

# CAPÍTULO I

## AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESAFÍOS DE COHESIÓN SOCIAL

### A. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Gracias al sostenido crecimiento económico alcanzado por América Latina en los últimos cuatro años, las tasas de pobreza e indigencia disminuyeron nuevamente en el año 2006, alcanzando 36,5% y 13,4% respectivamente. Estos valores representan los niveles más bajos registrados desde 1980. Con ello se ha logrado que el número de personas pobres en la región descienda de los 200 millones, cifra observada en 1990.

#### 1. EVOLUCIÓN ECONÓMICA

En 2006 América Latina y el Caribe tuvo un desempeño económico favorable, caracterizado por un crecimiento del PIB de 5,6%, que equivale a un incremento del producto por habitante de 4,2%. Este resultado marca la continuación de un período de expansión sostenida iniciado cuatro años antes, durante el cual el PIB per cápita se ha incrementado a un ritmo de 3,3% anual, alcanzando su valor máximo en 2004 (4,8%).<sup>1</sup>

Prácticamente todos los países latinoamericanos presentaron un buen desempeño económico. Se destacan la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, con aumentos del PIB per cápita de 9,1% y 8,5% respectivamente, seguidos de Argentina (7,4%), Perú (6,8%) y Uruguay (6,8%). Con la excepción de Haití, cuyo producto por habitante creció 0,7%, todos los países lograron tasas de crecimiento per cápita superiores a 2%, hecho sin precedentes en las dos últimas décadas (véase el cuadro 1 del anexo estadístico).

Si bien el crecimiento promedio del producto por habitante en 2000-2006 es de apenas 1,6%, este supera al registrado en 1990-1999. Cabe esperar que este promedio continúe incrementándose en los años próximos, pues se estima que el producto por habitante crecerá en 2007 a una tasa del 3,7%, y que esta tendencia prosiga en 2008, aunque probablemente a un ritmo inferior (véase el cuadro I.1).

---

<sup>1</sup> Para un análisis pormenorizado de los factores que han contribuido a estos resultados, véase el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007* (CEPAL, 2007b).

**Cuadro I.1**  
**AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS,**  
**1990-2006**

País Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remunera- ción media real c/	País Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remunera- ción media real c/
<b>Argentina</b>				<b>Honduras</b>			
1990-1999	2,5	11,9	0,9	1990-1999	-0,2	6,1	...
2000-2006	1,5	15,0	1,2	2000-2006	2,1	6,6	...
<b>Bolivia</b>				<b>México</b>			
1990-1999	1,6	5,3	3,0	1990-1999	1,5	3,6	1,0
2000-2006 d/	0,6	8,0	2,0	2000-2006 f/	1,9	4,3	2,3
<b>Brasil</b>				<b>Nicaragua</b>			
1990-1999	0,2	5,6	-1,0	1990-1999	0,6	14,0	8,0
2000-2006	1,6	9,8	-1,9	2000-2006	2,0	9,5	0,8
<b>Chile</b>				<b>Panamá</b>			
1990-1999	4,6	7,6	3,5	1990-1999	3,5	16,7	...
2000-2006	3,1	9,4	1,7	2000-2006	2,7	14,5	...
<b>Colombia</b>				<b>Paraguay</b>			
1990-1999	0,9	11,6	2,2	1990-1999	-0,3	6,3	0,3
2000-2006	2,2	16,0	1,8	2000-2006	-0,1	10,7	0,0
<b>Costa Rica</b>				<b>Perú</b>			
1990-1999	2,8	5,4	2,2	1990-1999	1,3	8,5	-0,8
2000-2006	2,3	6,3	0,5	2000-2006	3,3	9,2	0,9
<b>Cuba</b>				<b>Rep. Dominicana</b>			
1990-1999	-2,8	6,9	...	1990-1999	2,8	16,9	...
2000-2004	3,4	3,4	...	2000-2006	3,6	16,4	...
<b>Ecuador</b>				<b>Uruguay</b>			
1990-1999	0,3	9,4	5,3	1990-1999	2,5	9,9	0,5
2000-2006	3,2	10,7	...	2000-2006	1,3	14,2	-2,5
<b>El Salvador</b>				<b>Venezuela</b>			
1990-1999	2,8	7,8	...	(Rep. Bolivariana de)			
2000-2006	0,6	6,5	...	1990-1999	0,2	10,3	-4,0
<b>Guatemala</b>				2000-2006	2,0	14,1	-1,8
1990-1999	1,7	4,0	5,4				
2000-2006 e/	0,9	5,0	-0,5				
<b>Haití</b>				<b>América</b>			
1990-1999	-2,0	...	...	<b>Latina</b>			
2000-2006	-1,6	...	...	1990-1999	1,1	7,7	1,0
				2000-2006	1,8	10,1	0,1

**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 del 2000. La cifra correspondiente a 2006 es una estimación preliminar.

b/ En Chile, Guatemala, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana se refiere al desempleo total nacional. Además, para Cuba, se consideró el espacio de tiempo entre 1991 y 1999 en reemplazo del período 1990-1999.

c/ 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 2006 es una estimación preliminar.

d/ Los datos para el desempleo urbano y remuneración media real corresponden al período 2000 - 2005.

e/ El promedio para el desempleo urbano corresponde al período 2002 - 2004.

f/ A partir del año 2000 se utilizó una nueva metodología para medir la tasa de desempleo, no comparable con la de años anteriores.

La expansión económica de 2006 se tradujo en un aumento del porcentaje de personas ocupadas, continuando con la tendencia al alza registrada durante los tres años previos. De esta manera, la tasa de ocupación ha acumulado un incremento de 2,0 puntos porcentuales respecto de 2002. Cabe destacar que el empleo asalariado aumentó un 4,1% y representa el 89% de los nuevos puestos de trabajo generados en 2006. La mayor parte de este incremento se produjo entre quienes trabajan en el sector formal, es decir, los asalariados que usualmente cuentan con contrato de trabajo y cobertura de la seguridad social (CEPAL, 2007b).

En consecuencia, la tasa promedio de desempleo urbano disminuyó de 9,1% a 8,7% al nivel regional. Si bien esta disminución es inferior a la registrada en 2005, es la tercera consecutiva en lo que va de la década. Con ello, la desocupación se encuentra en el nivel más bajo registrado desde mediados de los años noventa, aun cuando la tasa promedio para el período 2000-2006 sigue superando visiblemente a la del período 1990-1999. A su vez, la mayoría de países presentó una reducción significativa en el porcentaje de personas desempleadas. En 9 de ellos la disminución es de al menos 0,5 puntos porcentuales, y solamente en Brasil se produjo un leve incremento de la desocupación. (véanse el cuadro I.1 y el 1 del anexo estadístico).

En el año 2006 las remuneraciones medias reales experimentaron por primera vez en la década un incremento promedio superior al 2%. Varios países exhibieron aumentos superiores al 3%, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, y solamente se registraron disminuciones en Guatemala. No obstante, a consecuencia del retroceso que sufrió este indicador a nivel regional en los años anteriores, particularmente en 2003, la variación promedio para el período 2000-2006 es de apenas 0,1%, mientras en 1990-1999 fue de 1%.

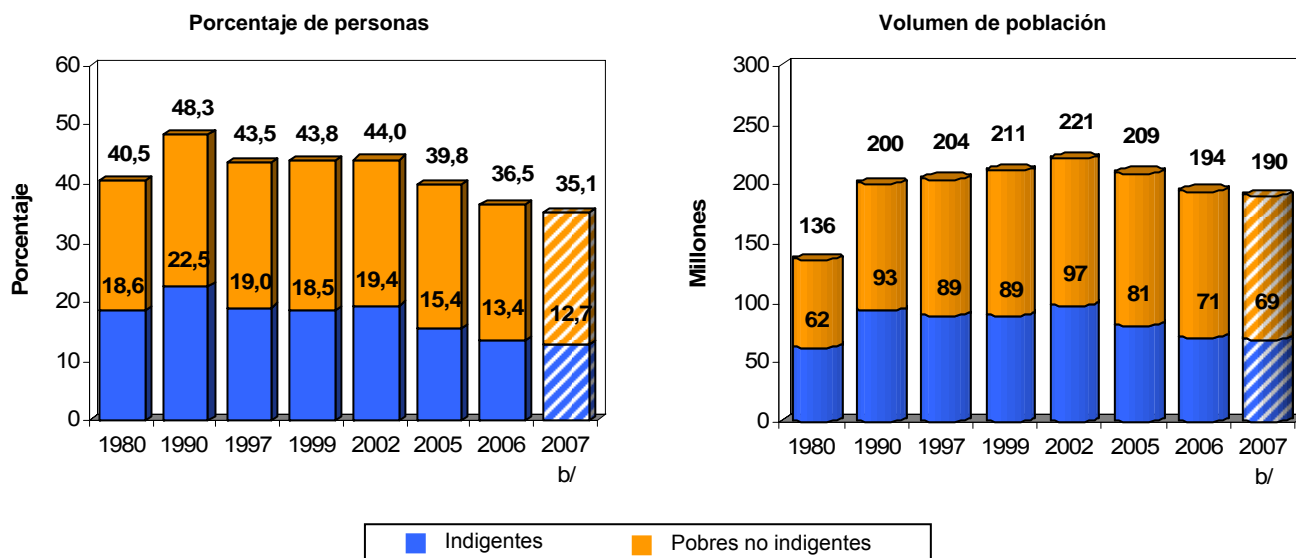
## **2. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN EL NIVEL REGIONAL**

Las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, referidas al año 2006, indican que en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a un 13,4% de la población. Con ello, el total de pobres alcanzaba 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes (véanse el gráfico I.1 y los cuadros I.2 y I.3).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Las cifras para 2006 corresponden a una combinación de estimaciones basadas en las encuestas de hogares de ese año para doce países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay) y a proyecciones efectuadas a partir de encuestas anteriores para los demás países. Las nuevas tasas de pobreza e indigencia son menores a las que se había previsto anteriormente, que para 2006 alcanzaban 38,5% y 14,7%.

**Gráfico I.1**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 - 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/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

La comparación de estas cifras con las del año 2005 revela un nuevo avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. Respecto de dicho año, el porcentaje de población pobre disminuyó en 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia cayó en 2,0 puntos porcentuales. En términos del volumen de población, estas cifras implican que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas, y que 10 millones dejaron de ser indigentes.

La magnitud de estas variaciones no solamente es muy significativa por sí sola, sino que además da cuenta de la continuación de un proceso de mejora sostenida, iniciado en 2004, y que contrasta fuertemente con el estancamiento experimentado por la región en los años anteriores. En comparación con las cifras de 2002, la pobreza ha disminuido en 7,5 puntos porcentuales, y la indigencia ha hecho lo propio en 6 puntos porcentuales. Con ello se ha evitado que casi 40 millones de personas caigan en situación de pobreza en estos últimos cuatro años, que es lo que habría sucedido de haberse mantenido constantes las tasas observadas en 2002.

Si se adopta una perspectiva de más largo plazo, la comparación de las cifras de 2006 con aquellas de 1990 revela que la tasa de pobreza ha disminuido en 11,8 puntos porcentuales, y la tasa de indigencia en 9,1 puntos porcentuales. La magnitud de estas variaciones se ha traducido en una caída superior a los 20 millones en el número de personas indigentes. Más aun, por primera vez desde ese entonces, el número de personas en situación de pobreza ha logrado situarse por debajo de los 200 millones de personas.

**Cuadro I.2**  
**AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA,**  
**1980 – 2006 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
2004	42,0	36,9	58,7	16,9	12,0	33,1
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2006	36,5	31,1	54,4	13,4	8,6	29,4

**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/ 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 – 2006 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
2004	217,4	146,5	71,0	87,6	47,6	40,0
2005	209,0	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3
2006	194,4	127,6	66,8	71,3	35,2	36,1

**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/ 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.

Ya los resultados de 2005 daban cuenta de una tasa de pobreza que era por primera vez inferior a la de 1980, cuando se contabilizó como pobre a un 40,5% de la población, y de una tasa de indigencia tres puntos porcentuales por debajo del 18,6% observado en dicho año. Con las cifras para 2006, que representan reducciones de 4,0 y 5,2 puntos porcentuales en las tasas de pobreza e indigencia respectivamente respecto de 1980, es posible concluir que los esfuerzos en esta materia están consiguiendo resultados cada vez más significativos. No obstante, los altos niveles de pobreza siguen representando una tarea pendiente de gran magnitud.

El crecimiento previsto del producto por habitante de los países latinoamericanos para el 2007 permite augurar una reducción adicional en los porcentajes de pobreza e indigencia en ese año. Dichos indicadores podrían situarse en torno a 35,1% y 12,7%, respectivamente, con lo cual el número de personas pobres e indigentes volvería a disminuir, totalizando 190 millones y 69 millones respectivamente. Nótese que estas no solo serían las tasas más bajas registradas para América Latina desde los años ochenta, sino que representan el menor número de personas en situación de pobreza de los últimos 17 años (véase nuevamente el gráfico I.1).

