Jamaica y la Región Dominicana, de 2% a 4% en las Bahamas, Haití y Trinidad y Tobago. De 1981 a 2005 se notificaron más de 1,7 millones de casos de sida en las Américas, 38.000 de ellos en menores de 15 años de edad (OPS, 2007).

<sup>7</sup> El informe se basó en datos de Encuestas Demográficas y de Salud realizadas en nueve países en desarrollo: Camboya, Colombia, República Dominicana, Egipto, Haití, India, Nicaragua, Perú y Zambia. Dichas encuestas, realizadas en su mayoría a partir de 1998, recopilaban amplios datos de demografía y salud sobre mujeres entre las edades de 15 a 49 años (Johnson y Kishor, 2000).

<sup>8</sup> Cabe advertir que estos datos no son comparables debido a que las encuestas operan con criterios distintos, y en algunas la violencia se entiende en sentidos más extendidos que en otras.

**En la región latinoamericana coexisten distintos enfoques de prevención de la violencia juvenil, tales como el enfoque de reducción de riesgos, de seguridad ciudadana, de la teoría del tratamiento de conflictos y el enfoque de derechos. Todos ellos buscan fortalecer factores de protección y fortalezas del adolescente y de los jóvenes, con distintas líneas de acción para reducir la violencia juvenil. Los criterios presentan altos grados de heterogeneidad por países, y los programas nacionales se basan en paradigmas superpuestos respecto de la juventud. Las políticas poseen fundamentos legislativos distintos, las secretarías de juventud difieren en cuanto a su rango y dependencia institucional y existen divergencias en el tipo de gestión que realizan los organismos oficiales de juventud en cada país. Dos áreas parecen centrales para las políticas hacia las juventudes: un abordaje integral desde la institucionalidad gubernamental y políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales.**

Una primera particularidad que asumen las políticas nacionales de juventud es que están definidas desde criterios etarios distintos en cada país. Las diferencias en el rango de edades que define a la juventud revelan al menos dos tendencias. La primera es que la ampliación de la juventud hacia edades más tempranas (en El Salvador, Colombia, Costa Rica, México) y hacia edades mayores (en Chile, Cuba, España, Panamá, Paraguay y Nicaragua) puede expresar que el ser joven es una condición que se está expandiendo no sólo en edad sino en la representación que ésta tiene en la sociedad (OIJ, 2001). La segunda tendencia es la superposición etaria de la adolescencia y la juventud en las definiciones del sujeto joven.

Esta situación tiene efectos no sólo en los fundamentos de las políticas de juventud, sino también en la delimitación y el carácter de la oferta programática que pueden brindar los países hacia estos sectores. Por una parte, el discurso sobre el sujeto joven parece considerar que la juventud engloba a la adolescencia, aunque en la práctica deja fuera períodos cruciales de la experiencia juvenil. Por otra parte, el segmento de la juventud que se localiza entre los 18 y 29 años ha adquirido el status de ciudadanía, ya que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas y pueden ejercer su derecho a voto (Krauskopf, 2000). Se presenta una dualidad en el sujeto juvenil, relacionada con el desfase entre sus realidades sociales y legales. Por otra parte, la existencia de programas de adolescencia, aunque contribuyen al desarrollo juvenil, no cubren al período juvenil a cabalidad (Krauskopf y Mora, 2000).

Otra característica propia de las políticas de juventud es la carencia relativa de políticas explícitas para dicho grupo. Las políticas nacionales incluyen una oferta programática sea focalizada (en la población pobre) o universal, pero escasamente orientada hacia la población juvenil. En algunos casos -como se señaló- tanto la legislación como la oferta programática pueden incluir a los jóvenes en la población mayor o menor de edad. En consecuencia, lo que tiende a darse es una lógica transversal en organismos públicos sectoriales, que dentro de sus áreas de incumbencia tratan temas relevantes para la población juvenil (educación, salud, empleo). No obstante, si bien incluyen acciones dirigidas hacia los jóvenes, tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, son pensadas desde el sector y no desde el sujeto de políticas (Balardini, 2003).

El universo de políticas nacionales de juventud se nutre de cuatro visiones acerca de las características de la fase juvenil (Krauskopf, 2000): la juventud como período preparatorio (que define a la juventud a partir de las crisis), la juventud como etapa problemática (que restringe su ámbito a temas como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar etc.), la ciudadanía juvenil (en una perspectiva integral que prioriza la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud) y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientadas a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo. Los dos últimos enfoques suponen a las juventudes como actores sociales (véase cuadro IV.6).

De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud. Desde el punto de vista del control o de la erradicación de la violencia, cada uno de ellos incorpora objetivos preventivos de conductas delictivas.

**Cuadro IV.6**  
**PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición a la adultez</li> <li>• Etapa de preparación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas a la preparación para la adultez</li> <li>• Extensión de la cobertura educativa.</li> <li>• Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura.</li> <li>• Servicio militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universales</li> <li>• Indiferenciados</li> <li>• Aislados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas educativos.</li> <li>• Programas de uso del tiempo libre: deportivos, recreativos o culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacia la integración de los jóvenes</li> <li>• Potenciar factores protectores de la adolescencia</li> <li>• Etapa predelictiva</li> <li>• Prevención de la violencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo y transgresión</li> <li>• Etapa problema para la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensatorias</li> <li>• Sectoriales (predominantemente justicia y salud).</li> <li>• Focalizadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistenciales y control de problemas específicos.</li> <li>• Relevancia a juventud urbano popular.</li> <li>• Dispersión de las ofertas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de rehabilitación</li> <li>• Programas de reinserción social</li> <li>• Programas en torno a sistema carcelario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control social de sectores juveniles movilizados</li> <li>• Prevención de la violencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventud ciudadana</li> <li>• Etapa de desarrollo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articuladas en política pública.</li> <li>• Intersectoriales.</li> <li>• Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrales.</li> <li>• Participativos.</li> <li>• Extensión de alianzas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas nacionales de reducción de la pobreza</li> <li>• Programas de transferencia directa o condicionada de recursos</li> <li>• Programas de voluntariado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia comunitaria</li> <li>• Prevención de la violencia</li> <li>• Estrategias participativas</li> <li>• Capital social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventud: actor estratégico del desarrollo</li> <li>• Etapa de formación y aporte productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articuladas con la política pública.</li> <li>• Intersectoriales.</li> <li>• Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad y transversalidad institucional</li> <li>• Enfrentamiento de la exclusión</li> <li>• Aporte juvenil a estrategias de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de empleo de emergencia</li> <li>• Programas de capacitación</li> <li>• Programas de desarrollo productivo y empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención de la violencia</li> <li>• Inserción al mercado</li> <li>• Capital económico</li> </ul>

Fuente: Adaptación de Krauskopf, 2003.

Dos grandes enfoques de prevención de la violencia juvenil se han establecido: aquel centrado en la disminución de factores de riesgo y otro focalizado en el fortalecimiento de los factores de protección y las fortalezas del adolescente. Esos modelos de prevención han dado curso a distintas líneas de acción para reducir la violencia juvenil.

En relación a la intervención de los factores de riesgo asociados a la violencia, se han puesto en marcha dos tipos de iniciativas: las orientadas a ampliar y mejorar el sistema educativo y las que intentan potenciar el uso de tiempo libre de los jóvenes integrados. Ambas asumen que los jóvenes gozan de un tiempo moratorio para prepararse a la vida adulta (Rodríguez, 1996, Rodríguez, 1995). La hipótesis que fundamenta estas intervenciones se basa en la idea de que la recreación puede prevenir el crimen, ya que ejerce un rol preventivo y proactivo, es decir, puede estimular la incorporación de jóvenes en conductas sociales constructivas. De este modo, se intenta disminuir los efectos negativos que producen la falta de supervisión de los padres en las horas extra escolares de niños y jóvenes, y que llevan a que muchos de ellos se socialicen con pares violentos.

Otro ámbito de intervención se orienta al control social de sectores juveniles movilizados. Los programas que se desarrollaron bajo este enfoque surgieron para controlar la articulación de movimientos juveniles y otros movimientos sociales no juveniles que adoptaron -de manera conjunta y en distintos momentos históricos- un abierto desafío al sistema político. Desde una perspectiva punitiva y/o de prevención situacional, este modelo fue clásicamente asumido por los ministerios del interior y posteriormente por instituciones ligadas a la promoción juvenil. La estrategia seguida fue el aislamiento del movimiento estudiantil y su “reclusión” en establecimientos universitarios, impidiendo su vinculación con otras reivindicaciones del campo juvenil urbano popular (Rodríguez, 1995). Las políticas carcelarias podrían asociarse a este modelo.

En sentido parecido, en años recientes se ha impulsado un enfoque de *política de mano dura* frente a los problemas de violencia juvenil, sea ésta asociada al narcotráfico, a las pandillas o maras, o a la delincuencia común. Ejemplos claros de este enfoque son la disminución de la edad de condena o imputabilidad penal en muchos países de la región, la persecución policial a grupos juveniles y su represión previa a todo acceso a la justicia, así como legislaciones excepcionales de represión juvenil con extensión de atribuciones policiales, como la ley “Antitatuajes” en Honduras o las Leyes de Mano Dura y posterior Súper Mano Dura en El Salvador. Tales respuestas de mano dura a la violencia no han logrado controlar el problema, y han planteado dilemas más graves en materia de derechos humanos y Estado de Derecho, así como de sobrepoblación carcelaria (WOLA, 2006).

Un tercer modelo corresponde a las estrategias de superación de la pobreza, desplegadas por gobiernos democráticos durante la década de los ochenta. Dichas iniciativas sirvieron para contener las demandas de jóvenes marginales y excluidos de la educación, como medida compensatoria a los efectos sociales negativos de los programas de ajuste estructural. Los programas de superación de la pobreza se basaron en la transferencia directa de recursos a los sectores empobrecidos a través de programas alimenticios, de generación de empleos o asistencia sanitaria, organizados a través de Fondos Sociales de Emergencia. Aunque ninguno de ellos fue catalogado como programa juvenil, en casi todos ellos los beneficiarios eran jóvenes, especialmente los programas de generación de empleos. Desde el punto de vista del tratamiento a los problemas de violencia, si bien no contenían objetivos explícitos, operaban indirectamente como mecanismo preventivo de contención.

A partir de la década de los noventa se generaliza un nuevo modelo de políticas de juventud centrado en la incorporación de jóvenes excluidos al mercado de trabajo. En este contexto, un gran contingente se incorporó a las oportunidades abiertas por los programas de empleo de emergencia. Oficialmente, estos programas no se definieron exclusivamente orientados a la juventud. Pero comenzaron a ser aplicados en varios países con fuerte sesgo etario, gracias a la experiencia exitosa del Programa de capacitación laboral para jóvenes Chile Joven, que comenzó a ejecutarse en 1990. La experiencia fue replicada en otros contextos nacionales como en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú, Panamá, República Dominicana, Venezuela, y Uruguay, con respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos programas priorizan las necesidades propias del desarrollo nacional, brindando períodos cortos de capacitación a través de modalidades innovadoras. Se ha sostenido que este programa inauguró una política diferente en materia de juventud, al centrar sus objetivos en la formación de capital humano y al situar a los jóvenes como actores del desarrollo. Se considera que esta experiencia permitió desvincular las acciones en materia de juventud de las políticas sociales compensatorias y permitió focalizar los programas de empleo en el sector joven.

Por lo general, la oferta programática que ha abordado el tema de la violencia se ha centrado en sus dimensiones de comportamiento, como por ejemplo, la conducta delictiva, la deserción escolar o el embarazo adolescente. Aunque a través de la normativa internacional los planes nacionales de violencia están avanzando hacia un enfoque holístico, el campo de acción en torno a la violencia juvenil todavía está segmentado en subgrupos de violencias: política, territorial, del crimen organizado, doméstica, y otros. Los proyectos que se estructuran desde esta división de campos, evidencian carencia de enfoques interrelacionados para reforzarse mutuamente (Moser, 1999). La falta de un marco conceptual integrado de disciplinas (salud pública, criminología, sociología y psicología, etc.) es uno de los mayores obstáculos para alcanzar un tratamiento integral de la violencia.

Las respuestas a la encuesta realizada por CEPAL sobre políticas y programas de reducción de la violencia juvenil sugieren la coexistencia y competencia de diversos enfoques vinculados al rol y las necesidades del sujeto joven. Por tanto, parece central que las políticas hacia los jóvenes tengan un enfoque integral.

## **B. Los cambios legislativos recientes en las normativas nacionales**

**Las respuestas de las autoridades a la encuesta de CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reformas en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud; reformas a los códigos de protección de la infancia y de la adolescencia; nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género; y las relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este importante avance legislativo debe continuarse mediante el seguimiento de su puesta en marcha y la evaluación de sus resultados. También han contribuido a avanzar en las legislaciones nacionales la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los derechos del Niño/a y Adolescentes (CDN).**

### **1. Avances en la institucionalidad y legislación relativos a la juventud**

La violencia tiene diversas dimensiones por lo que la legislación sobre tipos de violencia es dispersa, y atañe a la juventud desde distintos ángulos. Así, el panorama de cambios legislativos que arroja la encuesta sobre políticas y programas dirigidos hacia la violencia que afecta a los jóvenes da cuenta de cuatro grandes ámbitos de reformas: las leyes generales de juventud; reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, violencia intrafamiliar y legislación por la igualdad de género; y reformas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes.

Varios países han logrado aprobar una ley de juventud o ley de la persona joven, que sirve como marco jurídico para las políticas nacionales de juventud (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, recientemente Honduras y Bolivia, en discusión) (CEPAL, 2008b). La configuración de leyes que respalden planes o programas nacionales de juventud se produjo a ritmo desigual entre países. En Colombia, desde 1995 el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) establece la Política de Juventud Nacional, creando leyes, decretos y reglamentos relativos a los jóvenes. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó un Plan Educativo para la Paz donde el programa ‘Constructores de un nuevo país’ debió implementar la Política Nacional de Juventud. El año 2000 comenzó la implementación del Programa Sistema Nacional de Juventud ‘Colombia joven’ cuyas directrices fueron modificadas recientemente.

En Costa Rica, en 1996 se dicta la Ley orgánica del Movimiento Nacional de Juventudes y se crea un organismo del mismo nombre, para definir lineamientos políticos en materia de juventud, circunscritos a una política universal de juventud. El año 2002 se aprueba la Ley General de Juventud que aporta las bases para el Sistema Nacional de Juventud. Esta ley ha atravesado muchas modificaciones, pero ha permitido reconocer un mayor nivel jerárquico en el organismo encargado del tema, lo que se materializó en un Vice Ministerio de Juventud.

En Nicaragua, a partir de 1999, la Presidencia por medio de la Secretaría de Acción Social inicia la formulación de una Política nacional de juventud. En el año 2001 fue aprobada la Ley de Promoción de desarrollo integral de la persona joven, que dio lugar a la elaboración y aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y a la creación de la Secretaría de la juventud, abocada al Plan de acción. Esta ley modificó las instituciones que regían las políticas de juventud, ocupando en el presente un lugar de vanguardia en la región (Dávila, 2003).

En República Dominicana la Ley General de Juventud fue promulgada en julio del año 2000, y tuvo por objeto instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad en general

hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población joven de la Nación, así como una efectiva participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. Su finalidad es propiciar el desarrollo integral de los y las jóvenes, sin distinción de género, de religión, política, racial, étnica u orientación sexual, y de nacionalidad.

Entre los países que discuten actualmente una Ley general de Juventud cabe destacar el caso de Bolivia, donde la Primera Encuesta Nacional de Juventud constituyó la base para la elaboración del ‘Diagnóstico de la Juventud Boliviana’ y de la propuesta de ‘Lineamientos de Políticas Nacionales de Juventud. Ello permitió incorporar una propuesta de modificaciones a la Constitución Política del Estado y un anteproyecto de ‘Ley de Juventud’.<sup>9</sup>

En Perú recién en 2006 se aprueban los decretos necesarios para establecer el ‘Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011’ sustentado en la ‘Ley del Consejo Nacional de la Juventud’ de 2002. Esta normativa tuvo por objeto establecer el marco jurídico e institucional de las acciones del Estado y de la sociedad en materia de política juvenil, e impulsar las condiciones de participación y representación democrática de los jóvenes.

Otro ámbito de reformas se refiere a las transformaciones de los códigos de la infancia y la adolescencia, en distintos acápites, puesto que existen muy pocas menciones específicas de juventud en los marcos constitucionales nacionales. Las especificaciones constitucionales existentes en los países latinoamericanos en materia de juventud se refieren principalmente a los adolescentes y jóvenes menores de 18 años. Éstas se centran, principalmente, en la protección del ámbito familiar y a la procura de recursos que aseguren al adolescente y al menor derechos a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad física, el ocio recreativo etc. La influencia y el esfuerzo por trasladar al derecho interno disposiciones de la Convención sobre los derechos del niño debe valorarse como algo positivo (CEPAL, 2007).

En Bolivia, la única referencia explícita a la juventud es el decreto sobre derechos y deberes de la juventud. En República Dominicana existen leyes específicamente dirigidas hacia los jóvenes, como la que crea el organismo estatal de juventud y la que instaura el día del estudiante. En Cuba, la oferta programática en materia de juventud se inicia con la revolución cubana. A partir de la constitución de 1976 comienza una reforma jurídica destinada a eliminar la dispersión legislativa existente para los jóvenes, y actualmente existen leyes especialmente dirigidas a los sectores jóvenes. En Chile, las leyes y normativas internas no contienen la categoría de juventud. La más cercana es la Ley que crea el Instituto Nacional de Juventud (OIJ, 2001).

Así, en varios países la normativa dirigida a la juventud está asociada al resguardo de los derechos de los niños y adolescentes, bajo la categoría de menores (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Uruguay, República Dominicana, Venezuela). Más allá de las leyes relativas a la mayoría de edad y a la responsabilidad penal, es posible afirmar que en realidad no existe referencia explícita a la juventud, sino más bien, está subsumida en la legislación relativa a la niñez y la adolescencia (CEPAL, 2007) En 2003 en República Dominicana se promulga el Código para el Sistema de Protección y los Derechos fundamentales de Niños, Niñas y adolescentes (Ley 136-03).

Según la encuesta realizada el presente año por CEPAL, entre los cambios legislativos recientes que atañen a los menores se cuentan, por ejemplo, la reforma del Código de la Infancia y la adolescencia en su capítulo de responsabilidad penal juvenil, en Colombia. Por otra parte, el 2007 en Perú, se modifica el Código de los Niños y Adolescentes, referente al pandillaje pernicioso. En ese país, en 2006, también se prohíben trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de las y los adolescentes. En la respuesta de Brasil se menciona el decreto N° 6.490 de 2008 que regula los artículos 80-D y 80-E de la ley N°11.530 que instituyó el Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

En Venezuela la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes fundamenta la acción del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del Niño, Niña y del Adolescente (IACNDNNA), anterior

---

<sup>9</sup> [http://www.oij.org/notas/notas\\_1.htm](http://www.oij.org/notas/notas_1.htm)

Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA). En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y bajo protección estatal en 1999. En 2000 entró en vigencia la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente- LOPNA, que establece la normativa referida a la Justicia Penal del Adolescente y el Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente. En la última reforma de LOPNA, en diciembre de 2007, se estipularon cambios relacionados con la celeridad de los procesos de litigio a través del uso combinado de la oralidad, la escritura y la grabación, así como la utilización por parte de los jueces de mediación de formas alternativas de resolución de conflictos, a fin de evitar llegar a la realización de juicios. En Venezuela, en 2006 se promulgó una ley de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en salas de uso de Internet, video juegos y otros multimedia, del año 2006.

Por otra parte, algunos países han implementado reformas relativas al fortalecimiento de organizaciones y estructuras de participación juvenil como los Consejos de juventud (Colombia, Perú). Ello es signo de una lenta aproximación al joven como sujeto de derecho y como protagonista del desarrollo, ya que contribuye a organizar las relaciones que puede establecer el joven con otros sectores de la sociedad. Otro tipo de legislación vigente en materia de ciudadanía se refiere a la definición del derecho a sufragio: en la mayoría de los países latinoamericanos el derecho a sufragio está fijado a los 18 años. En Cuba y Nicaragua se otorga a los 16 años.<sup>10</sup> En cuanto a la participación política no existe criterio constitucional uniforme entre los países.

Un último ámbito de cambios legislativos atañe a temas de género en la normativa laboral, vinculado a situaciones de violencia. Un ejemplo de ello es el tema de acoso u hostigamiento sexual, figura que aparece explicitada sólo en Costa Rica, El Salvador (contemplada en el código penal) y Uruguay. En Argentina las normas vigentes se refieren sólo al empleo público, y están implícitamente estipuladas como ‘coacción psicológica o de otra naturaleza’. En otros países dichas medidas se amparan en expresiones como ‘injurias graves inferidas por el empleador’ (Ecuador) o ‘garantías al respeto de los trabajadores cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de estos’ (Chile). La falta de una adecuada percepción de este problema - que afecta a las jóvenes que inician su vida laboral- se refleja en que no se ha logrado todavía incluir en todas las legislaciones de la región una adecuada legislación relativa al acoso sexual (Pautassi, L. y otros, 2005).

Otro tema de interés en la legislación reciente es el impulso dado a la incorporación laboral de la mujer, sea en cuanto al desarrollo empresarial, el acceso a la propiedad (Colombia) o al empleo (Colombia, República Dominicana). Sólo Bolivia ha regulado recientemente el trabajo asalariado del hogar (CEPAL, 2006)

También cabe mencionar que temas vinculados al desarrollo de una cultura de paz, o a estilos de vida saludables, no tienen presencia en las constituciones nacionales. En algunos países las constituciones no se refieren explícitamente a la paz, aunque le asignan orientaciones particulares. Sólo Ecuador se propone en el marco del proceso constituyente, tratar en la constitución la cultura de paz, como un derecho. Por otra parte, la calidad de vida es un tema incorporado recientemente al derecho constitucional que vale la pena destacar en materia de avances en la legislación, pero se trata de un derecho general, no hay especificidad para el joven y adolescente. Por último, un gran vacío constitucional que existe en las constituciones latinoamericanas es el derecho al futuro, entendido éste como la suma de condiciones para el progreso de los jóvenes, adolescentes y niños.

---

<sup>10</sup> Las constituciones que regían a principio de siglo reconocían como edad para ejercer derechos políticos los 25 años y para la mayoría de edad los 21 años.



Cuadro IV.6  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ( 19 PAÍSES) : PRINCIPALES TEMAS CONSIDERADOS EN LAS  
 LEGISLACIONES NACIONALES AL AÑO 2008**

Temas	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Legislaciones nacionales sobre violencia doméstica, intrafamiliar o contra la mujer	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X
Acoso sexual	X			X		X		X	X					
Violencia intrafamiliar		X		X	X									
Abuso sexual y maltrato a niños		X		X	X									
Códigos de Familia		X					X							
Ley penal adolescente y/o juvenil				X		X			X			X		
Pandillaje									X	X				
Crimen organizado									X	X				
Tribunales de familia				X	X									
Consejos de juventud					X									
Sistema nacional de juventud					X									
Información ley penal						X								
Apoyo a la familia												X		
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas														
Maternidad							X							

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008;

y sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre programas dirigidos hacia las familias, 2006 y de Pautassi, L. y otros, 2005.

## 2. Marcos normativos nacionales en torno a la violencia intrafamiliar

La legislación en torno a la violencia intrafamiliar -vigente en todos los países- constituye una de las áreas más consolidadas en la región latinoamericana. En algunos casos, los planes nacionales contra la violencia, con énfasis en la violencia intradoméstica, se complementan con medidas legislativas tendientes a la igualdad de género en la esfera pública (laboral, sobre todo) y privada (relaciones de género al interior del hogar).

En los países latinoamericanos la mayoría de las leyes y políticas emplean el término *violencia intrafamiliar* cuando se refieren principalmente a la violencia contra la mujer perpetrada por su pareja. La OPS utilizó inicialmente el término violencia intrafamiliar en sus primeros trabajos, pero luego utiliza el término violencia basada en el género o violencia contra las mujeres para referirse a la gama más amplia de actos que comúnmente sufren las mujeres y las niñas, realizados tanto por sus parejas y los miembros de la familia como por individuos ajenos a ella.

Aún antes de la existencia de sanciones internacionales contra la violencia de género, las organizaciones de mujeres de varios países de la región latinoamericana propusieron y promovieron una legislación pertinente mediante la formación de coaliciones nacionales, lograron la obtención de fondos para capacitar policías y jueces, y asesoramiento y servicios a las mujeres afectadas. Gracias al movimiento social de mujeres, desde la década de los 70 la violencia contra la mujer se transformó en tema de preocupación y fue debatido en el ámbito internacional en las conferencias mundiales sobre la mujer en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijing (1996) (Velzeboer, 2003). Esas instancias contribuyeron a dar forma a diversos instrumentos que ampliarían los mecanismos de protección de las mujeres frente a ese problema.

Uno de ellos fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, y su protocolo facultativo en 1999, ratificado en 14 países de América Latina (salvo en Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Dicha convención tradujo a los sistemas nacionales importantes derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para las mujeres, siendo elaborados como recomendaciones generales por parte del Comité sobre Discriminación contra la Mujer. El protocolo facultativo establece la competencia única del Comité de CEDAW, para la recepción y consideración de todas las denuncias por cualquier forma de discriminación contra la mujer e investigación de las mismas. La CEDAW eliminó de plano al interior del orden jurídico la ‘potestad marital’, dejando atrás la normativa relativa al jefe de familia que permitía al varón el derecho de tomar decisiones sobre la familia, como la fijación del domicilio conyugal, el permiso para trabajar, la posibilidad de limitar el derecho a la libre circulación. Como consecuencia de esta modificación, se suprimió el derecho de corrección por parte del esposo y el derecho a disponer del cuerpo de la esposa sin su consentimiento, que dio origen a normas sobre violencia intrafamiliar. Otro elemento clave de la Convención tiene relación con la igualdad de derechos para acceder a los servicios de planificación familiar, en particular referidos a la decisión en conjunto del hombre y la mujer sobre el número e hijos que se quieren tener y a la protección a la maternidad. Se facilitó así, el desarrollo de políticas públicas orientadas a disminuir la mortalidad materna

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 tuvo especial influencia sobre la familia en lo referido a proteger los derechos de las niñas a las que por razones de costumbre en algunos países del mundo se les obliga a establecer relaciones maritales a corta edad. Dado que en la legislación el sujeto joven tiende a compartir una condición socio jurídica con la población menor de 18 años, es necesario considerar también aquellos relativos a la niñez y adolescencia. Respecto de esta normativa se destaca el Código de Niñez y Adolescencia, la Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes, el convenio el 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el convenio el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. La Convención Internacional de los Derechos del niño/a y adolescentes es el instrumento internacional que más directamente incide en el reconocimiento de los derechos del joven. Sin embargo, ya que ésta se refiere explícitamente a los adolescentes y a los jóvenes menores entre 15 y 18 años, el tramo comprendido entre los 19 y 24 años queda sin norma internacional que legisle particularmente en su favor (Bernal, 2001).