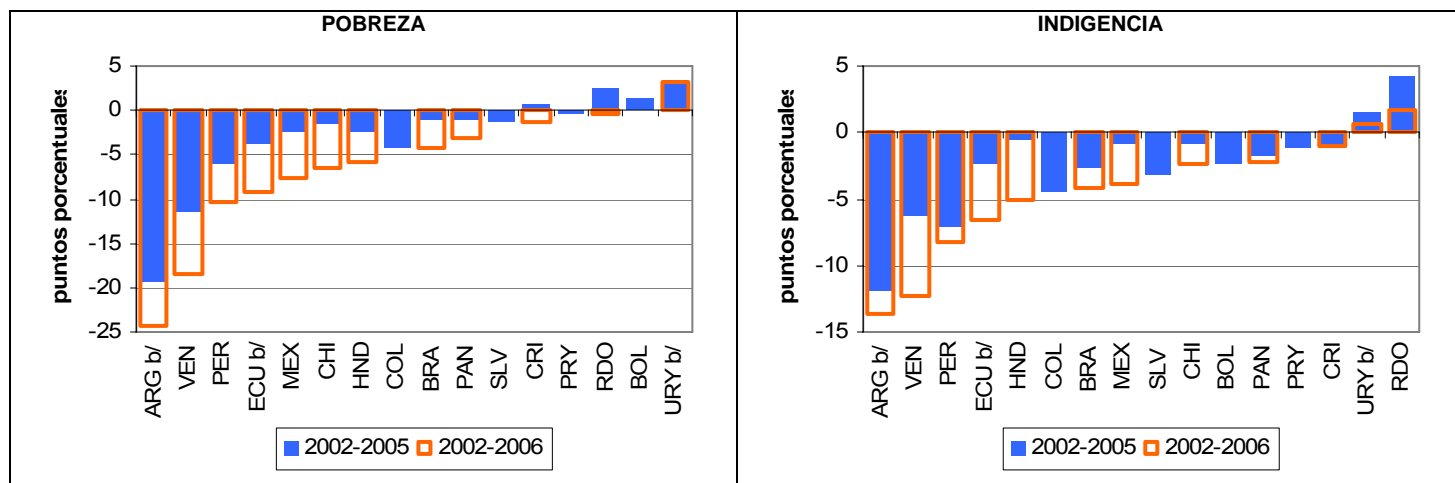
### **3. SITUACIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN LOS PAÍSES**

Las nuevas estimaciones de pobreza e indigencia al año 2006 disponibles para doce países de la región dan cuenta de una tendencia generalizada a la reducción. En casi todos ellos se produjeron avances perceptibles, que dan continuidad a la tendencia a la baja que se había registrado hasta el año previo.

En comparación con las mediciones efectuadas en torno al año 2002, Argentina (datos del área urbana) presentó el mejoramiento más importante, con una reducción de la tasa de pobreza de 24,4 puntos porcentuales, y de 13,7 puntos porcentuales en la indigencia. El año 2006 contribuyó a este resultado con una baja en ambos indicadores de 5,0 y 1,9 puntos porcentuales. De esta manera, se ha logrado contrarrestar el deterioro sufrido entre 1999 y 2002, ya que la tasa de pobreza es 2,7 puntos porcentuales inferior a la de 1999, aun cuando la tasa de indigencia supera todavía a la de ese año en 0,6 puntos (véase el gráfico I.2 y el cuadro I.4).

Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela disminuyó sus tasas de pobreza e indigencia en 18,4 y 12,3 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2002 y 2006. La elevada tasa de crecimiento del producto, así como la implementación continua de programas sociales de gran amplitud, permitieron que tan solo entre 2005 y 2006 la tasa de pobreza pasara de 37,1% a 30,2%, y la de indigencia de 15,9% a 9,9%. Este acelerado avance significa un mejoramiento importante de las perspectivas de reducción de la pobreza, e incrementa significativamente la factibilidad de cumplir con la primera meta del Milenio, que se analiza en el siguiente acápite.

**Gráfico I.2**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA,**  
**ALREDEDOR DE 2002 – 2005 Y ALREDEDOR DE 2002 – 2006 <sup>a/</sup>**



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

a/ Los datos en torno a 2002 corresponden a la estimación más reciente disponible entre 2000 y 2002. Los datos en torno a 2005 reflejan la estimación más reciente entre 2003 y 2005. Para determinar los años utilizados en cada país, véase el cuadro I.4.

b/ Área urbana.

Les siguen en orden de magnitud Perú,<sup>3</sup> Ecuador (área urbana), México, Chile y Honduras, que han acumulado una reducción de la tasa de pobreza superior a los 5 puntos porcentuales entre 2000/2002 y 2006. Con la excepción de Perú, en estos países más de la mitad del avance logrado se produjo en el período más reciente. Ello es particularmente evidente en el caso de Chile, pues de los 6,5 puntos porcentuales que se redujo la pobreza entre 2000 y 2006, 5,0 corresponden al período entre 2003 y 2006.<sup>4</sup> Los países mencionados mostraron además disminuciones significativas en el porcentaje de personas indigentes. Se destacan las bajas en este indicador observadas en Perú, Ecuador y Honduras, donde alcanzaron 8,3, 6,6 y 5,1 puntos porcentuales, respectivamente. También es notable el resultado alcanzado por Chile, pues si bien la disminución expresada en términos absolutos es de 2,4 puntos porcentuales, estos representan una caída de 43% en la tasa de indigencia de 2000.

Por su parte, Brasil presenta disminuciones de 4,2 puntos porcentuales tanto en la pobreza como en la indigencia entre 2001 y 2006. Este avance tiene un impacto significativo al nivel regional, ya que implica una caída de 6 millones en el número de personas indigentes. Como un factor crucial detrás de este desempeño figuran los programas públicos de transferencias implementados en el país, especialmente el “Bolsa Familia”.

<sup>3</sup> Las cifras de Perú para 2004 en adelante no son enteramente comparables con las de los años previos., ya que las primeras se refieren al año completo, mientras que las segundas únicamente al último trimestre. Sin embargo, no cabe esperar mayores diferencias entre las estimaciones trimestrales y anuales. A manera de referencia, en 2006 las tasas de indigencia y pobreza estimadas para el año completo superan en 0,7 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente, a las del último trimestre.

<sup>4</sup> En Chile solamente se cuenta con estimaciones de indigencia y pobreza para los años 2000, 2003 y 2006, por lo que no es posible hacer un análisis de lo sucedido al interior de dichos períodos.

También en Costa Rica y República Dominicana se observa una reducción de los niveles de pobreza entre 2002 y 2006, aunque más leve que la de los países mencionados anteriormente. De hecho, República Dominicana registra un pequeño aumento de la indigencia, a consecuencia del retroceso experimentado entre 2002 y 2004, que la mejora de los años posteriores aún no ha logrado contrarrestar completamente. Algo similar sucede en Uruguay, donde la disminución de las tasas de pobreza e indigencia de 2005 y 2006 todavía no ha permitido recuperar los niveles registrados en 2002.

La mayor parte de la reducción en el número de pobres en América Latina entre 2002 y 2006 provino de los avances observados en Argentina, donde el volumen de la pobreza se redujo en 9 millones de personas, seguido de Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela, en cada uno de los cuales el número de personas pobres cayó entre 4 y 6 millones. En conjunto estos cuatro países representan una disminución de aproximadamente 23 millones de personas, frente a una reducción total de 27 millones para la región. A su vez, a la reducción de 26 millones de personas indigentes contribuyeron principalmente Brasil, que representa alrededor de una cuarta parte del total, y Argentina y México, donde cerca de 5 millones de personas dejaron la condición de indigencia en cada país.

La ostensible disminución en el porcentaje y número de personas con ingresos insuficientes ha sido acompañada por una mejora en la distribución del ingreso de varios países de la región. Entre 2002 y 2006, el índice de Gini disminuyó significativamente en Argentina (datos del área urbana), Brasil, Chile y la República Bolivariana de Venezuela.<sup>5</sup> Las reducciones son especialmente notables en Argentina (de 0,58 a 0,52) y la República Bolivariana de Venezuela (de 0,50 a 0,44), donde representan alrededor de un 10% del valor del indicador, mientras que en Brasil y Chile son del orden de 6% y 7%, respectivamente. Los demás países con información disponible a 2006 no presentan cambios significativos en la distribución del ingreso, exceptuando a República Dominicana, donde el índice de Gini tendió al aumento (véanse los cuadros 14 y 15 del Anexo estadístico).

---

<sup>5</sup> El índice de Gini, el indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, toma un valor mínimo de 0 (máxima igualdad) y un máximo de 1 (máxima desigualdad). Para mayor información acerca de este y otros indicadores de desigualdad, véase el recuadro I.7 del Panorama social de América Latina 2006.

**Cuadro I.4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990 – 2006 a/**  
(En porcentajes)

País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT2	H		PG	FGT2
		Hogares	Población			Hogares	Población		
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	32,1	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
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
	2005	28,5	36,3	15,9	9,4	7,8	10,6	4,3	2,6
	2006	26,1	33,3	14,3	8,4	6,7	9,0	3,7	2,3
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	45,0	51,1	23,9	14,8	21,6	24,6	10,4	6,5
	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	9,8	9,9	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
	2005	19,5	21,1	7,9	4,4	7,1	7,0	2,9	1,9
	2006	18,0	19,0	7,6	4,5	7,3	7,2	3,1	2,0
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
	2005	41,7	48,3	20,9	12,0	17,7	21,2	7,9	4,2
	2006	36,8	43,0	17,2	9,2	13,6	16,1	5,4	2,7
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	69,1	35,9	23,1	36,7	41,8	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
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
	2003	68,5	74,8	44,5	30,9	47,4	53,9	26,3	16,3
	2006	65,7	71,5	...	...	43,4	49,3	...	...
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
	2000	33,3	41,1	15,8	8,1	10,7	15,2	4,7	2,1
	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 I.5 (conclusión)**

País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT2	H		PG	FGT2
		Hogares	Población			Hogares	Población		
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	62,9	69,4	36,9	24,3	36,3	42,4	19,0	11,7
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	28,4	34,0	15,8	9,7	13,9	17,4	7,4	4,2
	2005	26,4	33,0	14,8	9,1	12,0	15,7	6,9	4,1
	2006	24,3	30,8	14,1	8,6	11,3	15,2	6,6	3,9
	1990 f/	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
Paraguay	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
	2004	57,1	65,9	33,0	20,6	29,2	36,9	15,3	8,6
	2005	51,9	60,5	29,5	18,0	25,4	32,1	13,1	7,4
	1997	40,5	47,6	20,8	12,0	20,4	25,1	10,1	5,7
Perú	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 g/	46,8	54,8	...	...	20,1	24,4	...	...
	2005 g/	40,5	48,7	...	...	13,7	17,4	...	...
	2006 g/	37,2	44,5	...	...	12,7	16,1	...	...
	2000	43,0	46,9	22,1	13,9	20,6	22,1	10,1	6,7
República Dominicana	2002	40,9	44,9	20,5	12,9	18,6	20,3	9,3	6,3
	2004	50,4	54,4	27,0	16,9	26,1	29,0	12,2	6,9
	2005	43,7	47,5	23,0	14,4	22,4	24,6	10,4	6,2
	2006	41,1	44,5	21,1	13,0	20,2	22,0	9,1	5,4
	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
Uruguay c/	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
	2006	11,8	18,5	5,5	2,4	1,9	3,2	0,7	0,3
	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
Venezuela (República Bolivariana de)	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	9,3	5,7
	2005	32,9	37,1	16,6	10,3	14,4	15,9	7,4	5,0
	2006	26,2	30,2	11,5	6,3	9,0	9,9	3,8	2,4
	1990	41,0	48,3	...	...	17,7	22,5	...	...
América Latina h/	1999	35,4	43,9	...	...	14,1	18,7	...	...
	2002	36,1	44,0	...	...	14,6	19,4	...	...
	2004	34,1	42,0	...	...	13,1	16,9	...	...
	2005	32,0	39,8	...	...	11,8	15,4	...	...
	2006	29,8	37,3	...	...	10,5	13,8	...	...

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

Nota: H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza (poverty gap); FGT<sub>2</sub> = índice de Foster, Greer y Thorbecke.

a/ Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.4. Los índices PG y FGT<sub>2</sub> están calculados en base a la distribución de la población pobre.

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 y 2006 se refieren al año completo.

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

---

**Recuadro I.1**

**MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA**

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. 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, 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 45 y 161 dólares por persona en las áreas urbanas, y entre 32 y 101 dólares por persona en las áreas rurales; en el caso de las líneas de indigencia, sus valores fluctúan entre 23 y 81 dólares en las áreas urbanas, mientras que en las rurales van desde 18 hasta 58 dólares (los valores más bajos corresponden a Bolivia y los más altos a México) (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 sobre 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 pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor.

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 probables sesgos 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; rentas de la propiedad, 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.

---

a/ 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.

b/ La tasa de cambio aplicada es la que corresponde al promedio del mes de referencia con respecto al cual se recopiló información sobre ingresos por medio de las encuestas de hogares.

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

---

**ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA**

A fines del año 2005 la CEPAL dio inicio a un proceso de revisión del método con el que ha medido la indigencia y la pobreza durante casi tres décadas. Dicha revisión tiene dos objetivos principales. El primero es aprovechar las encuestas de ingresos y gastos más recientes disponibles en los países de la región para construir nuevas canastas básicas. En general las líneas de indigencia y pobreza utilizadas en el presente se basan en los patrones de consumo derivados de las encuestas de los años ochenta. Solo desde hace poco la CEPAL ha podido contar con las encuestas de ingresos y gastos de 18 países de América Latina, realizadas en su mayoría en la década de 1990 y en algunos casos en años más recientes. Gracias a estos instrumentos se obtiene la información necesaria para construir canastas de consumo más ajustadas a los hábitos y condiciones que prevalecen en la actualidad.

El segundo objetivo es introducir cambios metodológicos que reflejen los avances registrados por la medición de la pobreza en el mundo, tanto en el ámbito académico como en la experiencia práctica de los países. El método elaborado por la CEPAL a fines de los años setenta se transformó en un modelo que los países de la región fueron replicando, adaptando algunas de sus características a las necesidades propias de cada realidad nacional. Durante estos años, han surgido diversas reflexiones sobre la forma de cuantificar el nivel de vida de los hogares, que vale la pena revisar. Asimismo, el rápido avance tecnológico ha permitido encarar el procesamiento de la información de las encuestas desde nuevas perspectivas, anteriormente inviables.

Las mediciones resultantes tienen por propósito brindar información equiparable acerca de la situación social de los países de América Latina. Para maximizar la comparabilidad de los resultados entre países se intenta estandarizar lo más posible la aplicación del método e introducir ciertos criterios normativos que sean comunes a todos los países. Estos propósitos se complementan con el fortalecimiento de las cualidades de simplicidad, replicabilidad y transparencia del método.