En relación con la Convención se destacan tres situaciones: países que habiendo ratificado la Convención aún mantienen vigentes las antiguas leyes de menores; estados que si bien han comenzado un proceso destinado a introducir reformas tendientes a la plena protección de los derechos del niño, todavía no lo han completado y mantienen parcialmente enfoques legislativos anteriores a la Convención; y por último, estados que han adecuado sustancialmente su legislación a la Convención y que aplican complejos procesos de transformación institucional de nuevas políticas y programas (CEPAL, 1998). La mayoría de los países ha ratificado los convenios relativos al trabajo infantil. Sin embargo, en la región la normativa legal vigente sobre la edad mínima para trabajar muestra ciertas contradicciones con respecto a las normas internacionales y una gran diversidad entre países y dentro de ellos<sup>11</sup>.

En este marco, la mayoría de los países latinoamericanos ha introducido un marco regulatorio de la violencia intrafamiliar, o disposiciones legales relativas a la igualdad de género. Estas se introdujeron en los países a un ritmo desigual, la mayoría durante la década del noventa, las más recientes, la ‘Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia’ (2007) en México, y la ‘Ley contra la violencia doméstica y familiar contra la mujer María Da Penha’ (2006) en Brasil.

Durante la década de los noventa se establecieron normativas en varios países: en Argentina la ‘Ley de protección contra la violencia familiar’ (1994), en Bolivia la ‘Ley de violencia en la familia o doméstica’ (1995), en Chile ‘Ley de violencia intrafamiliar’ (1994), en Colombia la ‘Ley contra violencia doméstica’ (1996), en Ecuador la ‘Ley contra la violencia a la mujer y a la familia’ (1995), en El Salvador la ‘Ley contra la violencia intrafamiliar’ (1996), en Guatemala la ‘Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar’ (1996), en Honduras la ‘Ley contra la violencia doméstica’ (1997), en México la ‘Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal y otros 22 Estados’ (1996), en Paraguay la ‘Ley contra la violencia doméstica’ (2000), en Perú la ‘Ley que establece la política de estado y de la sociedad frente a la violencia familiar’ (1993), en Venezuela la ‘Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia’ (1998).

Algunos países no disponen de legislación nacional sobre la materia. Es el caso de Nicaragua, país que dispone de la Ley 230, la cual introduce reformas y adiciones al código penal (1996). Asimismo, Panamá dispone de la ley 27, por medio de la cual se tipifican los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de las víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código penal y judicial, y se adoptan otras medidas (1995).

En los diversos contextos nacionales dichas leyes difieren en cuanto a los hechos que constituyen violencia en la familia, las sanciones que corresponden al autor y las medidas de prevención y protección inmediata a las víctimas. Entre países las diferencias están dadas por las tensiones que se generan entre medidas de tipo precautorio y de tipo punitivo (véase cuadro Anexo 3).

Respecto de las definiciones de los hechos de violencia, algunos países distinguen con precisión tipos de violencia en el ámbito físico, psicológico, sexual o patrimonial (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Uruguay). Existen, sin embargo, algunos países que no definen los actos que constituyen violencia (Argentina, Nicaragua, Paraguay) o países que en sus definiciones excluyen la dimensión patrimonial de ella (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela). En Chile la ley define y sanciona los actos de violencia físicos y psicológicos en los hogares, pero no contempla la agresión sexual en el hogar y no protege a hijos o hermanos mayores de edad (cuyos casos serían regidos por el código penal).

Respecto de las tensiones entre las disposiciones civiles y penales contenidas en la ley, es preciso señalar que hay países en los que la normativa vigente incluye medidas que ponen acento en la prevención, en la sanción, o en ambas. En Costa Rica, existe una ley de carácter precautorio que protege mediante medidas cautelares a las víctimas de violencia doméstica, asignando responsabilidades de rectoría al Ministerio de las Mujeres. En el caso

<sup>11</sup> En algunos, esa edad se fija en 18 años (Bolivia, Colombia), uno en 17 (Cuba), y otros en 16 (Brasil, Chile, República Dominicana), 15 (Uruguay) y 14 años (Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá). En Perú se distingue entre la edad mínima para trabajar en labores agrícolas (15 años), mineras e industriales (16 años) y de pesca industrial (17 años) (CEPAL, 2004).

de Bolivia, la normativa establece medidas de prevención y modifica la ley penal que establecía impunidad para los agresores. También establece como delitos de orden público el estupro, la violación y el abuso deshonesto. En Chile la normativa es punitiva y precautoria y otorga competencias a juzgados civiles, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, si bien contempla también servicios terapéuticos y a la comunidad. Se trata de una ley civil, pero si hay violencia física grave el tratamiento del problema pasa al código penal. En Uruguay la ley de violencia doméstica permitió situar este problema en el ámbito de la prevención, en complementariedad con la respuesta penal (procesar para impedir más violencia).

En cuanto a limitaciones específicas que presentan estas leyes en los contextos nacionales, cabe señalar que en Costa Rica las medidas de protección son insuficientes ya que sólo el 20% de las solicitudes de medidas de protección se resuelven a favor de la persona solicitante. En Bolivia se menciona la ausencia de recursos humanos y económicos, la existencia de procedimientos no uniformes y falta de capacitación y fortalecimiento del personal a cargo de los servicios de salud, para ejercer la ley.

En efecto, pocas leyes habilitan al personal de salud para emprender acciones judiciales en casos pertinentes y necesarios. Uruguay es una excepción. Habiendo adoptado las normas internacionales y los modelos de intervención de la violencia propuestos por OPS otorga responsabilidades al personal de salud, sin obligar a la denuncia de todos los casos de los que toma conocimiento. Además, en el año 2004 se crearon cuatro juzgados especializados en violencia doméstica en Montevideo, además de los tradicionales juzgados letrados y defensorías de oficio, que tienen competencia para la atención de urgencia. En Uruguay La ley de Violencia doméstica establece la creación del Consejo Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, (CCN-VD) cuya tarea es la elaboración del Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica, y que da competencia a los juzgados de familia para actuar en esos temas cuando los mismos no configuran delito.

Otros cambios legislativos señalados en las encuestas dan cuenta de un campo variado de acciones. En Venezuela se han realizado reformas procesales y reformas en materia de la institución familiar relativas a la patria potestad, la responsabilidad de crianza y el derecho a la convivencia familiar que sustituye a la figura de la visita. (Ley Orgánica de Protección a la Familia, Paternidad y Maternidad, del 26 de julio de 2007). En México se modificó la ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

### 3. Ley penal de adolescentes o jóvenes

Dado que en varios países ha aumentado la proporción de detenciones constituidas por jóvenes, se ha promovido el descenso de edad de imputabilidad ante la ley, argumentando los impedimentos legales existentes para juzgar y castigar a los menores de 18 años de edad. También existen países que bajo la influencia de la Convención de los Derechos del Niño incluyen disposiciones que protegen a los menores de 18 años. Se trata de un dispositivo que permite evitar que la legislación penal incluya a los menores dentro del rigor de las penas que deben aplicarse a mayores de edad. En algunos países la edad de imputabilidad se establece a los 12 años (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Venezuela), en otros a los 13 años (Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay), a los 14 años (Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú), a los 16 años (Argentina, Bolivia, Cuba) o a los 18 años (Brasil).<sup>12</sup>

El problema que plantea el descenso de edad de imputabilidad ante la ley de los jóvenes se relaciona con las condiciones de hacinamiento y de falta de estructuras carcelarias o de instituciones de reinserción apropiadas

---

<sup>12</sup> En El Salvador de 12 a 16 años se establece un sistema por conducta antisocial. De 16 a 18 años se establece un sistema de responsabilidad. En Cuba, los menores son sometidos al mismo procedimiento que los adultos, estableciendo el código penal la posibilidad de variar los límites en la pena de acuerdo a dos franjas de edad: de 16 a 18 se pueden reducir hasta la mitad y de 18 a 20 se pueden reducir al tercio. El decreto ley 64/82 establece un sistema para la atención a menores con trastornos de conducta aplicable a los menores de 16 años. En Bolivia de los 12 a los 16 años se establece un sistema de responsabilidad social. De los 16 a los 21 años se encuentran sometidos a la legislación común pero con la protección especial que les provee la normativa particular.

para esta población penal. Se ha señalado que las políticas represivas, en contextos de desatención del Estado frente a las situaciones de exclusión social de los jóvenes, han dado como resultado el fortalecimiento de la organización de las pandillas y su mutación a una compleja organización de delincuencia organizada; y que las políticas de mano dura implantadas han agravado la crisis carcelaria y han fortalecido a algunas pandillas con las políticas de segregación en función de su pertenencia a pandillas (Aguilar, 2007). Estas medidas pueden exponer a estos grupos a situaciones de violencia (motines, revueltas, etc.) que incentivan a largo plazo más conductas delictivas.

Resulta paradójico que aunque existe consenso respecto de las limitaciones del sistema carcelario, el debate en torno a este tema se desarrolla en contextos legales que cuentan con instrumentos jurídicos opuestos, como son la ‘Doctrina de la situación irregular’ y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en que los niños son tratados como sujetos de derecho. Mientras en el primer caso los niños son tratados como abandonados o delincuentes a los que hay que institucionalizar (o sea recluir) en el segundo caso se les debe brindar “protección integral” (García Méndez, 1994). Varios países suscritos a la Convención continúan operando con enfoques tradicionales, basados en la Doctrina de la Situación Irregular y defienden el descenso en la edad de imputabilidad del menor.

Otras regulaciones introducidas en materia penal juvenil corresponden a las reformas del Código penal federal con respecto a penas y medidas de seguridad, rehabilitación, al tratamiento en libertad y trabajo a favor de la comunidad y a delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, en México; Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, reformada en 2006, en Venezuela. En este país en los últimos años se han establecido leyes relativas a delitos informáticos (2001), Contra la Delincuencia Organizada (2005), Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2004), contra el tráfico ilícito y el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas (2005). Por último, en El Salvador las reformas relativas a la violencia juvenil se refieren a la Ley Antimaras, la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales y la Ley Penal juvenil, aprobada en Junio de 2006, antes conocida como Ley del Menor Infractor.

### **III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL**

#### **A. Oferta programática en relación con la violencia juvenil**

**Las políticas y programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegadas en la región latinoamericana son muy diversas. Entre ellas se encuentran las orientadas a la seguridad y convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia contra la mujer, doméstica e intrafamiliar, a la recreación, a la intervención en las escuelas y reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Según la encuesta realizada por CEPAL, sólo algunos países inscriben los programas contra la violencia juvenil en sistemas nacionales de juventud, en tanto otros países incorporan los programas dirigidos a la violencia juvenil en campos especializados y sectoriales.**

El panorama general de la oferta programática hacia la juventud permite distinguir varias esferas de intervención en el área de la prevención y del control de la violencia juvenil: seguridad y convivencia ciudadana, violencia doméstica, intrafamiliar o contra la mujer, recreación, intervención en las escuelas y reinserción educativa para infractores, capacitación laboral y salud adolescente y juvenil. Dichas estrategias comienzan a ser diseñadas desde una planificación multisectorial, pero todavía persiste la tendencia a abordar la violencia juvenil como elemento transversal a políticas amplias: estrategias nacionales de seguridad pública, planes para la protección de niños y adolescentes, planes de fortalecimiento a la familia, planes de equidad de género, planes nacionales contra la violencia.

Según la encuesta realizada por CEPAL, sólo algunos países inscriben los programas contra la violencia juvenil en sistemas nacionales de juventud. Es el caso de Perú, a través de los lineamientos de la Política de la Juventud

2005-2015; en Brasil mediante el Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); Colombia, a través del Programa Presidencial Colombia Joven; y México, a través de la Política Nacional de Juventud y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD).

Otros países incorporan los programas dirigidos a la violencia juvenil en campos especializados. En Chile las acciones se realizan principalmente por medio de la Política nacional de seguridad ciudadana (2004). En El Salvador, mediante la Política nacional de juventud y la Política de seguridad ciudadana. En Perú se implementan planes de prevención de la violencia con apoyo de OPS y GTZ, junto a programas de capacitación a funcionarios responsables en gestión de desarrollo juvenil. En Venezuela, las acciones se implementan desde planes nacionales para la protección de niños y adolescentes (2001-2007), desde el plan nacional contra el abuso y la explotación sexual comercial (2005), planes de prevención de delitos fronterizos y planes de protección a la familia en la frontera colombo-venezolana.

Desde el ámbito sectorial, algunos programas integraron experiencias exitosas en materia de salud adolescente, prevención de conductas de riesgo, sensibilización y fomento de estilos de vida saludables. La presencia de ONG especializadas ha sido crucial para la implementación de estos programas, tanto en sus aportes metodológicos como en los impulsos iniciales a experiencias que se replicaron posteriormente en el ámbito público (el caso de CORA en México es paradigmático al respecto). Ejemplos de programas en esas temáticas son: ‘Programa Abre tus ojos’ en Colombia, en Perú –por medio del Ministerio de Salud y en relación a los lineamientos de las políticas de salud de los y las adolescentes- los programas de escuelas y comunidades saludables. También se incluyen en esta línea programas de prevención del uso indebido de drogas (Perú, Venezuela.)

Los programas de capacitación y empleo que tienen un efecto preventivo de la violencia incluyen programas de aprendizaje, de capacitación laboral y de desarrollo microempresarial. Bajo el rótulo de programas de aprendizaje se desarrollaron programas de capacitación técnica centrados en las necesidades del aparato productivo. Las evaluaciones realizadas a algunos de estos programas destacan de manera negativa el sesgo educativo de los mismos -ya que se dirigieron a jóvenes que tenían educación básica completa- y mostraron algunas señales de fracaso relacionadas con la falta de capacitación en gestión empresarial, de asesoramiento técnico y de apoyo crediticio (Rodríguez, 1995).

Otra esfera donde se han concentrado programas con sesgo preventivo de la violencia juvenil es en el ámbito de la participación juvenil. Se han desarrollado programas de voluntariado, ejecutados sobre estructuras asociativas ya consolidadas en el medio local, como asociaciones cristianas de jóvenes, scouts y grupos vinculados a pastorales juveniles de la Iglesia Católica. El acento se ha puesto en la formación de animadores y promotores juveniles, esfera en la que las asociaciones de juventudes cristianas han acumulado mucha experiencia.

### **1. Programas de seguridad y convivencia ciudadana**

Las medidas ejecutadas en el área de la seguridad han incorporado modelos de intervención reparatorios y/o de responsabilización, inscritos en estrategias de seguridad pública, de responsabilización penal juvenil o adolescente, en estructuras judiciales de apoyo a víctimas o en alianzas de la comunidad y las policías locales. La acción gubernamental ha cubierto un amplio campo de intervenciones pre y post delito, bajo enfoques de intervención familiar y comunitaria, así como medidas dirigidas hacia jóvenes en conflicto con la ley (véase cuadro 4 Anexo).

Varios programas tienen como unidad de intervención al núcleo familiar, sea en la perspectiva del fortalecimiento familiar (Perú, Venezuela), o de estructuras de apoyo a víctimas de violencia. En Ecuador, por ejemplo, se han creado las comisarías contra la violencia de la mujer, familia y el niño, coordinadas por el Ministerio del Interior. En Venezuela, desde el año 2002 hasta 2006, se implementó el ‘Programa de defensorías escolares y comunitarias’. Dentro de las iniciativas que incorporan modelos preventivos bajo enfoques comunitarios también destacan aquellos cuyas metodologías permiten articular policías locales y sectores

diversos de la comunidad. Un ejemplo de este tipo es el Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) en Brasil que articula acciones de seguridad pública con acciones sociales. Otro programa de ‘Patrullas Juveniles’ y el ‘Club de menores amigos del policía’, correspondientes a asociaciones ciudadanas de vigilancia o de policía escolar, todos ellos desarrollados en Perú. También existen programas para crear al interior de la policía nacional cuerpos especializados en la temática infanto-juvenil. En Colombia, al interior de la Policía Nacional, en 1978, se creó la especialidad de ‘Policía de menores’, con fuerte participación de mujeres al interior de la misma. En ese país también se creó la ‘Policía de Infancia y Adolescencia’, bajo el nombre de ‘Policía de protección juvenil’ y actualmente de ‘policía cívica juvenil’. En República Dominicana el Plan de seguridad democrática incluye un programa de barrio seguro para comunidades excluidas que incluye becas, banco –que consiste en pequeños préstamos con garantía de palabra para pequeñas iniciativas–, recreación, capacitación laboral y formación para el trabajo. Asimismo, se incluye control de bebidas alcohólicas (COBA), la protección a las víctimas de violencia y el control de armas.

El uso de enfoques comunitarios para tratar el problema de la violencia, ha dado origen a programas orientados a la integración social de jóvenes en situación de riesgo. Este tipo de programas pueden estar basados en la recreación o en la promoción de espacios de participación y representación juvenil, así como en el aumento de oportunidades laborales para los jóvenes. En Brasil se ha puesto en marcha el Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) que garantiza la seguridad y protección integral de niños y adolescentes amenazados de muerte mediante el retiro de del lugar de riesgo e inserción en comunidades seguras y con acceso a los sistemas de salud, educación, deporte, cultura y de ser necesario a cursos profesionales orientados al mercado de trabajo. Otros programas latinoamericanos de este tipo, son ‘Programa cultural de la paz, derechos humanos y prevención de la violencia juvenil’, y el programa ‘Promoción de juventudes’, implementados dentro de los lineamientos específicos de la política educativa del Perú, y los programas ‘Barrios de Paz’ y ‘Espacios de diálogo en la diversidad’ en Ecuador.

Las intervenciones en el ámbito de la recreación son muy variadas, y van desde la celebración del día de la niñez y la recreación, en Colombia, hasta proyectos de desarrollo deportivo en países como en Chile (Escuelas de fútbol) y Costa Rica (Construcción de canchas de fútbol), Brasil desarrolla el Programa segundo tempo con acceso a práctica deportiva, complemento alimenticio, refuerzo escolar y material deportivo. En Costa Rica, los proyectos de desarrollo deportivo, han sido asumidos por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Ministerio de Justicia y Gracia, el cual otorga capacitación a grupos de jóvenes que apoyan equipos de fútbol (barras) para la promoción de campañas de no violencia en los estadios.

En el ámbito de la responsabilización penal juvenil o adolescente, es posible incluir todas las medidas focalizadas en jóvenes infractores: rehabilitación, reinserción educativa, intervención temprana y otras. En Costa Rica, se desarrolla el Programa ‘Charlas de la ley penal juvenil’, de cobertura nacional e implementado desde 2001, coordinado por el Ministerio de Seguridad Pública. En Perú, destaca el ‘Programa de intervención temprana y consejería para adolescentes y jóvenes de conducta de riesgo’, y medidas reparatorias al delito desde el Ministerio de Justicia, a través de programas de reinserción social del adolescente infractor.

Algunos países han intentado integrar enfoques punitivos y de prevención situacional en el tratamiento de la violencia juvenil. En Chile, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla ‘Planes comunales de seguridad pública’, ejecutados con Municipios por medio de proyectos anuales de prevención de violencias en establecimientos educacionales, y prevención psicosocial con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Los planes de seguridad pública, iniciados en 2005, se restringen sólo al área urbana e implementa proyectos del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), que cubrieron durante la gestión 2006-2007 a 57 comunas del país, con un número de beneficiarios de 15.067 jóvenes, hombres y mujeres. El monto anual fue de 908.329.557 pesos (aproximadamente US\$ 1 481,000 dólares de 2000). Otra línea de acción de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es el ‘Programa de atención integral para niños, niñas y adolescentes’ ejecutado con fondos provenientes del ‘Programa de Seguridad Integrada: 24 horas’ de Carabineros de Chile. El programa se aplicó en 3 regiones urbanas y contó con montos de M\$512.000 (US M \$ 773 millones en dólares de 2000), aportados por el Ministerio del Interior y del Servicio Nacional de Menores.

Está dirigido a niños, niñas y adolescentes presentes en el Programa 24 horas (ingresados por una unidad policial por vulneración de derechos o trasgresión normativa y en calidad de inimputables).

Otro país que integra un fuerte componente punitivo y medidas preventivas relativas a la convivencia y la cultura de paz es El Salvador, país que implementa diversos planes de cobertura nacional: el ‘Plan mano dura’ (desde julio del año 2003) y el ‘Plan súper mano dura’ (desde junio del año 2004 y relanzado en enero del 2006), éstos últimos dirigidos al control de pandillas juveniles. Desde una vertiente preventiva, se han puesto en marcha el ‘Plan nacional de prevención y paz social’ (iniciado en enero del año 2007 y dirigido a comunidades en riesgo en 13 municipios del occidente del país), el Plan ‘Mano amiga’ y el Plan ‘Mano extendida’ (desde junio de 2004). En esta línea, se han puesto en marcha el ‘Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador’ y el Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia en occidente’, cuyos diagnósticos se basaron en mapas de riesgo, diagnósticos municipales, fichas comunitarias y diagnósticos de centros escolares. En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación utilizados se elaboraron indicadores de impacto por componentes de trabajo y encuestas de victimización y percepción de inseguridad, además de la actualización periódica de la tabla de indicadores de violencia y delincuencia del Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI), así como la implementación de Observatorios Municipales. Los programas ‘Prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador’ y ‘Prevención social de la violencia y la Delincuencia en Occidente’ incluyeron también variantes recreativas mediante el deporte y el arte, como herramientas para captar la atención de los jóvenes y alejarlos de la violencia, con el apoyo de centros escolares.

En el área de la seguridad y convivencia ciudadana Colombia es uno de los países con mayor oferta programática y mayor articulación del tema de la violencia en la política nacional de juventud. En el marco de la nueva Constitución Política de 1991, que reportó avances importantes en el ámbito de la descentralización y la democratización, se formuló la Primera Estrategia Nacional contra la violencia, seguida de una reformulación en 1993. Ambos Planes Nacionales reconocen la existencia de varias manifestaciones de violencias y de políticas específicas diferenciadas. Para el tratamiento del problema de la violencia existe un marco institucionalizado a nivel nacional, regional y local, diversificado por sectores (familias, escuela, juventud, mujer) y diseñado de acuerdo a ópticas preventivas (educación, empleo, participación) y coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, se percibe en los medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones populares una actitud abierta al debate y la sensibilización. Entre las múltiples instituciones creadas durante los últimos años se destacan las ‘Consejerías Presidenciales’, los ‘Centros de conciliación urbana’, los ‘Conciliadores en equidad’, las ‘Comisiones especiales de quejas’, las ‘Casas de la juventud’, los ‘Centros de amor a buenaventura’, las ‘Juntas de participación’, las ‘Comisarias de familia’, los ‘Consejos de seguridad’, las ‘Comisiones de paz’, las ‘Oficinas de derechos humanos’ y los ‘Núcleos de vida ciudadana’, que se han sumado a los organismos tradicionales de la policía, de la justicia y los municipios.

En el plano local destacan programas especiales, bajo la denominación de ‘Programas de Desarrollo, Seguridad y Paz’ (DESEPAZ) en Cali, y el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el área metropolitana. El Programa DESEPAZ, desarrolla cinco proyectos prioritarios: conocimiento de la epidemiología de la violencia, fortalecimiento del orden institucional ciudadano por medio de un Consejo de Seguridad y mejora de las policías; educación para la paz y la convivencia a través de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y a la estructura familiar, apertura de espacios locales de participación mediante ‘Consejos de gobierno comunitario’, ‘Consejos de seguridad comunitarios’, ‘Juntas administradoras locales’, ‘Comités intersectoriales’, educación para la participación y la convivencia comunitaria, promoción del desarrollo social en sectores críticos y de riesgo. El caso colombiano destaca por el sólido sistema institucional que respalda al Plan nacional, su articulación dinámica desde el organismo nacional de Juventud y por la diversificación de líneas estratégicas y programáticas que pretenden dar solución amplia a problemas de la juventud en distintos niveles.

## **2. Prevención de la violencia en el área de la educación**

En el área de la educación en varios países se ha realizado un importante trabajo de prevención de la violencia en las escuelas, aun cuando nuevos problemas como el acoso cibernético recién comienza a ser parte de las agendas

educativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los programas preventivos se inscriben en políticas educativas, aunque operan con refuerzos o coordinación de las policías locales, o de otros ministerios (Justicia, Desarrollo Social, Salud, y otros)

En Chile, como política específica hacia jóvenes se han desarrollado programas que implementan escuelas preventivas integrales y el Programa ‘Chile más seguro’, con una línea de acción en la escuela y otra de prevención infanto juvenil. Las escuelas preventivas integrales fueron implementadas desde el año 2007 en 60 comunas, con un financiamiento de M\$ 1.000.000 (aproximadamente US \$1,511 millones en dólares de 2000). Este programa se dirigió a alumnos entre 12 y 14 años con problemas conductuales, en liceos con población de alta vulnerabilidad. Los proyectos de prevención de violencia en escuelas, iniciados en 2005, cubrieron 31 comunas urbanas del país en la gestión 2006-2007, alcanzando un número de beneficiarios de 26.512 hombres y mujeres, además de los miembros de la comunidad educativa. Contó con un monto de 372.866.136 (aproximadamente US\$ 608,000 en dólares de 2000). Estos proyectos se focalizan en la comunidad educativa de establecimientos municipales o particulares-subvencionados, seleccionados éstos últimos del Diagnóstico Comunal de seguridad pública. A partir de 2008 se promueve la focalización en el segundo ciclo de enseñanza básica y en primero y segundo medio.

Otro tanto se ha realizado en el ámbito de la prevención de la deserción escolar. En Chile se han desarrollado a nivel nacional programas de reinserción educativa con montos de financiamiento que alcanzaron los M\$ 426.000 (cerca de US\$ 695 millones en dólares de 2000), provenientes en su mayoría del Ministerio de Educación, con apoyo del Ministerio del Interior. Se dirigió a jóvenes hombres y mujeres desertores del sistema escolar o en riesgo de desertar, menores de 18 años. Dichos programas son coordinados entre el Ministerio de Educación y CONACE (Ministerio del Interior). En Costa Rica se ha implementado el Programa nuevas oportunidades, programa de transferencia condicionada contra la deserción escolar, coordinado por el Ministerio de Educación Pública.

Otro ejemplo de iniciativas educativas al servicio de la prevención de la violencia juvenil es el programa ‘Semillas de conocimiento’, en Colombia, que contempla proyectos de educación en prevención delictiva y contravenciones, para niños, niñas o adolescentes. Este programa tiene como líneas de acción: servicio social estudiantil, talleres de fortalecimiento de valores para padres e hijos, actividades de capacitación a policías y vacaciones creativas. En ese país el programa ‘Jugueteando’ utiliza la recreación a niños, niñas, adolescentes, padres e hijos, para difundir sus derechos fundamentales.