Los aspectos metodológicos que se han sometido a revisión cubren el proceso completo de construcción de las líneas de pobreza. A grandes rasgos, incluyen la selección del grupo de referencia para la construcción de las canastas básicas, la revisión del contenido de la canasta de bienes no alimentarios, la determinación de coeficientes de Orshansky actualizados y la posibilidad de construir líneas de pobreza diferenciadas por tipos de hogares. En el ámbito de la medición de los recursos de los hogares, los principales puntos de interés se refieren a la amplitud del concepto de ingreso utilizado y a la revisión de los mecanismos para la evaluación de la calidad y la corrección de los datos sobre ingresos de las encuestas de hogares.

La revisión metodológica en marcha se inscribe en el propósito general de contar con estadísticas de mayor calidad y precisión, como requisito esencial para elaborar y aplicar políticas sociales más adecuadas, que contribuyan a aliviar las carencias básicas de la población de mejor manera. En algunos casos, cabe esperar que la aplicación de los nuevos estándares, junto con la actualización de las fuentes de información, produzca cambios en los resultados sobre la indigencia y la pobreza que se han venido informando hasta ahora.

---

**POBREZA, DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD EN EL CARIBE**

Con un procedimiento similar al empleado en ediciones anteriores del *Panorama social*, se ha llevado a cabo una revisión de la información disponible más reciente sobre pobreza y desigualdad en los países del Caribe. Al respecto, cabe mencionar en primer lugar que aun cuando varios países de la subregión cuentan con programas continuos de encuestas de hogares, principalmente de empleo (entre otros, en Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Jamaica, Puerto Rico, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), solo en Guyana, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana y Trinidad y Tabago se dispone de dos o más estimaciones de pobreza comparables en el tiempo. Por otra parte, los datos provienen de fuentes y metodologías muy diversas, por lo que se requiere extremada cautela al compararlos entre sí y –con la excepción de República Dominicana– con las estimaciones de la CEPAL para América Latina. Entre los factores que inciden en la comparabilidad de las estimaciones de pobreza y desigualdad de los países del Caribe y las de la CEPAL se encuentran el tipo de indicador seleccionado de los recursos del hogar (ingreso o gasto) y su amplitud conceptual, los criterios utilizados para determinar los requerimientos nutricionales y elaborar la canasta básica de consumo y la forma de incorporar las necesidades no alimentarias al valor de la línea de pobreza, entre otros.

No obstante, es posible extraer algunas conclusiones generales sobre pobreza y desigualdad en el Caribe. Haití es el país con mayor incidencia de pobreza e indigencia no solo del Caribe, sino probablemente de toda la región. Esta situación ha estado acompañada por una profunda y prolongada recesión económica, en la que el producto por habitante se ha reducido constantemente desde el año 2000. Sin embargo, el progresivo reestablecimiento del orden civil y político, que se ha empezado a reflejar en la variación positiva del PIB per cápita a partir de 2006, permite ser más optimista respecto de las posibilidades futuras de mejorar las condiciones de vida en el país.

Otros países que presentan elevadas tasas de pobreza en el Caribe son Dominica, Granada, Guyana, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname. En el extremo opuesto, los niveles de pobreza absoluta en Antigua y Barbuda, Barbados y Bahamas son particularmente bajos, y similares a los de países con un alto grado de desarrollo económico. Mención especial ameritan los casos de Cuba y Puerto Rico. En Cuba, para medir la pobreza se utiliza el concepto de "población en riesgo", que se refiere a los sectores con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, alimenticios y no alimenticios, pero que igualmente disfrutan del acceso garantizado a servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales gratuitos y subsidiados. Según este método, en 1999 el 20% de la población urbana de Cuba vivía en condición de "riesgo". La Oficina Nacional de Estadísticas junto con la CEPAL planean iniciar investigaciones que permitan arribar a una medición que tenga un mayor grado de comparabilidad con el resto de países. En Puerto Rico, la tasa de pobreza se calcula sobre la base de la línea de pobreza oficial del gobierno federal de los Estados Unidos de América, que en 2005 correspondía a 15.577 dólares anuales para una familia de tres personas. El uso de un parámetro proveniente de un país de altos ingresos explica entonces el elevado valor de la incidencia de la pobreza en la isla en 2006 (45%).

Se constata también que los valores de la brecha de la pobreza –que varían entre un 2,3% en Barbados y un 31,4% en Suriname– y del índice de Gini –con un mínimo de 0,23 en las Islas Vírgenes Británicas y un máximo de 0,65 en Haití– son generalmente más bajos en el Caribe que en los países de América Latina. Asimismo, la participación del quintil más pobre en el ingreso o consumo nacional, que varía entre un 2,4% en Haití y un 10% en las Islas Vírgenes Británicas, es baja pero no tanto como en América Latina.

En términos de tendencias de la pobreza, según los datos disponibles, al menos en Guyana, Jamaica y Puerto Rico, la pobreza se redujo notablemente en los años noventa, al pasar del 43% en 1993 al 35% en 1999 en el primer caso, del 28% en 1990 al 15% en el 2005 en el segundo y del 59% en 1989 al 45% en el 2006 en el tercero. En República Dominicana –donde los cambios introducidos en la encuesta de hogares en el 2000 no permiten comparaciones con años anteriores (véase el recuadro I.3 del *Panorama social 2002–2003*)– la tasa de pobreza se incrementó entre 2002 y 2004 para luego reducirse en 2005 y 2006, con lo cual el valor de 44,5% de ese año resulta apenas inferior al de 2002 (44,9%) (véase el cuadro I.4 en el texto).

Sin embargo, los efectos de perturbaciones exógenas de índole económica –como el aumento del precio del petróleo– o natural –como huracanes, tormentas y erupciones volcánicas– pueden perjudicar las posibilidades de seguir reduciendo la pobreza no solo en estos cuatro países sino también en los demás pequeños y vulnerables países del Caribe.

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS, DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL CARIBE**

Economías	Población 2007 (miles de personas)	Año de la estimación de los indicadores de pobreza y desigualdad	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Brecha de la pobreza	Índice de Gini	Proporción del consumo/ingreso nacional que corresponde al 20%:	
							(% de personas)	más pobre de la población (%)
Anguila	13	2002	23,0	2,0	6,9	0,31	6,5	39,7
Antigua y Barbuda	85	Inicios década 1990	12,0	...	...	0,53	...	...
Antillas Neerlandesas	192	...	...	...	...	...	...	...
Aruba	104	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	331	2001	9,3	...	...	0,46	4,4	42,0
Barbados	294	1997	13,9	1,0	2,3	0,39	...	...
Belice	288	2002	33,5	10,8	11,1	0,40	...	...
Cuba	11 248	1999	20,0 a/	...	4,3 b/	0,38 c/	...	...
Dominica	67	2002	39,0	15,0	10,2	0,35	7,6	44,6
Granada	106	1998	32,1	12,9	15,3	0,45	...	...
Guyana	738	1993	43,2	20,7	16,2	0,40	6,3	46,9
		1999	35,0	21,3	12,4	0,43	4,5	49,7
Haití	9 602	2001	75,0	56,0	10,0	0,65	2,4	63,4
Islas Turcos y Caicos	26	1999	25,9	3,2	5,7	0,37	...	...
Islas Vírgenes Británicas	23	2002	22,0	1,0	4,1	0,23	10,0	36,0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	111	2000	32,5	...	...	...	...	...
Jamaica	2 714	1990	28,4	...	7,9	0,38	6,0	46,0
		2005	14,8	...	4,6 d/	0,38 d/	6,1 d/	45,9 d/
Montserrat	6	...	...	...	...	...	...	...
Puerto Rico	3 991	1989	58,9 e/	...	...	0,51	2,9	53,2
		2006	45,4 e/	...	...	...	...	...
República Dominicana	9 749	2000	46,9	22,1	22,1	0,55	2,7	59,5
		2006	44,5	22,0	21,1	0,58	2,5	62,2
Saint Kitts y Nevis	50	2000 (St Kitts)	30,5	11,0	2,5	0,40	...	...
		2000 (Nevis)	32,0	17,0	2,8	0,37	...	...
San Vicente y Las Granadinas	120	1996	37,5	25,7	12,6	0,56	...	...
Santa Lucía	165	1995	25,1	7,1	8,6	0,43	5,2	48,3
Suriname	458	2000	69,2	...	31,4	0,46	12,6 f/	51,8
Trinidad y Tabago	1 333	1992	21,2	11,2	7,3	0,40	5,5	45,9
		1998	24,0	8,3	...	...	...	...
		2005	16,7	1,2	...	...	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de República Dominicana y datos extraídos de Elena Álvarez y Jorge Mattar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (LC/L.2091), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril de 2004; Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), *Anguilla Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 2004, *Dominica Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 2003, *British Virgin Islands Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 2003, *Saint Kitts and Nevis Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 2001, *Grenada Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 1999, *Saint Vincent and the Grenadines Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 1996, *Saint Lucia Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 1995, *Turks and Caicos Islands Poverty Assessment Report*, Saint Michael, 2000; Banco Mundial, *World Development Indicators 2006*, Washington, D.C., *Poverty Reduction and Human Resource Development in the Caribbean*, Washington, D.C., mayo de 1996; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "CEPALSTAT" [base de datos en línea] <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>; Ministerio de Hacienda, Departamento de Estadística, *The Bahamas Living Conditions Survey 2001: Preliminary Findings*, Nassau, 2001, *Labour Force and Household Income Report 2001*, Nassau, 2001; Gobierno de Belice, *2002 Belize Poverty Assessment Report*, Belmopan, 2004; Gobierno de Guyana, *Poverty Reduction Strategy Paper*, Georgetown, mayo de 2002; Gobierno de Jamaica, *Millennium Development Goals*, Kingston, abril de 2004, *National Poverty Eradication Programme*, Kingston, 2006; Haití/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement*, Puerto Príncipe, 2004; Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago de Chile, agosto de 2005; Oficina del Censo, *Censo 2000 de población y vivienda*, Washington, D.C., agosto de 2003; P. Sletten y W. Egset, "Poverty in Haiti", *FAFO-paper*, N° 2004:31; M.D.Thomas y E. Wint, *Inequality and Poverty in the Eastern Caribbean*, documento presentado en la séptima conferencia anual sobre el desarrollo del Banco Central del Caribe Oriental (ECCB), Basseterre, 21–22 de noviembre de 2002; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Suriname MDG Baseline Report*, Paramaribo, 2005; Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *World Income Inequality Database (WIID2.0a)*, Helsinki, junio de 2005; American FactFinder, sitio oficial [en línea] <<http://factfinder.census.gov>>; Caribbean Net News "Trinidad publishes poverty survey report for 2005", 11 de octubre de 2007, <http://www.caribbeanetnews.com/>; CEPAL / PNUD, *Report of the Caribbean preparatory meeting of the annual ministerial review*, June 2007.

a/ Sólo área urbana; se refiere a "población en riesgo de pobreza".

b/ 1996.

c/ 1996-1998; área urbana.

d/ 2001.

e/ Línea de pobreza oficial del gobierno federal de los Estados Unidos de América.

f/ Se refiere al 40% más pobre de la población.

---

#### Recuadro I.4

#### INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

En el proceso de medición de la pobreza suelen reconocerse al menos dos etapas: i) la identificación de las personas pobres y ii) la agregación de la pobreza en una medida sintética. El primer proceso, descrito en el recuadro I.1, consiste en distinguir a la población cuyo ingreso por habitante es inferior al costo de una canasta de satisfactores de las necesidades básicas. El segundo proceso consiste en dimensionar la pobreza mediante indicadores que sintetizan los datos pertinentes en una sola cifra.

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 denominado índice de recuento (H), que contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

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

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado en el estudio de la pobreza. No obstante, el índice de recuento brinda una visión muy limitada de la pobreza, puesto que no proporciona información sobre “qué tan pobres son los pobres”, ni toma en consideración la distribución de sus ingresos.

Por otra parte, cuando  $\alpha$  es igual a uno se obtiene un indicador del déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza o indigencia, que se conoce como brecha de la pobreza (PG), o de indigencia:

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

El índice de brecha de la pobreza o indigencia se considera más completo que el índice de recuento, porque no sólo toma en cuenta la proporción de personas pobres o indigentes, sino también la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia, lo que significa que añade información sobre la “profundidad” de la pobreza o indigencia.

Por último, cuando  $\alpha$  toma el valor de dos se obtiene un índice que también considera el grado de disparidad en la distribución del ingreso entre los pobres o indigentes. Este indicador mide la distancia entre la línea de pobreza o indigencia y el ingreso individual, pero eleva al cuadrado dicha distancia para dar un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza o indigencia:

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

Los valores del índice  $FGT_2$  no son tan sencillos de interpretar como los de los índices  $H$  y  $PG$ , pero por el hecho de ser más completo es preferible utilizarlo para la formulación y evaluación de políticas, como también para hacer comparaciones de pobreza entre unidades geográficas o grupos sociales.

Los tres indicadores arriba mencionados tienen una propiedad en común: la “descomposición aditiva”, según la cual el índice de pobreza de una población es equivalente a la suma ponderada de los índices de cada uno de los subgrupos que la conforman. Tomando en cuenta ese factor, para el cálculo de los índices nacionales de pobreza e indigencia presentados en esta publicación se han promediado los índices correspondientes a cada área geográfica, ponderados por el porcentaje de población que la habita.

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

---

## **B. AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO**

**El logro de la meta de reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015 se ha visto facilitado por los avances de los países de América Latina en el último bienio, que han elevado el porcentaje de avance hasta un 87%. Se estima que un crecimiento del PIB similar al crecimiento de la población durante los próximos 8 años bastaría para que la región cumpla con el desafío planteado en la Declaración del Milenio. En consecuencia, la región debiera plantearse un reto más significativo, como reducir la pobreza total a la mitad, para lo cual es esencial que se realicen mayores esfuerzos en el ámbito de la distribución de los recursos.**

Las estimaciones de indigencia y pobreza detalladas en el acápite anterior permiten hacer una evaluación del progreso de los países hacia el logro de la primera meta del Milenio, que consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven en extrema pobreza o indigencia.