Uno de los avances en la prevención de la violencia a través de actividades educativas es la integración de enfoques de cultura de paz, ciudadanía, convivencia y clima escolar, que están intentando aplicarse en varias instituciones educativas de la región. La experiencia del Programa Abriendo Espacios, hoy ‘Escuela Abierta’, ejecutado por UNESCO/Brasil desde el año 2000, permitió concluir que el mayor impacto de la violencia a nivel comunitario es transformar las escuelas en un ambiente incompatible con las actividades didácticas. Dicho programa fue implementado a nivel nacional (14 capitales del Estado de Brasil) y se basó en el estudio ‘Violencia en escuelas’ del año 2002. Esa investigación permitió la construcción de un mapa de tipos de violencia en recintos escolares, identificando situaciones capaces de desencadenar la violencia como medidas disciplinarias, actos agresivos entre alumnos y profesores, graffitis, daños físicos en la escuela, reglas de organización poco explícitas, falta de recursos materiales y humanos, malos salarios a profesores y funcionarios, falta de diálogo con la comunidad. El programa intentó potenciar la interacción escuela, familia, comunidad, creando mecanismos de negociación sobre los reglamentos y las normas internas de la escuela, implementar medidas afirmativas en términos de seguridad pública, producir material impreso y didáctico para sensibilizar a las familias y al profesorado, y abrir espacios culturales a nivel local, en las dependencias escolares ya existentes.

El programa contempló la apertura de escuelas durante los fines de semana (sábados y/o domingos), dejando a disposición de los jóvenes sus laboratorios informáticos, canchas de deporte, bibliotecas, etc. La evaluación realizada por UNESCO en el Estado de Río de Janeiro, disponible en el libro ‘Escuelas para la paz’ dejó en evidencia el poder de la escuela como espacio de socialización en la práctica de la tolerancia y el respeto mutuo.

Una evaluación reciente a las experiencias de Río de Janeiro y Pernambuco (2000) muestra que hubo disminución de robos, peleas, pequeños hurtos, vandalismos materiales, graffitis, agresiones sexuales, tráfico, uso o consumo de drogas, humillaciones personales, porte de armas de fuego, pandillas en la escuela, mal comportamiento de los alumnos, consumo de alcohol en la escuela, etc. (Morales, 2007). Actualmente dentro de la Política nacional de juventud se incluye además del programa escuela abierta, el Brasil Alfabetizado para alfabetizar a los mayores de 15 años, el programa de mejoramiento y expansión de la enseñanza media (PROMED) de integración a la educación profesional (PROEJA), el programa nacional de libro didáctico para la enseñanza media (PNLEM) el programa universidad para todos (PROUNI) que otorga becas integrales y parciales para estudiantes de baja renta.

### **3. Los planes nacionales contra la violencia doméstica**

Después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995, diferentes gobiernos de América Latina y el Caribe elaboraron planes para la coordinación de acciones contra la violencia doméstica. Los países tomaron como referencia las diversas instancias de la normativa internacional referente a la protección de derechos de la mujer, en particular, la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW), y la Convención de Belem do Pará. Los esfuerzos desplegados han contribuido a posicionar el problema en la agenda pública, elaborar estrategias de comunicación, dar impulso a la legislación, dotar de asesoría técnica a los servicios de salud, desarrollar la gestión sectorial e intersectorial.

Varios países inscribieron los planes nacionales contra la violencia doméstica en políticas públicas en favor de la equidad de género, que respondieron a la plataforma de acción acordada por Beijing, aplicada a través de planes de acción nacional (Chile y Costa Rica, Uruguay). En esos países su diseño se pensó como una actuación integral sobre el conjunto de las áreas de la plataforma, hecho que no llegó a suceder en otros países como Bolivia y Brasil (García, et al. 2000).

Los actores institucionales que orientan los planes nacionales contra la violencia doméstica están vinculados en la mayoría de los casos a Ministerios de Familia, Ministerios de Justicia, organismos de protección a la mujer e instituciones de salud. En Bolivia, el ‘Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer’ tiene como principales actores a ministerios y viceministerios. En Chile, el ‘Programa nacional de prevención de la violencia intrafamiliar’ es dirigido por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que actúa en coordinación con diversos ministerios, el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y centros y programas de atención municipal. En Costa Rica, la entidad que asume la orientación general del ‘Plan nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar’ (PLANOVI) es el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (Actual Instituto Nacional de las Mujeres) y las distintas instituciones estatales que forman parte del plan: las oficinas municipales de la mujer, redes comunitarias, sociedad civil que participó en el diseño, cooperación internacional.

En Brasil el ‘Programa nacional de prevención y combate de la violencia doméstica’ tiene como actores institucionales al Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia (responsable de alberges). Contempla cuatro líneas estratégicas de acción: coordinación de acciones interministeriales (salud, educación y cultura), transformaciones legales, fortalecimiento del aparato jurídico-policial para el combate contra la violencia de la mujer y campañas de sensibilización de la opinión pública (García, et al. 2000). En la actualidad, el Programa de protección a niños y adolescentes amenazados de muerte (PPCAAM) incluye el retiro de los niños y adolescentes de sus familias y su inserción en comunidades seguras.

En Uruguay el ‘Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica’, lanzado a fines de 2004 tiene como actores, entre otros, el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social y el equipo del Área de Violencia de Género del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. El plan asumió en su estructura la perspectiva de la promoción de derechos y siguió el enfoque propuesto por OPS/OMS. Se estableció un modelo integral de atención a la violencia doméstica fundado en valores transversales (equidad de género, participación, alianzas) y en coaliciones nacionales de actores políticos para el establecimiento de leyes

y políticas públicas. En el ámbito sectorial, contempló estrategias comunitarias de reforzamiento de redes, campañas y grupos de autoayuda (MSP/UNFPA/Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, 2006):

En México la política nacional de juventud comprende la Red nacional contra la violencia hacia mujeres y hombres jóvenes y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD), que contempla un Programa de mediano plazo en los temas de género y equidad. Las estrategias implementadas se orientan hacia las líneas: capacitación regional y nacional en materia de equidad de género, campañas de sensibilización e información de la violencia en las parejas jóvenes y hacia las mujeres, distribución y capacitación del material educativo ‘Camino hacia la equidad’, concurso nacional de video ‘Las mujeres desde los ojos de la juventud’.

Uno de los programas más importantes en Colombia es el Programa Haz Paz, inscrito en la ‘Política Nacional de construcción de paz y convivencia familiar’. Dicho programa difunde instrumentos para incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar. En la formulación y desarrollo de la política Haz Paz participan: el Departamento Nacional de Planeación, las Consejerías presidenciales de programas especiales y para la equidad de la mujer, los Ministerios de la Protección Social, Educación, Comunicaciones, Cultura, Interior y Justicia, el ICBF, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo. A partir del año 2000 la Consejería Presidencial para la Política Social asumió la coordinación de Haz Paz y entre los años 2001 y 2003, se sumó paulatinamente la acción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Los procesos de aplicación de dichos planes nacionales han sido complejos. En los casos en que ha existido un plan nacional contra la violencia doméstica, pero no políticas públicas para la equidad de género (Bolivia) el plan ha sido utilizado para cubrir lagunas abiertas por la falta de las segundas. Cuando ha existido una política en lugar de un plan integral se ha recurrido a acciones sectoriales (como ocurre en Chile), pero la falta de coordinación no ha podido ser resuelta por la política, que a su vez ha enfrentado problemas de ejecución propios. Donde faltan políticas y además la institución gubernamental es débil, los problemas se multiplican en ambas direcciones. En otros casos, donde tanto el Plan nacional como la política de género nacieron con una visión integral (como en Costa Rica) el debilitamiento de ésta última se ha tratado de compensar enfatizando en el mantenimiento del plan y temática de la violencia.

Si bien los esfuerzos gubernamentales contra la violencia doméstica en la región latinoamericana han permitido dar visibilidad al problema de la violencia, subsisten dificultades para aplicar las normativas existentes. El gran obstáculo que encuentran los programas orientados al tratamiento de la violencia intrafamiliar es la falta de conexión entre las leyes promulgadas y los planes y programas nacionales. En Chile y Costa Rica los planes han tenido mayor continuidad, a diferencia del resto de los países (García, et al. 2000).

Los programas implementados en esta área responden a diversas modalidades de acción pública. Algunos países han desarrollado una política nacional con enfoque integral, como en Colombia, Costa Rica, Bolivia y Uruguay. Otros países han impulsado acciones específicas contra la violencia doméstica desde varias instituciones públicas sin la existencia de un plan o programa nacional. Esta modalidad contempla costos menores, pero las características de la demanda de este tipo de servicios la vuelven inadecuada en el tiempo, ya que aumenta la presión en los servicios y se hace necesario una política nacional. Un área que emerge actualmente se refiere a la violencia durante el noviazgo y que atañe principalmente a las jóvenes. Al respecto se han iniciado algunas campañas de sensibilización y preventivas, en Chile y México.

En todos los casos se ha ampliado la provisión de servicios. En Bolivia los servicios se prestan por medio de brigadas de protección a la familia y los servicios de salud y se han desarrollado Servicios Legales Integrales (SLI). En Costa Rica se han generado servicios de distinta naturaleza a través de los ministerios, a las que se están incorporando los gobiernos municipales. Brasil ha fortalecido la red de albergues a la que se la ha dotado de financiamiento federal y ha incorporado el protocolo al Ministerio de Salud, además de articular el sector salud y policial. Existen también diferencias con respecto a los servicios de atención, ya que algunos planes

(Bolivia y Costa Rica) asumen responsabilidades directas respecto a los servicios de atención, mientras otras instancias los asumen en materia de prevención y asistencia técnica. Es el caso de los programas de Chile y Brasil (García, et al. 2000).

Un avance más reciente se refiere a la ejecución de programas nacionales, campañas regionales, y acciones centradas en múltiples actores, incluida la participación organizada de grupos de hombres contra la violencia. Prueba de ello es la creciente participación de jueces y magistrados en estas actividades y la paulatina instalación del tema en las agendas electorales de candidatos presidenciales de ambos sexos (Naciones Unidas-CEPAL, 2007).

## **B. Institucionalidad y entidades coordinadoras en materia de violencia juvenil**

**Los organismos gubernamentales de juventud varían en rango según el país, e incluyen Ministerios, Viceministerios, Secretarías de Juventud, Subsecretarías, Institutos, Direcciones y Consejos Nacionales de Juventud. También existen algunos organismos estatales que corresponden a unidades menores en una institución ministerial no especializada, y carecen de personalidad jurídica, por lo que se ven limitados en su labor administrativa y política. Tres países cuentan con observatorios de la juventud que centralizan la información referente a la juventud. El principal problema que enfrenta el financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil se relaciona con la falta de continuidad en el presupuesto, sea porque las actividades no son consideradas en el presupuesto público fiscal, por falta de prioridad del tema de violencia y de consideración del mismo como problema de salud y seguridad pública, o por ausencia de voluntad política para imponer una obligatoriedad legislativa y normativa a este tipo de medidas.**

### **1. Características de las instituciones coordinadoras en violencia juvenil**

En los países encuestados la institucionalización del tema de la violencia contra los jóvenes ha dependido de la consolidación de organismos encargados de la juventud en cada país. Los avances en materia de instituciones de juventud son variables. En Brasil, por ejemplo, se aprobó por ley la Política nacional de juventud en 2005, que crea conjuntamente el Conselho Nacional de Juventude, la Secretaría Nacional de Juventude y el Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). En otros países los organismos oficiales de juventud han sido creados por decreto presidencial, es decir, sin el amparo de una ley y bajo el acuerdo del titular ejecutivo, lo que las hace dependientes a los cambios de gobierno (CEPAL, 2000).

En relación al nivel de la administración pública ocupado específicamente de la juventud, es posible distinguir una gama de dependencias administrativas que configuran los organismos gubernamentales de juventud: Ministerios (Panamá), Viceministerios (Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Venezuela), Secretarías de Juventud (Nicaragua, Perú, República Dominicana), Subsecretarías, Institutos (Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela), Direcciones (Argentina, Ecuador), Consejos Nacionales de Juventud (Guatemala), y otros. Algunos organismos estatales corresponden a unidades menores en una institución ministerial no especializada, y carecen de personalidad jurídica por lo que se ven limitados administrativa y políticamente (Salvador y Nicaragua hasta el año 2001). Otros organismos están adscritos a una dependencia estatal de alta jerarquía, pueden contar con autonomía administrativa, pero con relación directa con una institución titular en materia de juventud. Pueden estar, por ejemplo, adscritos a un ministerio que tiene bajo su responsabilidad de formular la política nacional de juventud (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y Costa Rica) (Dávila, 2003). Por otra parte, estos organismos pueden desempeñarse a nivel nacional, provinciales o locales (municipales o departamentales) según su jurisdicción.

En general, los institutos nacionales de la juventud se han propuesto asumir al menos cuatro tareas: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización de su personal técnico, innovaciones en diseños y ejecución de programas, y desarrollo de capacidades comunicacionales desde la cual promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública. Si bien han realizado importantes avances, en una

modificación institucional necesaria es la delegación del rol rector y la coordinación de planes y programas a los Institutos Nacionales de Juventud.

La encuesta realizada por CEPAL revela que en la región existen instituciones de naturaleza diversa que manejan sistemas de información o de seguimiento estadístico sobre la violencia que afecta a la población juvenil. Algunos países cuentan con observatorios de violencia que funcionan en coordinación con los órganos nacionales de juventud. A nivel regional, desde el año 2004 la Organización Panamericana de Salud y la Coalición Interamericana para la Prevención de Violencia, abocados a cuantificar la magnitud del problema, han apoyado e implementado un proyecto de observatorios municipales de violencia en El Salvador, Nicaragua, y Panamá, con el concurso técnico del Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabaja desde hace una década en el área de prevención de la violencia y la seguridad ciudadana, con una cartera que a la fecha incluye más de US\$215 millones. Según la encuesta realizada por CEPAL, en Honduras la información sobre violencia proviene del Observatorio de la Violencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En Ecuador, tal información la provee el Observatorio Juvenil, y en Uruguay, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

En relación a la difusión de conocimientos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales de prevención y control de la violencia, cabe destacar la labor realizada por El Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) como centro virtual de información para tomadores de decisión, operadores de sistemas de prevención, académicos y el público en general, interesados en el fenómeno de la violencia y la delincuencia en América Central. El OCAVI se enmarca en el Plan Centroamérica Segura, instrumento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El observatorio está ubicado en El Salvador y da cobertura y seguimiento al tema a nivel nacional y en Centroamérica. Al mismo tiempo, dado el carácter transnacional de la problemática, incluye información de México, Estados Unidos, Canadá y otros países de América Latina y del mundo. Los temas de observación son diversos, y se relacionan con la problemática de la violencia en la región y en el mundo. En este sentido el observatorio incluye indicadores de violencia, estudios e investigaciones, políticas públicas, proyectos y modelos de prevención, control y rehabilitación.

En otros países la información sobre violencia juvenil es recopilada por las oficinas nacionales de estadística. Es el caso de Argentina, Perú y México, y del Sistema Nacional de Indicadores Sociales en Ecuador. En Guatemala la institución que coordina y centraliza la información sobre violencia juvenil es el Instituto de juventud CONJUVE y la Policía. En Perú, el Ministerio de Interior, la Oficina de Estadística Nacional, la Secretaría Nacional de la Juventud y la Policía Nacional. En Venezuela, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) es el ente que lleva las estadísticas de hechos punibles perpetrados por niños y adolescentes a nivel nacional.

**Cuadro IV.7**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INSTITUCIÓN QUE CENTRALIZA LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA JUVENIL**

País	Ministerio de Interior	Oficina de Estadística Nacional	Instituto de la Juventud	Policía	Observatorio de violencia	Otro/otras
Argentina		X	X	X		X
Brasil						X <sup>1</sup>
Chile	X			X		
Colombia						X
Costa Rica	---					
Ecuador		X				
El Salvador						
Guatemala			X	X		
Honduras					X	
México		X				
Perú	X	X	X	X	X	
Uruguay					X	
República Dominicana						
Venezuela			X	X		

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

<sup>1</sup> No existe una institución específica que centralice y coordine información sobre violencia juvenil.

En relación a la gestión y coordinación de los programas dirigidos a la violencia juvenil los organismos de juventud o los ministerios encargados de los problemas de violencia, trabajan de manera coordinada con cuerpos policiales, ONG, fundaciones, actores comunitarios como la escuela y asociaciones comunitarias.

En Chile el Ministerio del Interior y algunas ONGs coordinan los programas dirigidos a la violencia juvenil, y trabajan junto con municipios y policías locales. Algunos programas, relacionados principalmente a la recreación, la capacitación laboral y la educación son coordinados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) que posee oficinas municipales de juventud a nivel local, y que es por ley un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales<sup>13</sup>, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Este organismo fue creado en 1991 y concebido como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus acciones se ejecutan desde diversas instancias estatales. La oferta de políticas de juventud está dirigida a adolescentes estudiantes de enseñanza media y superior. El INJU trabaja de manera articulada a nivel nacional, mediante los 168 Organismos locales o municipales de Juventud (OMJ).

En El Salvador las instituciones que coordinan los programas varían de acuerdo al acento represivo o preventivo de los mismos. La Policía nacional civil está encargada de coordinar el ‘Plan mano dura’ (desde julio de 2003) y el ‘Plan súper mano dura’, mientras que la Secretaría Nacional de la Juventud realiza la coordinación de las actividades del ‘Plan mano amiga’ y el ‘Plan mano extendida’. El ‘Plan nacional de prevención y paz social’ por diversos ministerios (Trabajo, Educación), instituciones de protección a la mujer, organismos internacionales como el PNUD, las alcaldías locales y otras instituciones.

En Colombia algunas instituciones comprometidas en las acciones contra la violencia son la Presidencia de la República<sup>14</sup>, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social<sup>15</sup>, que cuenta con 201

<sup>13</sup> Entre 1997 y 1999 el INJU contó con un modelo institucional que redujo sus funciones ejecutoras. Sólo ejecuta el SIJ, Sistema de Información para la Juventud e Interjuven, orientados a intervenir en aquellas áreas estratégicas y que refuerzan su rol técnico, asesor, articulador y coordinador.

<sup>14</sup> Fuente: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

<sup>15</sup> Fuente: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

centros zonales, los cuales son puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios del país. Actualmente cerca de 10 millones de colombianos se benefician de sus servicios.

Los programas relativos a la violencia juvenil en Costa Rica, articulan al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de Educación Pública, de Seguridad Pública, de Justicia y Gracia y al Patronato Nacional de la Infancia. Hasta 2002, el órgano encargado de los temas de juventud fue el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ). Luego se creó el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, presidido por un Viceministro de Juventud, y conformado por representantes de cuatro instituciones: Ministro de la Presidencia, tres jóvenes de la Red Nacional Consultiva de la persona joven y la Ministra de la Condición de la Mujer y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Sus orientaciones se estructuran en acciones del MNJ centradas en la participación juvenil y ejercicio de derechos, y por acciones de coordinación interinstitucional en cinco áreas: participación, capacitación, investigaciones, comunicación, legislación. (CEPAL, 2000).

En México los programas son coordinados por los institutos estatales de juventud, el Instituto Politécnico Nacional. En Perú la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) como órgano dependiente del Ministerio de Educación, es la entidad que, junto al Ministerio del Interior, coordina los programas de violencia juvenil. En algunos casos se trabaja con el Ministerio de Salud y con defensorías del pueblo. En Ecuador una buena parte de programas son coordinados conjuntamente por ministerios y ONG nacionales.

En Venezuela el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos del Niño, Niña y Adolescente (IACDNNA), ente que trabaja con información relacionada a la violencia ejercida sobre niños, niñas y adolescentes, es la máxima autoridad del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente. La Fundación Juventud y Cambio, creada en 1994, y dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, realiza programas de intervención en inserción socio productiva, liderazgo juvenil, atención integral de salud para el adolescente, capacitación técnica para juventud desocupada, prevención del delito y embarazo adolescente, deserción y bajo rendimiento escolar. Trabaja en conjunto con otros ministerios (Salud y Bienestar Social, Justicia) para llevar a cabo los programas.

## **2. Origen de los recursos y problemas de financiamiento**

En los países encuestados los programas dirigidos a la violencia juvenil cuentan con financiamiento proveniente del gobierno federal (Brasil) de los Ministerios del Interior (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Venezuela). Dado el carácter sectorial de algunos programas, es común la incorporación de otros ministerios (Chile, Ecuador, Perú, Venezuela) o el financiamiento de ONGs (Ecuador, Guatemala, México) o fundaciones (Ecuador).

Cuadro IV.8

**AMÉRICA LATINA ( 12 PAÍSES): ORIGEN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS PROGRAMAS DIRIGIDAS A LA VIOLENCIA JUVENIL**

País	Gobierno Nacional Federal, municipal	Ministerio del Interior	Otros Ministerios	Fondo Internacional reembolsable	ONGs	Fundaciones	Combinación
Argentina		X					
Brasil	X						
Chile		X	X	X			
Colombia		X					
Costa Rica		X					
Ecuador			X		X	X	X
El Salvador		X					X
Guatemala		X		X			
México					X		
Perú		X	X				
República Dominicana	X						
Venezuela		X	X				

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

El El Salvador El Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil cuenta con un presupuesto \$16,000,000.00 (aproximadamente US\$1,355,000 en dólares de 2000) de los cuales la Comisión Europea aporta el 72% y El Salvador el 28%. En ese país, el 'Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia en occidente', cuenta con un presupuesto \$ 990,555.00 (aproximadamente US\$ 83.800 en dólares de 2000) aportados por la Presidencia de la República al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En Perú, la mayor parte de los programas orientados a la violencia juvenil son financiados por el Tesoro Público. Los recursos que se destinan para la ejecución de los diferentes programas que realiza la Policía Nacional, responden al apoyo de ONGs y a gobiernos regionales y locales, por cuanto dicha institución no cuenta con presupuesto asignado para la ejecución de los programas que desarrolla. Dicho país señala que los programas desarrollados por la Policía Nacional han sido financiados por instituciones públicas y privadas (ONGs, Gobiernos Regionales y otros) por lo que no se puede especificar el monto utilizado. En Venezuela los programas se financian con recursos de la Dirección General de Prevención del Delito (Ministerio del Interior), o por la combinación de recursos del Ministerio de Educación, del Fondo Nacional de Protección del Niño y del Adolescente, Fondos Estatales de Protección de Niños y Adolescentes, Fondos Municipales de Protección del Niño y del Adolescente.

En cuanto a los Planes nacionales contra la violencia doméstica, cabe señalar que en varios países éstos han sufrido de problemas presupuestarios importantes. En Bolivia el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia, y la ley que lo sostiene, no crearon instrumentos para la sostenibilidad del mismo. En ese país el Plan tuvo que enfrentar varios inconvenientes relacionados al financiamiento: la debilidad del viceministerio, la falta de un plan de equidad y transferencia de recursos y servicios a otras áreas de equidad de género, para las que no existe plan y que se consideran urgentes. El Plan sufrió un recorte de recursos desde 1997 y actualmente depende de la cooperación internacional. En Brasil, el Programa Nacional de Prevención y Combate de la Violencia Doméstica adoleció de insuficiente dotación de recursos presupuestarios y complicaciones por las diferencias entre los Estados (García y otros, 2000).

En Chile el financiamiento del Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar es principalmente estatal a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y otros ministerios. Sin embargo, la falta de recursos financieros y humanos del programa limita la prevención y asistencia técnica. Otro problema importante es la ausencia de sistemas de registro, de procesamiento, análisis y producción estadística. El Plan se diseñó para ser asumido por el Ministerio de Salud y las municipalidades, quienes no contaron con recursos suficientes para su ejecución.

En Costa Rica el financiamiento del Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) es otorgado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INM), el cual invirtió en 1999 un total de 92.826.000 colones (alrededor de US\$ 334.000 en dólares de 2000). Esta cifra representa 14,8% del presupuesto global de la institución para ese año presupuestario y 42% del gasto por áreas técnicas. Esta inversión incluyó todos los gastos de operación y del edificio. La inversión institucional del área de violencia de género ha tenido un crecimiento continuo desde la inclusión inicial del tema en la agenda política (García y otros 2000). En México el Programa de mediano plazo en los temas de género y equidad cuenta con recursos de 700.000 anual (US\$52,200 en dólares de 2000), y extiende sus acciones entre los años 2006 y 2012.

Los principales problemas que enfrenta el financiamiento de las políticas y programas de prevención de la violencia juvenil se refieren en buena medida a la falta de continuidad en el presupuesto destinado a estas materias, por razones variadas: actividades no consideradas en el presupuesto público fiscal (Perú) o simplemente la falta de prioridad del tema de violencia juvenil y la orientación de los recursos destinados mayoritariamente a la interdicción (Colombia). La falta de visibilidad del problema (Venezuela), redonda también en una institucionalidad de juventud débil, con poca presencia y legitimidad para encargarse en estos problemas (Ecuador). En México se señala que la violencia no es reconocida como un problema de salud y seguridad pública, es decir, como prioridad en la designación de recursos. Otra de las razones atribuidas a la falta de continuidad en el financiamiento se refiere a la ausencia de voluntad política para imponer una obligatoriedad legislativa y normativa a este tipo de medidas (Colombia) (véase cuadro IV.9).

**Cuadro IV.9**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ( 12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

País	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	No responde	---	---
Brasil	No responde	---	---
Chile	Falta de recursos	Baja participación juvenil	---
Colombia	Falta de visibilidad del problema	Falta de voluntad política para legislar en torno a financiamiento	Orientación de los recursos a la interdicción y no a la prevención
Costa Rica	Falta de recursos	Falta de compromiso político	Falta coordinación institucional
Ecuador	Inexistencia de políticas de y para las juventudes	Institucionalidad juvenil débil	Invisibilidad pública del tema
El Salvador	Ausencia de una Política Pública Nacional de Prevención	Falta de Auto sostenibilidad de los programas	Falta de recursos
Guatemala	Corrupción en instituciones del estado	Falta de participación gubernamental	Inexistencia de política
México	Falta de capacitación en recursos humanos	Falta de infraestructura	Invisibilidad pública del tema
Perú	Burocracia administrativa	Actividades no tomadas en cuenta en el presupuesto público Fiscal.	Baja participación de instituciones públicas y civiles

República Dominicana	No responde	...	...
Venezuela	Discontinuidad en el financiamiento	Falta de evaluación y seguimiento	Falta de diagnóstico

Fuente: Sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de CEPAL sobre Políticas y Programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008.