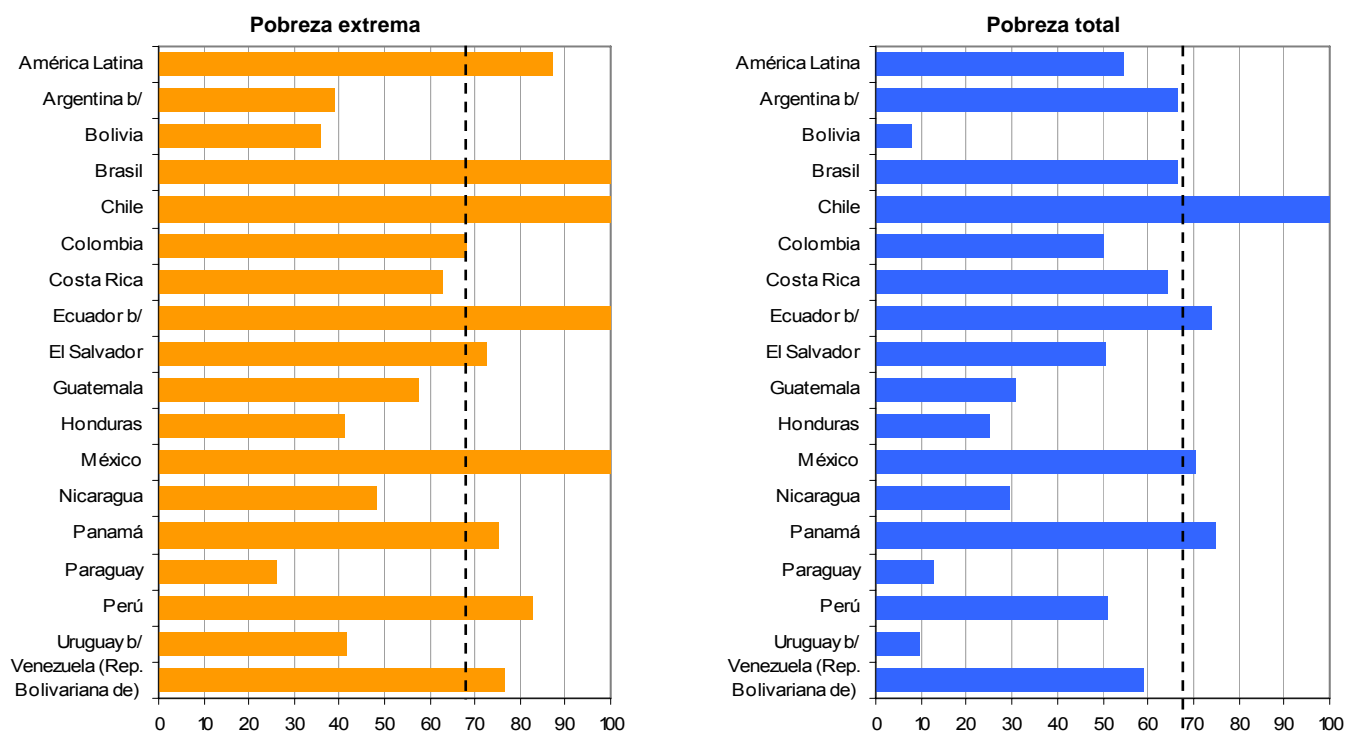
La tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2007 alcanza 12,7%, 9,8 puntos porcentuales menos que el nivel de 1990 (22,5%). Este resultado equivale a un avance de 87% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, mientras que el porcentaje de tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta es de 68%.<sup>6</sup> En virtud de esta evidencia, cabe concluir que la región como un todo se encuentra bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema existente en 1990 (véase el gráfico I.3).

Las proyecciones de pobreza extrema al año 2007 dan cuenta de una situación favorable en un conjunto importante de países. Las nuevas cifras para Ecuador (área urbana) y México indican que ambos países lograron situarse junto con Brasil y Chile entre los países que ya cumplieron con la primera meta del Milenio. Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentan un progreso similar o superior al esperado (68%). Aunque todos los demás países registran tasas de pobreza extrema inferiores a las de 1990, algunos de ellos se han quedado rezagados en su marcha hacia la consecución de la meta. Entre ellos, merecen una mención especial Argentina y Uruguay, cuyo porcentaje de avance inferior alrededor del 40% puede dar una impresión equívoca respecto a la magnitud del desafío que tienen por delante, puesto que su distancia absoluta hacia la meta es de tan solo 2,5 y 1,0 puntos porcentuales respectivamente. En cambio, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que también presentan porcentajes de avance inferiores al 50%, tienen todavía que recorrer un trecho considerable.

---

<sup>6</sup> La meta contempla un plazo total de 25 años (desde 1990 hasta 2015), de los cuales han transcurrido 17, lo que representa un 68% del tiempo previsto.

**Gráfico I.3**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**  
**EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL ENTRE 1990 Y 2007 a/**



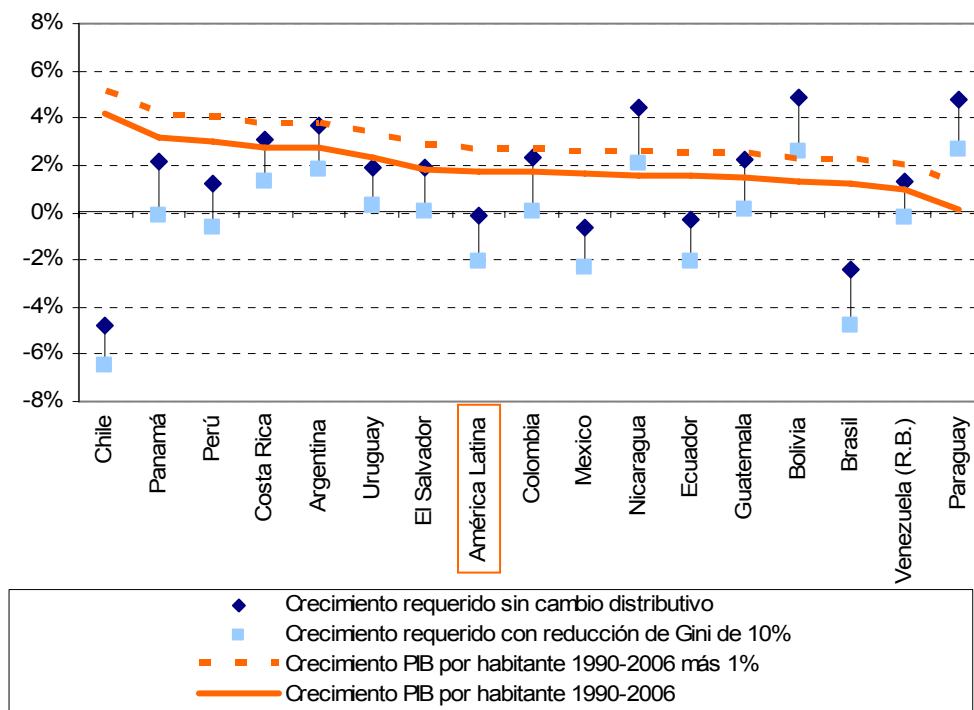
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

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.

La región en su conjunto presenta una alta factibilidad de alcanzar la primera meta del Milenio. En el supuesto de que la distribución del ingreso no muestre cambios importantes en los próximos años, América Latina requiere una tasa de crecimiento del PIB de 1,1% anual, lo que representa menos que la tasa de crecimiento poblacional. A esta reducida tasa de crecimiento contribuye el que cuatro países hayan sobrepasado la meta, puesto que ellos “subsidian” a otros que se encuentran más rezagados, particularmente cuando entre ellos figuran Brasil y México, que abarcan más de la mitad de la población regional. De hecho, la tasa de crecimiento para los países que no han alcanzado aún la primera meta del Milenio promedia 4,0% anual, equivalente a un crecimiento del PIB per cápita de 2,6% por año (véase el gráfico I.4).

**Gráfico I.4**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA EXTREMA DE 1990 A LA MITAD EN EL 2015**



**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.

Entre los países con tasas de indigencia superiores a la mitad de lo observado en 1990 se presentan situaciones diversas. Seis de ellos, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, podrían exhibir en 2015 una tasa de pobreza extrema inferior a la mitad de aquella de 1990, de mantener una tasa de crecimiento similar al promedio registrado entre 1991 y 2006, de no producirse un deterioro distributivo respecto a los niveles actuales. A este grupo cabe sumar también a Argentina y Colombia, que aún cuando requieren tasas de crecimiento un poco mayores al promedio histórico, estas parecen factibles considerando su desempeño económico en los años recientes.

Para los demás países, el esfuerzo requerido supera ostensiblemente al realizado hasta ahora. Si bien la alta inequidad distributiva es una tarea pendiente para toda la región, en estos países se hace imperativo combinar el impulso al crecimiento económico con políticas que redistribuyan los frutos de dicho crecimiento. No todos los países enfrentan un escenario similar en cuanto al requerimiento de incrementar la participación en el ingreso nacional de los grupos más pobres. Guatemala se encuentra en una situación más favorable, en la que el logro de la meta sería factible sin introducir grandes modificaciones a la distribución del ingreso. Por su parte, Bolivia y Nicaragua requerirían una combinación entre un crecimiento un punto porcentual por encima del promedio y una redistribución del ingreso, equivalente a una reducción de 10% en el coeficiente de Gini. La situación se vislumbra más compleja en Honduras y Paraguay, ya que en este

caso el esfuerzo requerido supone una combinación de crecimiento y redistribución en niveles mayores a los señalados anteriormente. Para que el logro de las metas del Milenio represente una real mejora en las condiciones de vida de los latinoamericanos, debiera priorizarse el apoyo regional a los países más rezagados.

Tanto en ediciones anteriores del *Panorama social* como en el Informe inter-agencial de 2005 sobre las perspectivas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL y otras agencias del sistema, 2005), la CEPAL ha planteado una meta más exigente, y en principio más acorde con el grado de desarrollo económico de la región, que consiste en reducir la pobreza total a la mitad hasta el año 2015. El grado de avance en este caso es menor al que se observa en el caso de la pobreza extrema, ya que los 13,2 puntos porcentuales de disminución de la tasa de pobreza (de 48,3% a 35,1%) se traducen un avance del 55% hacia la consecución de la meta. En este caso, Chile es el único país que ha completado el desafío propuesto y Ecuador, México y Panamá los que se encuentran mejor encaminados hacia su obtención, con avances superiores al 70%. Avances iguales o superiores al 50% se observan en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que los demás países exhiben progresos menores (véase nuevamente el gráfico I.3).

Para el logro de esta meta, el mejoramiento de la distribución del ingreso constituye un factor esencial, ya que puede potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. A manera de ilustración, si se produce una leve mejora distributiva, equivalente a una disminución del coeficiente de Gini de 5% entre 2008 y 2015, la meta podría ser alcanzada con un crecimiento del producto per cápita de aproximadamente 2% anual, que es apenas superior al crecimiento histórico de la región. Existen además factores demográficos, familiares y laborales, analizados en la siguiente sección, que han contribuido a la reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas y que pueden ser aprovechados para continuar mejorando las condiciones de vida. De esta manera, no solamente la reducción de la pobreza extrema a la mitad, sino también la de la pobreza total, son desafíos compatibles con las perspectivas de desarrollo de la región.

### **C. FACTORES ASOCIADOS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

**Los países que más avanzaron en la reducción de la pobreza entre 1990 y 2005 fueron aquellos caracterizados por importantes incrementos de las tasas de ocupación, lo cual indica que los comportamientos de las familias con respecto a su composición y participación en el mercado de trabajo contribuyeron a la disminución de la pobreza. Estos avances tuvieron lugar en un contexto favorable, marcado por una baja en las tasas de dependencia (“bono demográfico”). Para aprovechar la ventana de oportunidad que proporciona el “bono demográfico”, los países deberán desarrollar iniciativas para conciliar el cuidado en el hogar con el trabajo remunerado, incrementar la productividad de las ocupaciones y focalizar mejor el gasto hacia los más vulnerables.**

En esta sección se examina la incidencia de algunos factores demográficos, familiares y laborales en la reducción de la pobreza que se observó en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe en el período comprendido entre 1990 y 2005. Este tramo temporal representa los primeros 15 de los 25 años para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la cual se propone reducir a la mitad el porcentaje de personas que vive en extrema pobreza entre 1990 y 2015. Dados los avances que han alcanzado algunos países de la región en la disminución de la extrema pobreza, en esta oportunidad se tiene en cuenta una meta más ambiciosa, planteada en el Informe inter-agencial del 2005 sobre los ODM en la región; reducir a la mitad el porcentaje de población que vive en situación de pobreza (CEPAL y otras agencias de Naciones Unidas, 2005). La identificación de los factores que aportan a la reducción de la pobreza es fundamental para alcanzar esta nueva meta, puesto que en el estado de situación actual es bastante improbable que la mayoría de los países de la región pueda cumplir con este desafío adicional.

En términos generales, la evolución de la pobreza puede ser comprendida a partir de las variaciones en tres determinantes del ingreso per-capita de los hogares; la relación entre el número de ocupados y la población total, el ingreso laboral por ocupado y los ingresos no laborales (transferencias públicas, remesas, etc.)<sup>7</sup>. En tanto en los hogares de bajos ingresos se incrementa la proporción de ocupados, crecen los salarios por ocupado y aumentan los ingresos no laborales, la pobreza tiende a disminuir. A su vez, estos determinantes pueden ser descompuestos en una serie de factores; las variaciones en los ingresos laborales se vinculan con el comportamiento del capital humano y de la productividad<sup>8</sup>, los cambios en los ingresos no laborales se originan en las transferencias públicas y privadas y en la rentabilidad del capital, y las modificaciones en las tasas de

---

<sup>7</sup> Esta descomposición es válida desde una perspectiva de medición de la pobreza basada en los ingresos monetarios, los cuales sirven como aproximación a la capacidad de las personas y hogares para satisfacer sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias.

<sup>8</sup> Ciertamente, hay otros factores que inciden en los ingresos laborales, los cuales dicen relación por ejemplo con el grado de protección y con el poder de negociación que tiene la fuerza laboral (niveles de sindicalización, existencia de negociación colectiva, etc.).

ocupación encuentran su explicación en los cambios demográficos y en la estructura de las familias y en la forma como éstas reaccionan ante las oportunidades de empleo.

El foco de esta sección se encuentra en el *análisis de la influencia de los cambios demográficos y en la estructura y composición familiar en la evolución de la pobreza en América Latina en el período 1990 -2005*. Esto es particularmente importante en América Latina, debido a que la mayoría de los países de la región todavía está frente a una ventana histórica de oportunidad, conocida como “bono demográfico”, bajo el cual se ha asistido a un descenso en la relación de dependencia (un incremento en la cantidad de personas en edad de trabajar con respecto a la población total). En rigor, para que el bono demográfico contribuya a la reducción de la pobreza, se requiere, entre otras condiciones, que las economías creen oportunidades de empleo que incentiven a más personas a incorporarse al mercado de trabajo y que la cultura y la economía del cuidado familiar permitan superar las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en el trabajo remunerado (Cecchini y Uthoff, 2007).

## 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Existen dos factores que contribuyen a la reproducción de la pobreza a lo largo del tiempo. De una parte, las altas tasas de dependencia demográfica en las familias pobres, lo que lleva a repartir el ingreso entre un mayor número de personas. De otra, los bajos ingresos de los trabajadores que componen esas familias, lo cual se explica por una escasa acumulación de capital humano y por bajos niveles de productividad. En ambos casos, pero sobre todo en el primer factor, los comportamientos y las decisiones de la familia, considerada ésta como unidad social y económica básica<sup>9</sup>, tienen un papel fundamental.

En la dependencia demográfica son determinantes las decisiones de la familia con respecto al tamaño y composición del grupo familiar y sobre la participación de sus miembros en el mercado de trabajo. Las posibilidades de la familia para generar mayores ingresos aumentan cuando las decisiones sobre su tamaño y composición incrementan la proporción de miembros en edad de trabajar respecto de los dependientes. Los resultados de estas decisiones tienen un componente de inercia, que se relaciona con la etapa de ciclo de vida familiar y con el cambio demográfico relativo a la fecundidad, y un componente más coyuntural, que se vincula con decisiones de localización, composición y rupturas familiares y con nuevas modalidades de convivencia. Los cambios en la estructura y los quiebres familiares pueden modificar la relación de dependencia, ya sea porque los miembros activos abandonan el hogar, o debido a que los matrimonios más

---

<sup>9</sup> En la región, la familia es un recurso estratégico fundamental, siendo la principal institución de apoyo y protección social frente a las crisis económicas, el desempleo, la enfermedad, la muerte de alguno de sus miembros y otros eventos traumáticos. Sin embargo, la familia es también una institución vinculada con las desigualdades sociales. Éstas se reproducen por dos canales principales: uno que se relaciona con el sistema de parentesco y las condiciones de origen de las familias, y otro que se refiere al acceso y a la jerarquía de las ocupaciones (Arriagada, 2004).

jóvenes se hacen cargo de los inactivos, o bien por la constitución de nuevas uniones familiares para compartir gastos.

Al respecto se debe considerar que los tamaños y las estructuras de las familias latinoamericanas son muy heterogéneos y cambiantes y dependen de distintos factores, como las etapas de transición demográfica<sup>10</sup>, los niveles de desarrollo económico de los países y la crisis del modelo de familia patriarcal. Por ejemplo, en los países en etapas avanzadas de la transición demográfica se encuentra una mayor proporción de familias nucleares constituidas por parejas mayores sin hijos y un mayor número de hogares unipersonales, correspondientes a personas de mayor edad y a jóvenes con autonomía económica. En los países de transición demográfica moderada y plena se encuentran más familias con hijos pequeños. A su vez, en los países de menor nivel de desarrollo hay una mayor proporción de familias nucleares monoparentales, así como de familias extensas y compuestas (CEPAL 2007a).

El efecto combinado de estos factores ha generado que en la región las familias pobres tengan más miembros que las no pobres y que la mayor parte de ellos sean niños, lo cual provoca altas tasas de dependencia. En la actualidad, las familias con una mayor cantidad de miembros se ubican principalmente en el veinte por ciento de los hogares más pobres, mientras que los hogares de menor tamaño se concentran en el quintil superior de ingresos. En América Latina, el tamaño promedio de las familias urbanas que pertenecen al quintil más pobre de la distribución del ingreso varía entre 4,2 (República Dominicana) y 6,2 miembros (Guatemala), mientras que el tamaño de las familias que pertenecen al quintil más rico varía entre 2,1 (Uruguay) y 4 miembros (Nicaragua).

Aunque la relación de dependencia está descendiendo y, con ello, propiciando el denominado “bono demográfico” (véase el recuadro I.5), ésta aún se mantiene elevada en los estratos socioeconómicos más vulnerables, debido a que tienen mayores niveles de fecundidad (véase el cuadro I.6). En rigor, entre las jóvenes de familias pobres se da con mayor frecuencia la maternidad adolescente, lo que se asocia con la deserción educativa temprana y tiende a reproducir la pobreza de una generación a la siguiente. En la región, la tasa específica de fecundidad adolescente del quintil más pobre al menos triplica la del quintil más rico y en varios países la relación es de cinco a uno. Además, la tasa específica de fecundidad adolescente, en contraste con la tasa global de fecundidad, ha presentado en los últimos veinte años una tendencia refractaria a la baja (CEPAL-UNICEF 2007; CEPAL 2006a).

---

<sup>10</sup> Las etapas de la transición demográfica son: i) incipiente, con mortalidad y natalidad altas; ii) moderada, con fecundidad todavía alta pero con un descenso moderado de la mortalidad; iii) plena, con mortalidad y fecundidad en descenso y; iv) avanzada, en la cual ambas variables alcanzan niveles bajos. Cuando la fecundidad desciende hasta niveles inferiores a los de reemplazo y permanece a esos niveles por un período prolongado, se podría llegar a una quinta etapa, donde la tasa de crecimiento de la población deviene negativa y el envejecimiento poblacional es más pronunciado. Esto ya estaría empezando a ocurrir en Cuba y otros países del Caribe (Chackiel 2004; CEPAL 2005).

**Cuadro I.6**  
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN ESTRATOS**  
**SOCIOECONÓMICOS**

País	Año	Estratos					Razón inferior / superior
		1 (inferior)	2	3	4	5 (superior)	
Brasil	1991	4,3	3,0	2,7	2,2	2,1	2,1
	2000	3,5	2,6	2,4	1,9	1,7	2,1
Chile	1992	2,9	2,6	2,6	2,6	2,5	1,1
	2002	2,3	2,0	2,1	2,0	2,0	1,1
Honduras	1988	7,3	5,5	5,8	5,3	3,5	2,1
	2001	4,6	4,7	3,2	3,5	2,5	1,8
Panamá	1990	5,2	3,7	2,7	2,5	2,0	2,6
	2000	4,4	3,1	2,6	2,3	1,8	2,4
Paraguay	1992	6,3	5,8	4,1	4,3	3,2	2,0
	2002	6,2	3,7	4,4	3,5	2,7	2,3
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	4,3	3,8	3,4	3,0	2,5	1,7
	2001	4,1	3,4	2,6	2,5	2,1	2,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

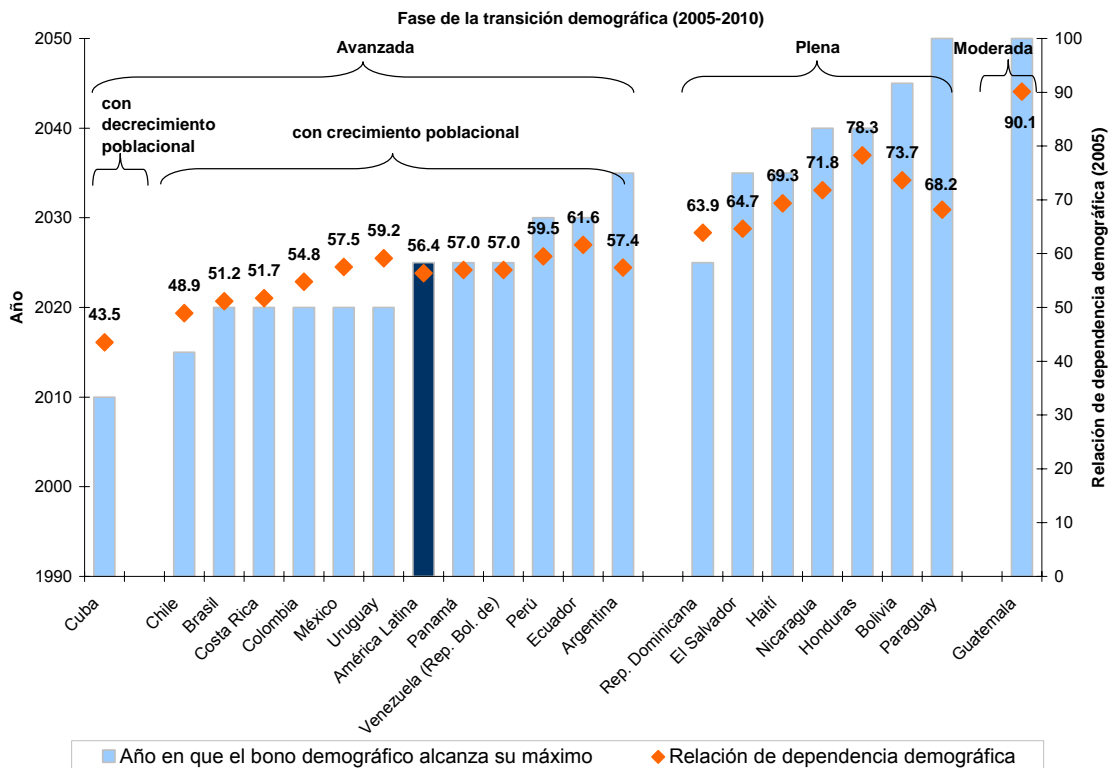
**Nota:** Tratándose de datos censales, la variable estrato socioeconómico usada en este cuadro se construyó mediante la combinación de dos subíndices, uno referido al equipamiento con que cuenta el hogar y otro a la educación del jefe del hogar. Para mayor información, véase recuadro III.3, CEPAL 2006a.

**Recuadro I.5**  
**EL BONO DEMOGRÁFICO**

El período de descenso de la relación de dependencia se ha caracterizado en la literatura como de un “bono demográfico”. Este “bono” está acotado temporalmente, ya que la menor fecundidad y los incrementos de la longevidad acrecientan el peso de las personas mayores y, en consecuencia, la relación de dependencia se elevará nuevamente, por lo que generará otras demandas de atención de salud y seguridad económica. En el gráfico se muestran los valores de la relación de dependencia demográfica en el año 2005, así como las estimaciones relativas al año en que se vuelve a producir el aumento de la relación de dependencia y el bono demográfico alcanza su máximo en 20 países de América Latina.

El año en que el bono alcanza su máximo guarda relación con la fase de transición demográfica en la cual se encuentran los países. La mayoría de los países de América Latina está en una fase avanzada, con bajas tasas de natalidad y mortalidad y una relación de dependencia demográfica inferior a 62%; algunos países que se encuentran en esta fase –como Argentina y Uruguay– han tenido fecundidad y mortalidad bajas por un largo período. Siete países se hallan en la fase de transición plena, con tasas de natalidad más altas, aunque descendientes, y una relación de dependencia demográfica entre 64% y 78%. Cuba ya ha alcanzado bajas tasas de dependencia, y su bono demográfico se estima termine en 2010. En el otro extremo, Guatemala se sitúa en la etapa moderada, con fecundidad todavía alta –aunque en moderado descenso– y una relación de dependencia demográfica muy alta (90%) cuyo descenso debería extenderse hasta 2050. Ningún país latinoamericano se encuentra en la etapa incipiente, que se da cuando la mortalidad y la natalidad son muy altas.

**AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): AÑOS EN QUE EL BONO DEMOGRÁFICO ALCANZA SU MÁXIMO Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA (2005)<sup>a/</sup>, SEGÚN FASE DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA (2005-2010)<sup>b/</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones y proyecciones de población del CELADE.  
**Nota:** a/ La relación de dependencia demográfica es igual a: [(población de 0-14 años + población de 65 años y más) / población de 15-64 años] x 100.  
 b/ Los países se agruparon de la siguiente manera: transición moderada: tasa de natalidad de entre 32 y 42 por mil; plena transición: tasa de natalidad entre 22 y 32 por mil; transición avanzada: tasa de natalidad entre 22 y 12 por mil.

Para la estimación del año en que el bono demográfico alcanza su máximo se tomaron en cuenta períodos de

descenso continuo de la relación de dependencia demográfica. Pueden haber, sin embargo, excepciones (explicables por la trayectoria de la transición demográfica o la dinámica de la migración internacional) tales como breves incrementos durante el periodo del bono demográfico (en Chile, la relación de dependencia demográfica en 1995 fue levemente superior a 1990, aunque volvió a bajar en todos los años sucesivos, y debería hacerlo hasta 2015). Asimismo, cuando se estima la magnitud de un fenómeno hasta 40-50 años más, cabe subrayar que todo tipo de proyección tiene algún grado de incertidumbre. Los años en que el bono demográfico alcanza su máximo deben por lo tanto ser considerados como indicativos.

Para que los dividendos del bono puedan extenderse más allá de sus límites puramente demográficos, se requiere que un número creciente de personas en edades activas participe de la actividad económica. Pero esto demanda de la conjugación de una serie más incierta de factores que tienen relación con: (i) la capacidad de las economías de la región para crear empleos con remuneraciones que generen incentivos para incorporarse al mercado de trabajo; (ii) la voluntad de las personas por satisfacer sus necesidades de ingreso mediante una oferta mayor de horas de trabajo, y (iii) la cultura del cuidado familiar que permita superar las limitaciones que las mujeres enfrentan para destinar más horas al trabajo remunerado.