La invisibilidad de la problemática de la violencia juvenil en los programas está muy vinculada a la carencia de diagnósticos integrales sobre la situación de violencia juvenil a nivel nacional y regional (Venezuela). Se señala que la violencia juvenil tiende a ser observada desde el enfoque punitivo y que las medidas presupuestarias tienden a orientarse al refuerzo de medidas como la responsabilidad penal juvenil, las lesiones personales, hurto calificado, es decir, centrada en el perfil delictivo de los jóvenes. Por tanto, el problema no es evidente desde el sujeto sino desde la acción penal (Colombia). Otro ámbito de preocupaciones se refiere a la carencia de evaluaciones que permitan determinar la efectividad y la rentabilidad de los programas implementados (Venezuela).

La falta de autonomía presupuestaria puede tener como consecuencia el aumento de la burocracia administrativa (Perú) o de la corrupción en instituciones del estado (Guatemala) o la falta de presupuesto (Chile, Costa Rica, Venezuela) y de espacios para la capacitación de recursos humanos en materia de violencia juvenil (México). En países como Ecuador y El Salvador la falta de continuidad financiera para la inversión en violencia juvenil es atribuida a la ausencia de políticas de y para las juventudes (Ecuador) o de política pública de prevención.

En varios países los problemas del financiamiento son atribuidos a la desarticulación institucional. En Perú se menciona la falta de participación de las instituciones públicas y civiles en la correcta ejecución de los programas; en México, al hecho de no contar con una estructura adecuada para la ejecución de los programas que permita actuar de manera horizontal y vertical en la población.

### C. Evaluación y aprendizaje de las experiencias implementadas

**La evaluación de algunos programas y de las experiencias acumuladas muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado. Pero que la fragilidad de las instituciones y reparticiones que las ejecutan merma la difusión y réplica de las experiencias positivas. El análisis de la oferta programática deja en evidencia al menos dos omisiones que repercuten en el tratamiento de la violencia juvenil. Una se refiere a la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes a quienes se dirigen; y la otra es la ausencia o escasa intervención focalizada en niños, adolescentes y jóvenes que viven en la calle y en mujeres jóvenes. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas y participativas, y recomiendan combinar medidas de carácter preventivo primarias con otras secundarias y terciarias, y con una adecuada reinserción social para los jóvenes rehabilitados.**

La evaluación de programas relacionados a la violencia juvenil indica que las intervenciones realizadas han avanzado en la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado. Sin embargo, uno de los mayores problemas detectados se refiere a que varios programas se ejecutan desde reparticiones institucionales de escasa dimensión y reconocimiento, lo que inhibe su potencial multiplicador.

Las políticas de reducción de la violencia juvenil deben cumplir con ciertos requisitos. Deben ser a la vez *específicas*, en el sentido de responder con precisión a las múltiples aristas de dicho problema; *concertadas*, involucrando a todos los actores relevantes; *descentralizadas*, permitiendo mayor articulación entre autoridades locales y la comunidad; y *participativas*, en consulta con la propia juventud respecto de sus percepciones y

factores de riesgo. Desde esta lógica se está incentivando la creación o consolidación de Planes Integrales de juventud en Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay (Rodríguez, 2005).

Se proponen objetivos en el área de la educación, salud e inserción laboral, como también innovaciones en los procedimientos policiales, reformas legislativas y campañas en los medios de comunicación. Se destaca en este ámbito el énfasis que ha dado la OPS al tratamiento de la violencia desde un enfoque epidemiológico, que permite combinar aspectos médico legales de la violencia con la prevención y promoción de una cultura de la salud, fundada en la equidad y el respeto a la vida, la integridad física y psicosocial de las personas. Estas tareas deben concretarse en enmiendas promovidas desde el Estado que promuevan la cultura de convivencia en los currículos escolares y medidas institucionales que garanticen la protección de derechos constitucionales y humanos (De Roux, 1993; OPS, 1993).

La experiencia acumulada en programas de reducción de la violencia urbana subraya la necesidad de aunar esfuerzos comunitarios e institucionales en la autoridad local (municipio o alcaldía), como espacio concreto de encuentro entre instituciones y beneficiarios de servicios públicos, entre gobernantes y ciudadanos. En el nivel institucional se recomienda potenciar activos comunitarios, fortalecer el capital social de grupos desfavorecidos, generar iniciativas multisectoriales que aumenten la calidad de los servicios, mejorar las estrategias de carácter policial y judicial.

Los planes integrales contra la violencia a los jóvenes deben distinguir entre metas últimas y metas complementarias. Metas últimas son la reducción de la violencia, su identificación temprana, la prevención de situaciones de riesgo y la promoción de estilos de vida saludables. Como parte de una política pública, tales planes plasman en medidas preventivas de carácter primario dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurra. Deben incluir estrategias de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población que presentan diversos factores de riesgo y escasos factores de protección (Krauskopt, 2007a).

Las metas complementarias apuntan a la intervención oportuna en las personas afectadas por la violencia, la identificación de población en riesgo y la interrupción del ciclo intergeneracional de la violencia. Esto incluye la prevención secundaria dirigida a individuos o a grupos sociales específicos, claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. La atención especializada debiera neutralizar o a evitar situaciones pre-delictivas, y sus acciones se focalizan en grupos de riesgo, desertores escolares y víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros.

También debe incluirse la prevención terciaria orientada a la atención de jóvenes activos en pandillas y en conflicto con la ley, apuntando a cambiar sus estilos de vida mediante la oferta de alternativas de rehabilitación y tratamiento. El enfoque debe reconocer que son sujetos con derechos, activos en la gestión de sus propias perspectivas, experiencias y expectativas. Todo lo anterior supone un proceso costoso y de resultados en el largo plazo, en el marco de programas integrales. Existen experiencias de capacitación participativa, como la participación de jóvenes modelos en los procesos de capacitación ofrecidos a las y los jóvenes en conflicto con la ley. Asimismo, es necesario tener en cuenta los entornos de reinserción una vez concluido su proceso de rehabilitación. Tal entorno debe favorecer una recepción positiva y no estigmatizante a fin de reforzar resiliencia y elementos positivos, en lugar de proyectar sobre el rehabilitado el rótulo de drogadicto o delincuente.

El análisis de la oferta programática deja en evidencia, por último, la poca identificación de sectores específicos en la población juvenil como beneficiarios. La mayoría de las acciones están dirigidas a sectores jóvenes en general, sin precisar problemáticas que aquejan a segmentos juveniles del mundo rural, estudiantil o que están parcial o totalmente integrados al mundo laboral.

**Recuadro IV.4**

**LECCIONES APRENDIDAS DE PROGRAMAS EXITOSOS ORIENTADOS A LA JUVENTUD**

---

Los ingredientes de los programas exitosos orientados a la reducción de la violencia en la juventud son:

- Deben comenzar a estructurarse desde edades tempranas, bajo una mirada holística que incluya familias, pares y redes vecinales.
  - Además de orientarse a la resolución de problemas concretos, deben promover comportamientos positivos a través de actividades de promoción de las capacidades individuales y la participación para la autodeterminación.
  - Deben actuar en red con otros programas y ser capaces de hacer frente a necesidades múltiples de la juventud.
  - Deben usar de sistemas de administración de casos (*Case management*), es decir, grupos interdisciplinarios de profesionales orientados a resolver las necesidades de la juventud, incorporando una dimensión de cuidados individuales y orientados a la resolución interdisciplinaria de las necesidades juveniles.
  - Deben poner en marcha enfoques de colaboración multiagencial comunitarios (*Communitywide multi-agency collaborative approaches*)
  - Deben involucrar el sector privado, que puede incluir la participación comunitaria en las diversas etapas de implementación de los programas.
  - Deben promover la participación y el empoderamiento juveniles, sobretodo en las fases iniciales de los programas, etapa que ha mostrado ser fundamental para el establecimiento de diálogo y dar sustentabilidad a las acciones.
  - Debe promover la replicabilidad y sustentabilidad de programas exitosos.
- 

Fuente: Schneidman, M.1996, Targeting At-Risk-Youth: Rationales, Approaches to Service Delivery and Monitoring and Evaluation Issues. Paper Series 2, LASCH, World Bank, Washington D.C.

#### **IV. Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Cohesión Social y Políticas Sociales**

---

**Durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América”, realizada en Chile en 2007, se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Ibero América sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos, equidad de género, y de protección para jóvenes y grupos vulnerables.**

---

Entre el 8 y el 10 de noviembre de 2007 se celebró en Santiago de Chile la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre “Cohesión Social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América”, que contó con el apoyo técnico de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de CEPAL, Naciones Unidas.

Como preparación para esta conferencia, entre mayo y octubre de 2007 se realizaron diversas reuniones ministeriales sobre temas sociales y económicos: seguridad social, salud, cultura, educación, infancia y adolescencia; economía y finanzas, administración pública, medio ambiente, vivienda y desarrollo, y turismo (véase recuadro IV.6).

Asimismo, se efectuó un conjunto de seminarios técnicos, entre los que destaca el de “Cohesión Social en Ibero América”, realizado en Madrid los días 18 y 19 de junio del 2007, organizado por la SEGIB con la colaboración de la CEPAL y el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En México se desarrolló el Seminario CEPAL-SEGIB sobre Cohesión Social, el día 30 de julio del 2007, en Bogotá el 1° de agosto y en Brasilia el 3 de agosto del mismo año. En estos seminarios técnicos se debatió con expertos, con el sector privado y con los gobiernos el texto preparado por CEPAL sobre *Cohesión Social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, que contó con la cooperación financiera de SEGIB y AECI.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en su décimo séptima reunión congregó a representantes de los 22 países miembros de la comunidad iberoamericana. El objetivo fue la búsqueda de un espacio de intercambio de experiencias sobre la manera en que los diferentes Estados iberoamericanos conciben su política de cohesión social y avanzan en su concreción y aplicación. La finalidad perseguida es progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales.

La Declaración de Santiago recoge los principales acuerdos de la XVII Cumbre. Esta Declaración contiene 24 resoluciones, entre las principales se cuentan las referidas a los temas de crecimiento económico y asimetrías de las relaciones económicas y comerciales internacionales, trabajo, cohesión social, políticas para la superación de la pobreza, la calidad de vida de los grupos más vulnerables, la equidad de género, juventud, la protección social, acceso a bienes culturales, las metas de Desarrollo del Milenio, derechos humanos de los migrantes, interculturalidad, reformas y medidas tributarias, cambio climático y los desastres naturales, multilateralismo y la cooperación, entre otros (véase una selección de los acuerdos en recuadro IV.6)

Los países también declararon el año 2008 como el Año Iberoamericano contra todas las formas de discriminación y fijaron las próximas cumbres de 2008 en El Salvador sobre Juventud y Desarrollo, 2009 en Portugal, 2010 en Argentina y 2012 en España.

#### Recuadro IV.6

#### DECLARACIÓN DE SANTIAGO

<b>Lugar y fecha:</b>	Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre de 2007
<b>Participantes:</b>	Representantes de 22 jefes de estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana
<b>Organizadores:</b>	SEGIB, Gobierno de Chile
<b>Actividades Preparatorias:</b>	IX Ministerial Infancia y Adolescencia, Mayo 28-29 Pucón, Chile IX Ministerial Administración Pública, 31 Mayo 1° Junio, Pucón, Chile. VII Foro Ministerial Medio Ambiente Junio 11-13 San Salvador, El Salvador. VI Ministerial de Seguridad Social, Julio 5-6, Iquique, Chile. IX Ministerial Salud, Julio 9-10, Iquique, Chile. XVII Ministerial Educación, Julio 23-24, Valparaíso, Chile. X Ministerial Cultura, Julio 26-27, Valparaíso, Chile. XI Ministerial de Presidencia y Equivalentes, Agosto 30-31, Costa Rica. VII Ministerial Turismo, Septiembre 9 2 de Octubre, Aquiles, Chile XVI Ministerial Vivienda y Desarrollo Urbano, Octubre 8-10, Santiago, Chile. VI Ministerial de Economía y Finanzas, Octubre, Santiago, Chile.