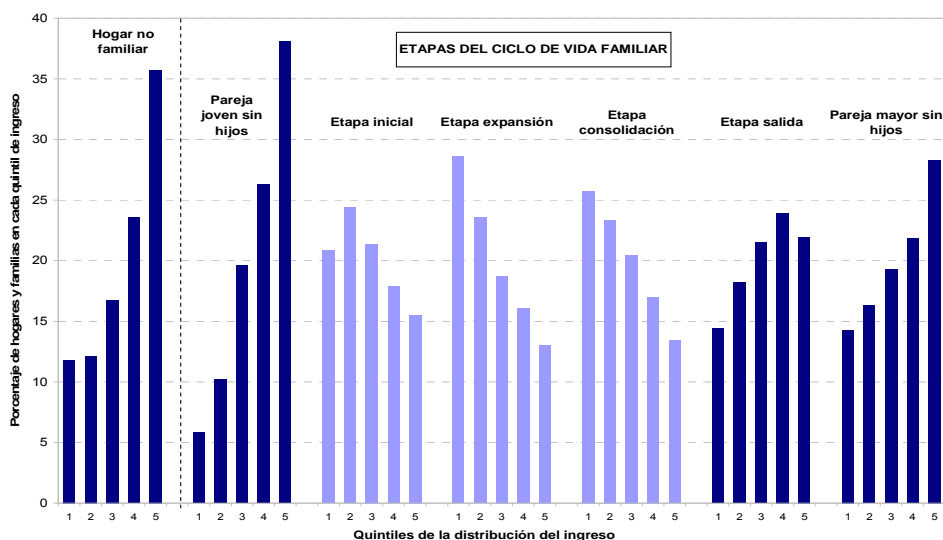
Aprovechar y extender los beneficios del bono demográfico requiere por lo tanto examinar las condiciones de empleo a las cuales accede la mayor oferta laboral de una población activa creciente. En general demanda de una fuerte inversión en innovación para mejorar la condiciones de productividad de quienes accederán a la fuerza de trabajo en periodos futuros. Los efectos del bono demográfico sobre la pobreza y la inclusión social implican que se puede disminuir la inseguridad, la precariedad y la informalidad típicas de los mercados laborales de la región, lo que demanda un importante esfuerzo de educación y capacitación de los jóvenes, la creación de oportunidades de empleo y, el desarrollo de esquemas amplios de protección social. De lo contrario, el bono se convierte en una carga adicional de los países, expresada en una fuerte presión de la población que busca empleo en un contexto restrictivo del incremento de las posibilidades de trabajo.

---

**Fuente:** BID (2004); Cecchini y Uthoff (2007); CEPAL (2005); Standing (1982).

Asimismo, los quintiles más pobres concentran la mayoría de las familias en las etapas inicial, de expansión y de consolidación. En estas etapas del ciclo de vida familiar existe una fuerte presión sobre los recursos familiares, por el mayor tamaño de la familia y porque la edad de los hijos los hace dependientes. Inversamente, quienes viven solos, las parejas jóvenes sin hijos, las familias en etapa de salida y las parejas mayores sin hijos se ubican principalmente en los quintiles más ricos (véase el gráfico I.5).

**Gráfico I.5**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIO SIMPLE): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOGARES Y FAMILIAS EN DISTINTAS ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, ÁREAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2005**



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

**Nota:** Quintil 1, más pobre; quintil 5, más rico. La suma de las barras relativas a los quintiles (1, 2, 3, 4 y 5) de cada tipología de hogar y familia es igual a 100%.

Hogares no familiares: hogares unipersonales (integrados por una sola persona) y hogares sin núcleo (no existe un núcleo conyugal –una relación padre/madre e hijo/hija– aunque puede haber otros lazos familiares).

Etapas del ciclo de vida familiar: 1) Pareja joven sin hijos: pareja que no ha tenido hijos, donde la mujer tiene menos de 40 años.; 2) Etapa inicial: familias que tienen uno o más hijos de 5 años o menos; 3) Etapa de expansión: familias cuyos hijos mayores tienen entre 6 y 12 años, independientemente de la edad del hijo menor; 4) Etapa de consolidación: familias cuyos hijos tienen entre 13 y 18 años de edad, o aquellas en que la diferencia de edad entre los hijos mayores y menores es generalmente de 12 a 15 años; en esta etapa se concentra también la mayor proporción de familias reconstituidas, ya que las grandes diferencias de edad entre los hijos mayores y menores se debe, en algunos casos, a la existencia de nuevas uniones con hijos pequeños; 5) Etapa de salida: familias cuyos hijos menores tienen 19 años o más; 6) Pareja mayor sin hijos: pareja sin hijos donde la mujer tiene más de 40 años.

También se debe considerar la incidencia de factores culturales asociados a la división del trabajo al interior de los hogares, los cuales se traducen en importantes restricciones a la participación de la mujer en la actividad económica. Alrededor de 2005, en América Latina, la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres del decil más pobre era de 37%, en comparación con el 61% de las mujeres de mayores recursos, mientras que entre los hombres este diferencial era mínimo, ya que la tasa de participación de los hombres más pobres era 76% y aquella de los pertenecientes al último decil 80% (véase el gráfico I.7). A lo anterior se suma la reducida cobertura de la

economía del cuidado, que ha impedido, en el caso de las mujeres, compatibilizar el cuidado de niños y ancianos y las labores del hogar con el trabajo remunerado.

En todo caso, no solamente los bajos niveles de ocupación y las altas tasas de dependencia influyen en la reproducción de la pobreza. Los bajos ingresos de las familias pobres se deben al escaso capital humano de sus miembros activos, lo cual a su vez remite a las opciones educativas y también a las decisiones de estos hogares con respecto al mantenimiento de sus niños en el sistema escolar. Esto explica, al menos parcialmente, sus restringidas oportunidades de empleo y plantea otro círculo vicioso que reproduce la pobreza: por un lado, quienes viven en hogares pobres tienen una formación deficiente para el trabajo y acceden a empleos precarios; por otro, los niños y jóvenes de estos hogares tienen pocas oportunidades para educarse y capacitarse con calidad<sup>11</sup>, carecen de un adecuado capital social y consecuentemente acceden a ocupaciones de baja productividad cuando ingresan al mercado de trabajo. Entre los pobres se da con mayor frecuencia el desempleo<sup>12</sup>, y los que logran emplearse lo hacen con menos frecuencia como asalariados y en empleos formales (véase el gráfico I.6 B).

En síntesis, la información estadística muestra un eslabonamiento perverso que lleva a la reproducción y perpetuación de la pobreza, donde dinámicas de trabajo y familia concurren en reforzar la escasez de ingresos de los hogares pobres. Si por un lado los pobres ocupados tienden mayoritariamente a emplearse en trabajos de baja productividad, y a tener mayor riesgo de quedar sin empleo, por otro lado, viven en hogares y constituyen familias con un mayor número de hijos menores y económicamente dependientes. A su vez, las mujeres pobres tienen menores tasas de participación que las de mayores ingresos. Esto significa que los pobres no sólo perciben menores ingresos laborales, sino que esos ingresos deben utilizarse para la supervivencia de un mayor número de personas que son dependientes. Alta dependencia demográfica, baja participación, baja productividad y episodios frecuentes de desempleo concurren en multiplicar los eslabones de la escasez en un mismo hogar viviendo bajo la línea de pobreza.

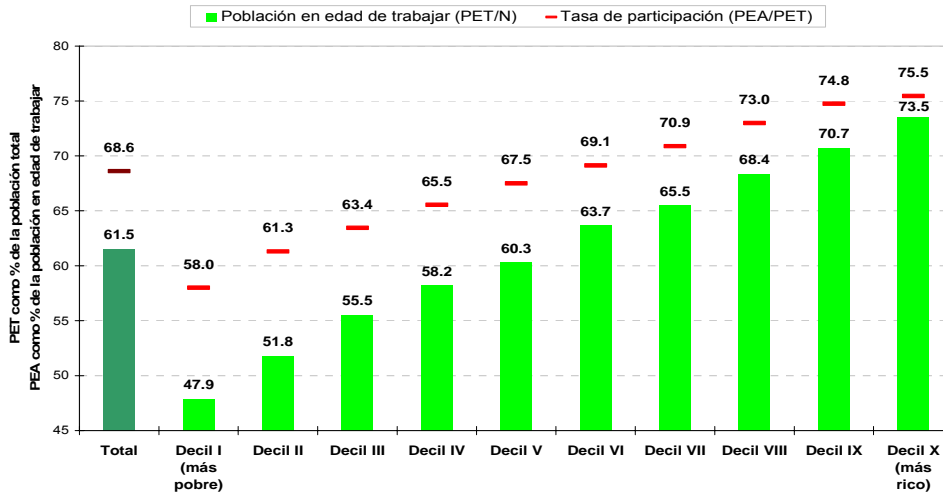
---

<sup>11</sup> Véase capítulo sobre calidad de la educación.

<sup>12</sup> Según OIT (2006), en 2005 la tasa de desempleo de la población pobre en la región fue en promedio 2,9 veces más alta que la tasa de la población no pobre, y esta brecha era incluso más amplia (4,1 veces) si se comparan las tasas de desempleo de los indigentes con las tasas de los no pobres.

Gráfico I.6  
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIO SIMPLE):

(A) POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR Y TASA DE PARTICIPACIÓN, POR DECILES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2005<sup>a, b</sup>



(B) TASA DE DESEMPLEO, TASA DE OCUPACIÓN Y PORCENTAJES DE TRABAJADORES EN EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMÍA (RESPECTO DEL TOTAL DE LOS OCUPADOS), POR DECILES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2005<sup>a, c</sup>



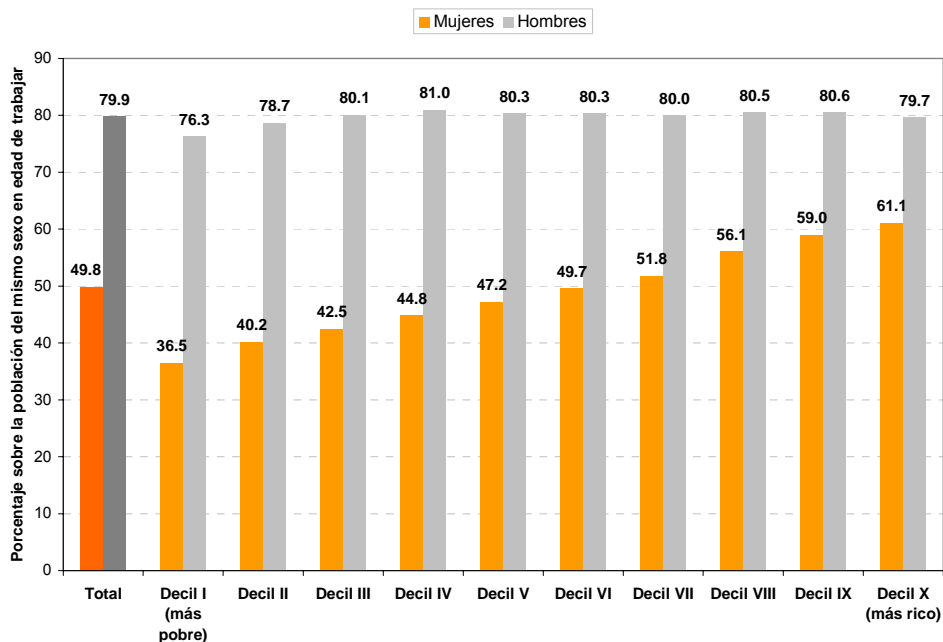
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: a/ Los datos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay se refieren solamente a la población urbana y no al total nacional.

b/ La población en edad de trabajar se refiere a las personas entre 15 y 64 años de edad.

c/ La tasa de ocupación se refiere al número de ocupados dividido por la población en edad de trabajar (O/PET, tasa de ocupación "bruta").

**Gráfico I.7**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIO SIMPLE): TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR DECILES DE INGRESO, MUJERES Y HOMBRES, TOTAL NACIONAL, ALREDEDOR DE 2005<sup>a</sup>**



**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 datos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay se refieren solamente a la población urbana y no al total nacional.

## 2. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENTRE 1990 Y 2005: ALGUNOS FACTORES ASOCIADOS

Como se señaló antes, el análisis de algunos factores asociados a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe se basa en un esquema de descomposición de los ingresos per cápita de los hogares bajo la línea de pobreza, que considera la proporción de ocupados, el ingreso laboral por ocupado y los ingresos de fuentes no laborales<sup>13</sup> (véase el recuadro I.6). En esta lógica, el efecto de los incrementos en el capital humano y de los aumentos en la productividad se manifiesta en el componente de ingresos laborales por ocupado, mientras que la influencia de los cambios demográficos y familiares se expresa en el componente que identifica a la proporción de ocupados con relación a la población total. A su vez, las decisiones de las familias sobre la participación de sus integrantes en el mercado de trabajo están determinadas por el

<sup>13</sup> Para los efectos del análisis de la evolución de la pobreza, importa lo que ocurre –tanto en términos de tendencias del ingreso laboral por ocupado como de la tasa de ocupación global y el ingreso no laboral per cápita– entre los hogares que viven alrededor o por debajo de la línea de pobreza. Aumentos en los ingresos medios podrían esconder situaciones que no son pro-pobres, tales como mejoras en los deciles más ricos y bajas en los deciles más pobres.

atractivo de los nuevos empleos creados en el mercado de trabajo y por las restricciones que presente la economía del cuidado en los diferentes países.

**Recuadro I.6**

**METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS DEL INGRESO PER CÁPITA**

El indicador que discrimina a las familias según su pobreza monetaria mide su capacidad para generar ingresos en el mercado de trabajo, así como para captar ingresos de otras fuentes, tales como transferencias estatales, remesas o retornos a la propiedad de capital financiero. Este indicador puede ser analizado distinguiendo tres componentes principales del ingreso per cápita de una población (Y/N):

- **Tasa de ocupación global** –o número de ocupados (O) dividido por la población total (N) –, medida comprensiva de la composición por edades de una población, su participación en el mercado de trabajo, así como de la capacidad de una economía de absorber la fuerza de trabajo;
- **Ingreso laboral por ocupado** (YL/O), medida que aproxima la productividad laboral;
- **Ingreso no laboral per cápita** (YNL/N), que se refiere a una variedad de fuentes de ingresos, que van desde las transferencias del Estado y de privados a los hogares hasta la renta de la propiedad y el ingreso disponible por concepto de arriendo imputado.

$$\frac{Y}{N} = \left( \frac{O}{N} \times \frac{YL}{O} \right) + \frac{YNL}{N} \quad (1)$$

La tasa de ocupación global puede a su vez ser desagregada en los siguientes elementos:

- Tasa de dependencia demográfica: razón entre la población en edad de trabajar (PET) y la población total (N);
- Tasa de participación: población económicamente activa (PEA) dividido por la población en edad de trabajar (PET); y
- Tasa de ocupación neta: número de ocupados (O) dividido por la población económicamente activa (PEA).

$$\frac{Y}{N} = \left[ \left( \frac{PET}{N} \times \frac{PEA}{PET} \times \frac{O}{PEA} \right) \times \left( \frac{YL}{O} \right) \right] + \frac{YNL}{N} \quad (2)$$

Para analizar las tendencias del ingreso per cápita en el tiempo –entre 1990 y 2005– en el anexo 1 se muestran los valores de sus tres componentes principales – la tasa de ocupación global, el ingreso laboral por ocupado y el ingreso no laboral per capita según la siguiente fórmula:

$$\frac{Y}{N}(2005) - \frac{Y}{N}(1990) = \left[ \frac{YL}{O}(2005) \times \left( \frac{O}{N}(2005) - \frac{O}{N}(1990) \right) \right] + \left[ \frac{O}{N}(1990) \times \left( \frac{YL}{O}(2005) - \frac{YL}{O}(1990) \right) \right] + \left( \frac{YNL}{N} \right)(2005) - \left( \frac{YNL}{N} \right)(1990) \quad (3)$$

Aumentos en el número de ocupados, en los ingresos laborales por ocupado, y en el ingreso proveniente de otras fuentes contribuirán a la reducción de la pobreza monetaria en las familias inicialmente pobres.

Es importante notar que pueden existir problemas de comparabilidad entre los datos, ya que los períodos tomados en cuenta difieren país por país. Por ejemplo, en los casos de Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) el período cubierto es 1990-2005, mientras que en el caso de El Salvador es 1995-2004; además, en Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, los datos se refieren solamente a la población urbana y no al total nacional. Asimismo, pueden existir problemas de comparación de los datos generados por las encuestas de un mismo país en diferentes fechas (al respecto, véase CEPAL 2004, recuadros I.3 y I.4). Finalmente, cabe destacar que el uso de sólo dos observaciones a lo largo del período 1990-2005 puede ocultar las oscilaciones de los componentes cíclicos, tales como el ingreso laboral y la tasa de ocupación neta.

**Fuente:** Cecchini y Uthoff (2007).

En términos operativos, el procedimiento utilizado contempló como primer paso clasificar a los hogares según sus niveles de ingreso per cápita. En segundo lugar, se ordenó a la población en deciles de la distribución del ingreso familiar, desde los más pobres hacia los más ricos. En el anexo I.1 se presentan, para cada decil de la distribución del ingreso, los valores del ingreso familiar per capita (expresados en múltiplos de la línea de pobreza) alrededor de 1990 y 2005, y la estimación de su variación por cambios en sus tres componentes: el ingreso laboral por ocupado, la tasa de ocupación global y el ingreso no laboral per cápita<sup>14</sup>. Sobre la base de los datos que se exponen en el anexo 1, en el cuadro I.7 se clasifica a los países de América Latina de acuerdo a cómo variaron entre 1990 y 2005 los tres componentes del ingreso en los deciles que, alrededor de 1990, se encontraban por debajo de la línea de pobreza, y también se presenta, de manera general, cuánto varió la pobreza total en cada país en dicho período.

**Cuadro I.7**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TIPOLOGÍA DE PAÍSES SEGÚN TENDENCIAS DE LA TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, INGRESOS LABORALES POR OCUPADO E INGRESOS NO LABORALES EN LOS DECILES QUE INCLUYEN HOGARES POBRES, 1990-2005**

Tendencia de la pobreza (promedio anual) / Países	Pobreza inicial /a	Tasa global de ocupación (O/N)	Ingresos laborales por ocupado (YL/O)	Ingresos no laborales per cápita (YNL/N)	Pobreza final /a
<b>Fuerte reducción</b> (variación inferior a -1,5% anual)					
Chile	38.3	++	++	++	18.6
Ecuador	61.8	++	+	+	45.1
Brasil	47.4	++	+	++	36.2
Panamá	42.8	++	-	+	32.7
México	47.4	++	-	+	35.5
<b>Leve reducción</b> (variación entre -1,5% y -0,5% anual)					
El Salvador	54.0	+	-	+	47.5
Costa Rica	26.2	+	+ -	+	21.1
Colombia	55.6	+	=	+	46.8
Guatemala	70.3	++	=	++	58.4
Nicaragua	73.6	++	--	=	69.3
Honduras	80.5	++	--	++	74.6
<b>Sin progresos</b> (variación entre -0,5% y 0,5% anual)					
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	40.0	++	--	-	37.1
Bolivia	52.1	++	--	+	51.6
Argentina	21.1	+	-	=	22.6
Uruguay	17.8	=	-	+	19.1
<b>Aumento</b> (variación superior a 0,5% anual)					
Paraguay	42.2	+ -	--	+	47.7
<b>Legenda:</b>					
++	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/ Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el Cuadro I.4., 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 y de 7 años en 2002. b/ La tasa de reducción anual de la pobreza total para cada país, y que permitió la clasificación de los países en grupos, se estimó en base a la fórmula:  $TRA = ((PF-PI) / PI) * 100/a$ , donde TRA = reducción anual de la pobreza, PF = porcentaje de pobreza final, PI = porcentaje de pobreza inicial y a = número de años contenidos en el

<sup>14</sup> Como se destaca en el Recuadro I.6, el análisis de las variaciones entre 1990 y 2005 puede ocultar oscilaciones en años intermedios.

período. /c. Por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza inicial y final no consideran en todos los países los años 1990 y 2005. Los datos de Chile y Honduras refieren a 1990 y 2003, en Panamá y Colombia a 1991 y 2005, en México a 1989 y 2005, en El Salvador a 1995 y 2004, en Guatemala a 1989 y 2002, en Nicaragua a 1993 y 2001 y en Bolivia a 1989 y 2004.

La gran diversidad de situaciones que se observan en el cuadro I.7 lleva a tres consideraciones. Primero, el compromiso con la meta del Milenio se ha dado en un período caracterizado por un aumento en la proporción de miembros activos de las familias dentro del total de la población. La excepción más significativa se encuentra en Uruguay (áreas urbanas) y, en menor medida, en Paraguay (Área Metropolitana de Asunción). Segundo, durante todo el período no se detectan aumentos del ingreso laboral por ocupado que beneficien a las familias más pobres, con las excepciones de Chile, Brasil y Ecuador (áreas urbanas). Tercero, el incremento del ingreso no laboral en los estratos pobres ha sido bastante generalizado, aunque responde a causas cuyo análisis trasciende el alcance del presente trabajo. Sin una desagregación más detallada de la variedad de fuentes de ingresos incluidas en este tercer componente, no es posible llegar a conclusiones sobre la importancia relativa de los programas estatales de transferencias condicionadas a las familias, las remesas, y otras fuentes tales como pensiones o jubilaciones.<sup>15</sup>

Sólo cinco de los 16 países analizados han logrado importantes reducciones en la pobreza desde principio de los años noventa: los tres beneficiados por mejoras en los ingresos laborales por ocupado (Chile, Brasil y Ecuador), más México y Panamá, donde la proporción de ocupados aumentó significativamente. Los países restantes no tuvieron progresos, o estos fueron muy leves, y su principal limitante ha sido el magro desempeño de sus mercados de trabajo. Así, en los países con fuerte reducción de la pobreza, el principal factor del cambio es el comportamiento de las familias respecto a su composición y participación en el mercado de trabajo. Si bien esta tendencia también es bastante generalizada en todos los demás países, en ellos no ha sido suficientemente reforzada con aumentos de productividad ni con transferencias hacia las familias.

Si se comparan los países de mayor y menor disminución de la pobreza, destaca particularmente el comportamiento de las variables vinculadas al mercado de trabajo (véase gráfico I.8). En Brasil, Chile y Ecuador (áreas urbanas), el aumento de la relación de ocupados a población total (barras azul oscuro en el gráfico I.8A) ha sido complementado por un aumento del ingreso laboral por ocupado (barras azul claro), lo que refleja el dinamismo de sus mercados de trabajo. A esto se agrega un aumento en los ingresos no laborales (barras naranja). Todo ello concurre en un importante aumento del ingreso de las familias en estos países y en una menor incidencia de la pobreza. Así lo sugiere el desplazamiento de la curva de la distribución del ingreso per cápita hacia la izquierda entre 1990 (curva negra) y 2003/05 (curva gris), cruzando la línea de pobreza (línea roja) en deciles más bajos de la distribución del ingreso. En Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia, Paraguay (Área Metropolitana de Asunción), Uruguay (áreas

---

<sup>15</sup> En los últimos años ha sido habitual condicionar las transferencias estatales a las familias de menores ingresos a cambios en sus comportamientos, a fines de ayudarlas a aumentar su productividad, ya sea mediante mayor inversión en capital humano, una mejor asignación de su tiempo o un mayor acceso a activos productivos (CEPAL 2006c). Para los efectos de las remesas sobre la pobreza y la desigualdad, véase el Panorama Social 2005 (CEPAL 2006a).

urbanas) y la República Bolivariana de Venezuela, en cambio, los ingresos laborales por ocupado decrecieron entre los pobres, y esa disminución no fue compensada por mejoras en la tasa de ocupación global o en los ingresos no laborales. Por lo mismo, no hubo progresos en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, los datos que se presentan en el gráfico I.8 permiten relevar tres hechos adicionales, los cuales deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas. De partida, mientras menos desiguales sean las estructuras familiares entre deciles, y por ende mejor la distribución del ingreso de las familias así ordenadas (hecho que se observa cuando las curvas son menos inclinadas), mayor será la reducción de la pobreza ante aumentos de los ingresos por ocupado o ante transferencias del Estado.

En segundo lugar se aprecia que, aunque en torno al 2005 quienes viven con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza en los países cubiertos por el gráfico I.8 son alrededor de un tercio de la población, muchos más viven en una situación de vulnerabilidad, con ingresos apenas superiores a esa línea, lo que no les permitiría hacer frente a situaciones de crisis<sup>16</sup>. Una observación similar se puede hacer para los demás países de la región, ya que en ningún país de América Latina el quinto decil de la distribución posee un ingreso per cápita medio igual o superior a al menos dos veces la línea de pobreza (véase el anexo I.1).

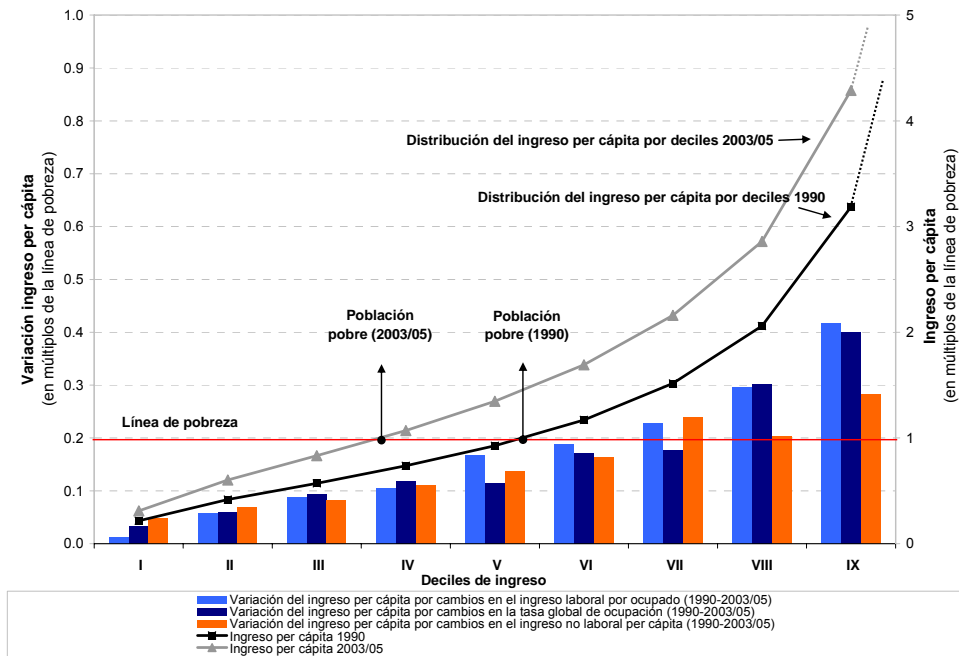
Tercero, se aprecia que, medida como proporción de la línea de pobreza, la variación del ingreso laboral por ocupado reproduce el perfil de la distribución del ingreso, siendo sustancialmente mayor para los deciles de más altos ingresos. Esto refleja que los incrementos de productividad se originan en empresas formales, benefician de preferencia a trabajadores insertos en esas empresas y se distribuyen en forma proporcional a los niveles previos de ingreso. De modo que no contienen en sí componentes redistributivos, sino que se propagan lentamente conforme a la escala salarial.