**Selección y síntesis de los principales acuerdos relativos a temas sociales:**

- Adoptar políticas para aumentar la creación de trabajo decente y de calidad. Hacer del trabajo decente y de calidad, de la movilidad social y de la redistribución objetivos comunes al conjunto de políticas públicas.
  - Colocar en el núcleo central de la agenda internacional el interés por la cohesión social y la necesidad de sociedades más inclusivas, con respeto por los derechos humanos y con protección social.
  - Impulsar mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la superación de la pobreza, para el acceso universal a los servicios sociales y para mejorar la calidad de las prestaciones en educación, salud, vivienda, seguridad y protección social.
  - Ejecutar políticas dirigidas al bienestar de los grupos más vulnerables.
  - Incorporar transversalmente la dimensión de igualdad de género en las políticas públicas de cohesión social.
  - Desarrollar programas y políticas e instrumentos legales que reflejen el compromiso de los estados Iberoamericanos con la juventud.
  - Avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, mediante instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios.
  - Fortalecer la promoción y respeto de los derechos humanos como un componente indispensable de las políticas destinadas a la cohesión social.
  - Garantizar plenamente los derechos humanos de los migrantes en el marco jurídico de cada estado, independiente de su condición migratoria.
  - Reconocer que para hacer frente a los problemas de sociales de la región se necesita un amplio diálogo social, basado en un clima de entendimiento, donde gobiernos, empresarios y trabajadores aúnen esfuerzos para una concertación social que genere riqueza y trabajo digno y productivo.
-

## Bibliografía

- Aguilar Jeannette (2007) Los resultados contraproducentes de las políticas anti-pandillas en Estudios Centroamericanos N°708, Vol. 62, octubre.
- Arocena, Felipe (1987), Violencia política en el Uruguay de los 60: el caso de los Tupamaros, CIESU, Montevideo.
- Assis, Simone G. De (1994), “Crianças y adolescentes violentados: pasado, presente e perspectivas para o futuro”, *Cadernos de Saúde Pública*, Volumen 10, Río de Janeiro.
- Arriagada, Irma (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”, Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, en I. Arriagada y V. Aranda (comps.), CEPAL - UNFPA serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000) prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana en Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago de Chile, abril.
- Balardini, Sergio (2003) Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. Dávila, O. (ed.) Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas nacionales, Viña del Mar, Chile, CIDPA Ediciones Políticas de juventud
- Barker, G. y M. Fontes (1996), “Review and analysis of international Targets of a Risk Youth” *Paper Series 5*, LASHC, World Bank, Washington D. C.
- Bernales, Enrique (1989) (comp.), Violencia y pacificación: Informe de la Comisión especial del senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú, DESCO, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- BID (2003), Programas Municipales de prevención de la violencia en América Latina y el Caribe, Banco de datos en línea [www.iadb.org/sds](http://www.iadb.org/sds)
- Bonnaso, Miguel (1985), “De los desaparecidos a los chicos de la guerra”, *Nueva Sociedad* N° 76, Caracas.
- Bourdieu, Pierre (2000), La dominación masculina, Editorial Anagrama, Buenos Aires.
- Briceño-León, Roberto y Verónica Zubillaga (2002) Violence and Globalization in Latin America en *Current Sociology*, Vol. 50, No. 1, 19-37.
- Buvinic, Mayra,, Morrison Andrew, Orlando María Beatriz (2005), Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe en Papeles de Población N° 43, CIEAP / Universidad Autónoma del Estado de México.
- Buvinic, M.A. Morrison y M. Schifter (1999), Violence in Latin America and the Caribbean: A framework for Action, Sustainable Development Department, Inter American Bank, Washington, D.C.
- Castillo, H. Zermeño, S. y Ziccardi, A. (1988), Juventud popular y bandas en la ciudad de México, UNAM, México.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), OIJ Organización Iberoamericana de la Juventud (2000), Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo siglo, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-OIJ (2004), La juventud en Ibero América: Tendencias y urgencias (LC/L.2180), Octubre del 2004, Santiago de Chile, Organización Iberoamericana de la Juventud, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), La juventud en Ibero América: tendencias y urgencias, Buenos Aires, segunda edición actualizada.
- CEPAL –OIJ-SEGIB (2008), Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar, Sistema de Naciones Unidas, El Salvador.
- CEPAL, (2006), Panorama Social de América Latina 2006 (LC/G.2326-P/E), Diciembre 2006, CEPAL, Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2005), América Latina: Proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025, *Boletín Demográfico No. 47*, CELADE, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), La brecha de la equidad: una segunda evaluación, (LC/G.2096), CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, The equity gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit. (Libros de la CEPAL, n. 44) CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Internacional para la recuperación y el desarrollo en Centroamérica (1989), Pobreza, Conflicto y Esperanza: un momento crítico para Centroamérica, Guatemala.
- Cruz, O. y Minayo, C. (1994), Exterminio: Violentação o Banalização da vida, *Cadernos de Saúde Pública*, Volumen 10, Río de Janeiro.
- Dávila, Oscar (ed.) (2003), Políticas Públicas de juventud en América Latina: Políticas Nacionales CIDPA ediciones, Viña del Mar.
- De Roux, Gustavo (1993), Ciudad y violencia en América Latina, OPS, Washington.
- Encinas Garza, José (1994), Bandas juveniles: perspectivas teóricas, Editorial Trillas, México.
- Espinoza, Hugo (2008) hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana, Serie Prosur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.
- Falkenburger, Elsa y Geoff Thale (2008) Maras Centroamericanas en Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes, en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Número 81, marzo-abril, Barcelona, España.
- FLACSO (2007), Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe 2007, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile, Fundación Open Society, OEA.
- García Méndez, Emilio (1990), Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina.
- García Robles, Jorge (1995), Qué transa con las bandas?, Editorial Posada, México.
- García, Al., Gomáriz, E., Hidalgo AL., Ramellini T., Barahona M. (2000), Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina, GESO, San José.
- Giussani, Pablo (1983), Montoneros: la soberbia armada, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Giustti, Jorge (1991), Producción, tráfico y consumo de drogas. Líneas de investigación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Heise L, Ellsberg M, y Gottemoeller M. (1999) Ending violence against women. Population Reports Series L, No. 11. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program.
- Instituto Brasileño de Innovaciones en Salud Social (2006), Estudio sobre narcotráfico en la ciudad de Río de Janeiro.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD) (1983), Juventud, delito y justicia en América Latina, ILANUD, San José de Costa Rica.
- [http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=85468&ID\\_Seccion=22](http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=85468&ID_Seccion=22)
- <http://www.juventuddelsur.com.ar/uni/bra1.htm>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2006 y 2007) Hombres y mujeres en México [www.inegi.mx](http://www.inegi.mx).
- Johnson, Kiersten y Kishor, Sunita (2004), Profiling Domestic Violence: A Multi-Country Study, Karen Scott Collins y otros autores, Health Concerns Across a Woman's Lifespan: The Commonwealth Fund 1998 Survey of Women's Health, consultado en Internet en [www.cmwf.org/usr\\_doc/Healthconcerns\\_surveyreport.pdf](http://www.cmwf.org/usr_doc/Healthconcerns_surveyreport.pdf), el 14 de septiembre de 2004.
- Kaplan, Marcos. "Tráfico de drogas, soberanía estatal, seguridad nacional", *Revista Sistema*, No. 136, enero 1997, Madrid. p. 145-146.

- Kislinger, Luisa (2005), *Violencia doméstica contra las mujeres. Información general. América latina y el Caribe*. Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y desarrollo (GPI), New York.
- Kliskberg, (2007a) *El contexto de la juventud en América Latina y el Caribe: Interrogantes, búsquedas, perspectivas*
- \_\_\_\_\_ (2007b) *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, Fundación Internacional y para Ibero América de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007
- Krauskopf, Dina (2007a), *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática* presentación en el Seminario sobre pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe, AECI-FLACSO, Madrid, 16 y 17 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_ (2007b), *Columna de opinión de la Directora del Proyecto Colectivo Latinoamericano de Jóvenes*, Dina Krauskopf, publicada en el portal español El Mercurio Digital, el martes 18 de diciembre de 2007.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Participación social y desarrollo en la adolescencia*, UNFPA, San José Costa Rica.
- Krauskopf, Dina y Mora, Minor (2000). *Condiciones de Vida de la Juventud Centroamericana y el Desarrollo de Políticas Sociales: El reto del 2000. Versión Preliminar*. San José, Organización Iberoamericana de la Juventud.
- Levi, Giovanni y Jean- Claude Schmitt (1996) «Historia de los jóvenes» en *La edad contemporánea*, Vol. II, Taurus, Madrid.
- Levitt, S. D (1998), “Juvenile crime and punishment”, *Journal of Political Economy*, 106, 1156-1185.
- Lewis, L. y R.C. Carter (1995), *Essays on Youth in the Caribbean*, Institute of Social and Economic Research, Bridgetown, Barbados.
- Martínez, Javier (1985), *Juventud y exclusión social: el caso chileno*. CEPAL, Santiago.
- Morales, H. (2007), “Factores no cognitivos asociados al logro de aprendizajes: El caso del Programa Escuela Abierta de UNESCO en Brasil”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* (REICE) Vol.5, N 5e.
- Moser, Caroline y Van Bronkhorst, Bernice (1999), “Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes and Interventions”, *LCR Sustainable Development Working Paper No.3, Urban Peace Papers*, Environmentally and Socially Sustainable Development, SMU. Latin America and Caribbean Region, World Bank, Washington, D. C.
- MSP/UNFPA/Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género (2006), *Abordaje de situaciones de violencia doméstica hacia la mujer. Guía de procedimientos en el primer nivel de atención de salud*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.
- Muñoz González, Germán (2002), *Secretos mutantes: música y creación en las culturas juveniles*, Siglo del Hombre Editores, DIUC, Bogotá.
- Naciones Unidas – CEPAL (2007) *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2006), *Acabar con la violencia, contra los niños, niñas y adolescentes. Estudio del secretario general sobre violencia hacia los niños*, Asamblea General de Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1993) *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Nevelson, Devorah (1989), “Las Maras: Violencia juvenil de masas”, *Polémica* No.7, FLACSO, San José de Costa Rica.
- Observatorio de Favelas de Río de Janeiro (2006), *Pesquisa: caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006*.  
[www.comunidadesegura.org](http://www.comunidadesegura.org)
- Organización Internacional de la Juventud (OIJ, 2001) *Informe final del Plan Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL) 1995-2000*, Secretaría General de la OIJ, Madrid, España.

- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2007), Health Statistics from the Americas, \_\_\_\_\_(OMS, 2003), Informe Mundial sobre la violencia y la salud, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_ (OMS, 1999) Reunión de consulta de la OMS sobre la prevención del maltrato de menores.
- OPS (2007), Salud en las Américas 2007, Organización Panamericana de la Salud.
- Pautassi, L. Faur, E. y Gherardi, N. (2005), Legislación laboral y género en América Latina: avances y omisiones. en Arriagada, Irma (ed.) Políticas hacia las familias , protección e inclusión social, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Pepler, D. y R. Salby (1994) “Theoretical and Developmental Perspectives in Youth Violence”, en L. Eron, J. Gentry y Schlegel, P. (eds.) Reasons to hope: a psychosocial perspective on violence and youth, American Psychological Society, Washington, D. C.
- Pérez Cruz, Emiliano (1994), Noticias de los chavos banda, Editorial Planeta, México.
- Reguillo Cruz, Rossana (1991), En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación, ITESO, México.
- Red de ONGs, Infancia, Juventud Chile (2005), Informe alternativo Chile, Instituto Nacional de la Juventud, Santiago de Chile.
- Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia (2007), “Jóvenes víctimas de la violencia: homicidio juvenil (casos seleccionados) e imputabilidad penal”, *Revista latinoamericana de Seguridad y Democracia* No. 2, dic 2007  
<http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/2/indicadores.php>
- Rodríguez, Ernesto (2005), Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina. Notas presentadas en la Jornada de trabajo sobre ‘Experiencias latinoamericanas de trabajo con jóvenes’ organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de mayo de 2005).
- \_\_\_\_\_ (2000), Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo, BID, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1996), Los jóvenes y la violencia urbana en América Latina y el Caribe: Dimensiones y particularidades de un fenómeno complejo y desgarrador. Informe de Consultoría elaborado para UNESCO, en el marco de actividades de la Red de Información sobre Juventud, INFOJUVE.
- \_\_\_\_\_ (1995), Programas y proyectos de promoción juvenil. Políticas de juventud en América Latina y el Caribe. Experiencias acumuladas, limitaciones constatadas y potencialidades a desarrollar en el futuro, División de programas Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Diciembre 1995, Montevideo.
- Rubio, Mauricio (2005) La mara, trucha y voraz, Violencia juvenil organizada en Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo Regional, en  
[http://www.cicad.oas.org/Crimen\\_Organizado/ESP/Estudios/La%20mara,%20trucha%20y%20voraz%20REje.doc](http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Estudios/La%20mara,%20trucha%20y%20voraz%20REje.doc)
- Tavera Fenollosa, Ligia (2008) Estadísticas sobre violencia de género. Una mirada crítica desde el feminicidio, en Gisela Zaremborg (coord.) Políticas sociales y género Tomo II, FLACSO, México
- Salazar, Alonso (1993) No nacimos pal semilla: la cultura de las bandas juveniles en Medellín, CINEP, Bogota.
- Shaw, Margaret (2001), Promoting Safety in Schools. International Experience and Action, Bureau of Justice Assistance, US Department of Justice.
- Schneidman, M. (1996), Targeting At-Risk-Youth: Relations, Approaches to Service Delivery and monitoring and evaluation issues. *Paper Series 2*, LASCH, World Bank, Washington D.C.

- Schweinhart, L.J. (2005), The High/Scope. Perry Preschool study through age 40. Summary, conclusions and frequently asked questions. Ypsilanti , High/Scope Research Foundation, 2005.
- Torres Rivas, Edelberto (1989) Escépticos, narcisos y rebeldes. Seis estudios sobre la juventud, FLACSO, CEPAL, San José de Costa Rica.
- UNICEF (2007), La violencia contra los niños, niñas y adolescentes, magnitud y desafíos para América Latina. Resultados del estudio mundial de la violencia: Conferencia subregional ‘Cultura de paz y prevención de la violencia juvenil’, San José, Costa Rica 15 y 16 de noviembre, 2007.
- \_\_\_\_\_ (1999), Estudio Mundial de la Infancia, Educación. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra (2004), Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de experiencias internacionales. BID, Universidad Jesuíta Alberto Hurtado, Ministerio del Interior. DM impresos, Santiago de Chile.
- Ventura, Zuenir (1995), Cidade Partida, Companhia das Letras, Sao Paulo.
- Velzeboer, M. et. al (2003), La violencia contra las mujeres: responde el sector salud, PATH (Programa para la Tecnología Apropriada en Salud), NORAD (Agencia Noruega de Desarrollo Internacional), ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional), OPS/OMS, Washington D.C.
- Washington Office on Latin America/Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2006) Pandillas juveniles en Centro América.: Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención, Washington.
- Weinstein, José (1989), ‘Problemas de la juventud: desafíos de la sociedad chilena’, *Documentos de Discusión*, CIDE, Santiago de Chile.
- World Bank (2005), World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone Washington DC. USA
- \_\_\_\_\_ (2003), Caribbean Youth Development: Issues and Policy Options, USA, May, 2003 Washington DC.