---

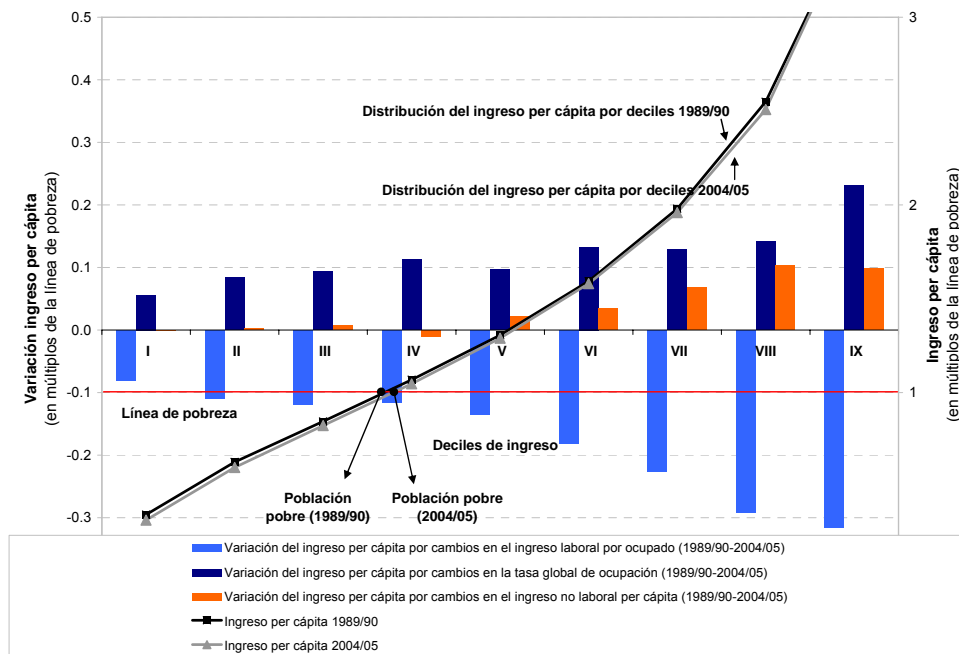
<sup>16</sup> En el gráfico I.8 la pendiente de la curva del ingreso per cápita se hace más pronunciada a partir del decil 8, lo cual implica que existe un 70% de la población cuyos niveles de subsistencia son muy vulnerables.

**Gráfico I.8**  
**DETERMINANTES DE CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, DECILES I-IX:**

**(A) PAÍSES CON FUERTE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y AUMENTOS DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL (BRASIL, CHILE Y ECUADOR, PROMEDIO SIMPLE), 1990-2003/05**



**(B) PAÍSES SIN PROGRESOS O CON AUMENTO DE LA POBREZA (ARGENTINA, BOLIVIA, PARAGUAY, URUGUAY Y REP. BOLIVARIANA DE VENEZUELA, PROMEDIO SIMPLE), 1989/1990-2004/2005**



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

### **3. DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La evidencia disponible indica que varios países de la región se encuentran en el camino de cumplir con la primera meta del Milenio, a lo cual ha contribuido de manera importante el aprovechamiento del “bono demográfico”. Así, niveles de dependencia decrecientes han sido acompañados por una mayor participación y ocupación de los integrantes de las familias más pobres en el mercado de trabajo. Sin embargo, no es menos cierto que existe un déficit en los incrementos de los ingresos laborales y de mayores oportunidades de empleo para los más pobres.

En los países de América Latina no puede olvidarse que las ventajas del “bono demográfico” para la reducción de la pobreza acabarán por revertirse. Para seguir avanzando se requerirán políticas públicas activas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, a mejorar la productividad en las ocupaciones donde se desempeñan los miembros de los hogares más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, a focalizar el gasto social hacia las demandas de estos grupos más necesitados. Por lo mismo es fundamental elevar a rango de política pública las acciones que permitan, sobre todo en los hogares pobres, apoyar a las mujeres a conciliar el cuidado de los dependientes con la actividad remunerada, a fin de aumentar su tasa de participación. Como es también necesario que las mujeres ejerzan plenamente los derechos reproductivos para poder decidir sobre el tamaño de sus hogares y la dinámica familiar en el ciclo de vida. Esto debe complementarse con políticas masivas y pertinentes de capacitación laboral y reinserción ocupacional en la población activa de baja productividad, a fin de que pueda ubicarse en el mundo laboral con mejores opciones.

Estos requerimientos no son nuevos en relación a las estrategias de desarrollo socio-económico de los países. Sin embargo, en un contexto de creciente envejecimiento de la población, asumirán un carácter cada vez más urgente, dado que una vez que el “bono demográfico” alcance su máximo, la elevación del ingreso per cápita paulatinamente dejará de beneficiarse por las tendencias demográficas.

El desafío no se da en un vacío. Deben buscarse soluciones conciliando tres grandes transformaciones de las que la política pública debe hacerse cargo; aquellas que responden a inercias demográficas como el envejecimiento de la población y la baja de la natalidad, aquellas que dependen del desempeño de los agentes económicos (como los aumentos de productividad en contextos internacionales muy competitivos) y las que se refieren a la economía política sobre el papel y tamaño del Estado.

Anexo I.1

**América latina (16 países): ingreso FAMILIAR per cápita y desagregación de su variación por cambios en el ingreso LABORAL por ocupado, la TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN Y EL INGRESO NO LABORAL PER CÁPITA A/ (en múltiplos de la línea de pobreza), por decil de la distribución del ingreso, 1989/1995 – 2001/2005**

País	Y per cápita	Total	Decil I	Decil II	Decil III	Decil IV	Decil V	Decil VI	Decil VII	Decil VIII	Decil IX	Decil X
<b>PAÍSES CON BAJA POBREZA</b>												
<b>Chile</b>	Y/N 1990	2,41	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,4	1,8	2,4	3,7	11,1
	Y/N 2003	3,71	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,5	1,8	2,2	2,8	3,7	5,5	17,2
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,85	0,06	0,15	0,21	0,23	0,40	0,48	0,64	0,83	1,23	4,21
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,31	0,02	0,05	0,10	0,14	0,11	0,17	0,21	0,35	0,48	1,51
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,14	0,10	0,11	0,12	0,15	0,14	0,14	0,14	0,09	0,10	0,37
<b>Uruguay b/</b>	Y/N 1990	3,09	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,5	1,8	2,2	2,6	3,2	4,3	12,7
	Y/N 2005	2,77	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,4	1,8	2,1	2,6	3,3	4,5	9,6
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,36	-0,10	-0,14	-0,11	-0,15	-0,13	-0,08	-0,10	-0,07	0,20	-2,71
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,00	0,00	0,01	0,01	0,04	0,05	0,01	-0,02	-0,03	-0,08	-0,16
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,03	0,05	0,04	0,02	0,04	0,04	0,05	0,12	0,17	0,09	-0,24
<b>Costa Rica</b>	Y/N 1990	2,17	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,5	1,8	2,2	2,8	3,6	7,0
	Y/N 2005	2,78	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,4	4,7	9,8
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,16	0,02	-0,02	-0,02	-0,02	0,00	-0,02	-0,02	0,09	0,45	1,21
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,33	0,02	0,08	0,13	0,17	0,22	0,27	0,39	0,47	0,46	0,96
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,13	0,07	0,05	0,04	0,07	0,03	0,05	0,04	0,05	0,21	0,62
<b>PAÍSES CON POBREZA MEDIA-BAJA</b>												
<b>Argentina c/</b>	Y/N 1990	3,10	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,4	1,8	2,2	2,7	3,5	4,8	12,2
	Y/N 2005	3,14	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,4	4,8	13,1
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,27	-0,15	-0,14	-0,11	-0,09	-0,06	-0,22	-0,33	-0,45	-0,62	-0,12
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,28	0,06	0,15	0,12	0,25	0,04	0,09	0,15	0,23	0,60	0,76
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,02	-0,02	-0,04	-0,03	-0,16	-0,01	0,05	0,07	0,10	0,02	0,25
<b>Panamá</b>	Y/N 1991	2,17	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	1,0	1,3	1,8	2,4	3,6	9,5
	Y/N 2005	2,68	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	1,0	1,4	1,8	2,3	3,2	4,7	11,0
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,02	-0,06	-0,05	0,01	0,02	0,08	0,10	0,08	0,04	0,01	0,24
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,34	0,04	0,05	0,08	0,15	0,13	0,20	0,28	0,39	0,72	1,01
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,16	0,02	0,06	0,07	0,08	0,13	0,13	0,22	0,30	0,32	0,25
<b>México</b>	Y/N 1989	1,87	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,5	1,9	2,7	8,5
	Y/N 2005	2,27	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	1,0	1,2	1,5	1,9	2,4	3,4	9,8
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,03	-0,04	-0,04	-0,01	-0,03	0,01	-0,01	0,07	0,05	0,06	0,30
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,36	0,04	0,08	0,10	0,16	0,19	0,30	0,24	0,44	0,58	1,39
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,01	0,04	0,05	0,04	0,06	0,05	0,04	0,10	0,03	0,07	-0,31
<b>Brasil</b>	Y/N 1990	2,40	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,7	2,4	4,0	12,1
	Y/N 2005	2,95	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	1,0	1,3	1,6	2,1	2,8	4,4	15,0
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,23	-0,01	0,04	0,05	0,04	0,04	-0,03	-0,11	-0,25	-0,45	-1,22
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,22	0,04	0,04	0,07	0,09	0,09	0,17	0,09	0,35	0,36	0,53
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,56	0,02	0,07	0,09	0,13	0,23	0,27	0,47	0,33	0,52	3,51
<b>Venezuela (Rep. Bolivariana de)</b>	Y/N 1990	1,80	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,4	1,7	2,2	3,0	6,5
	Y/N 2005	1,97	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	1,0	1,2	1,5	1,9	2,4	3,2	7,2
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,13	-0,06	-0,07	-0,08	-0,11	-0,11	-0,10	-0,07	-0,08	-0,07	0,11
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,34	0,06	0,12	0,19	0,22	0,28	0,30	0,28	0,31	0,32	0,60
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	-0,03	-0,09	-0,06	-0,07	-0,06	-0,06	-0,06	-0,04	-0,03	0,02	0,04

País	Y per cápita	Total	Decil I	Decil II	Decil III	Decil IV	Decil V	Decil VI	Decil VII	Decil VIII	Decil IX	Decil X
PAÍSES CON POBREZA MEDIA-ALTA												
Ecuador b/	Y/N 1990	1,19	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,4	1,9	4,3
	Y/N 2005	1,83	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	1,0	1,3	1,6	2,1	2,9	7,4
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,27	-0,01	-0,02	0,01	0,04	0,06	0,12	0,16	0,30	0,48	1,86
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,24	0,04	0,08	0,11	0,11	0,15	0,18	0,24	0,20	0,36	0,63
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,13	0,03	0,02	0,04	0,05	0,04	0,08	0,11	0,19	0,22	0,64
El Salvador	Y/N 1995	1,42	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	1,0	1,3	1,6	2,3	5,6
	Y/N 2004	1,55	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,4	1,9	2,6	5,7
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,00	-0,12	-0,03	0,01	0,02	0,03	0,04	0,09	0,11	0,09	-0,04
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,06	0,01	0,04	0,02	0,05	0,06	0,01	0,03	0,09	0,05	0,00
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,07	0,05	0,03	0,05	0,01	0,00	0,07	0,06	0,06	0,20	0,12
Colombia	Y/N 1991	1,52	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	1,0	1,2	1,6	2,3	6,6
	Y/N 2005	2,08	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,5	2,0	3,1	10,2
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,10	0,01	-0,01	-0,01	0,01	0,03	0,06	0,06	0,12	0,26	0,55
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,06	-0,02	0,01	0,03	0,04	0,06	0,06	0,12	0,12	0,13	-0,12
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,41	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,10	0,16	0,37	3,18
Paraguay d/	Y/N 1990	1,69	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,2	1,5	2,0	2,8	5,9
	Y/N 2005	1,67	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,4	1,8	2,6	6,6
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,21	-0,11	-0,13	-0,19	-0,13	-0,18	-0,27	-0,27	-0,42	-0,50	-0,14
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,09	0,02	0,03	0,05	-0,04	-0,02	0,11	0,08	0,10	0,11	0,62
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,10	0,04	0,05	0,07	0,06	0,08	0,09	0,08	0,13	0,14	0,24
Guatemala e/	Y/N 1989	1,18	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,8	5,7
	Y/N 2002	1,47	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,6	2,4	6,3
	Δ Y/N (Δ YL/O)	0,00	0,03	0,02	-0,02	-0,03	-0,04	-0,08	0,12	0,06	0,14	0,51
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,24	0,03	0,05	0,12	0,13	0,13	0,15	0,16	0,30	0,32	0,24
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,05	0,03	0,04	0,04	0,03	0,06	0,16	0,06	0,08	0,15	-0,08
PAÍSES CON POBREZA ALTA												
Bolivia f/	Y/N 1989	1,67	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,4	1,9	2,8	7,0
	Y/N 2004	1,71	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,1	1,3	1,8	2,7	7,3
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,38	0,01	-0,07	-0,10	-0,10	-0,19	-0,24	-0,35	-0,45	-0,58	-1,10
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,21	0,13	0,11	0,10	0,09	0,14	0,14	0,15	0,10	0,20	0,27
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,21	0,00	0,03	0,05	0,06	0,07	0,08	0,16	0,26	0,31	1,13
Nicaragua	Y/N 1993	0,99	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,6	4,5
	Y/N 2001	1,16	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	1,2	1,8	5,5
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,06	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,03	-0,11	-0,07	-0,15	-0,18	0,59
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,24	0,03	0,05	0,06	0,10	0,11	0,20	0,18	0,25	0,32	0,47
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,02	0,00	0,02	-0,10
Honduras	Y/N 1990	0,87	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	1,4	4,4
	Y/N 2003	0,95	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	1,1	1,6	4,4
	Δ Y/N (Δ YL/O)	-0,13	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,05	-0,03	-0,05	-0,10	-0,11	-0,68
	Δ Y/N (Δ O/N)	0,09	0,00	0,02	0,03	0,06	0,06	0,06	0,06	0,10	0,14	0,07
	Δ Y/N (Δ YNL/N)	0,13	0,02	0,02	0,03	0,02	0,06	0,06	0,13	0,19	0,18	0,52

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

Nota: Las cifras en negrita y destacadas con el color gris señalan los deciles cuyos ingresos per cápita se encuentran por debajo de la línea de pobreza (<1.0). Los países son ordenados según su nivel de pobreza en el período 2001/2005, desde los menos pobres hasta los más pobres.

a/ Los componentes de la variación del ingreso per cápita que se deben a cambios en el ingreso laboral por ocupado, Δ Y/N(Δ YL/O), a cambios en la tasa global de ocupación, Δ Y/N(Δ O/N), y a cambios en el ingreso no laboral per cápita, Δ Y/N(Δ YNL/N), (en múltiplos de la línea de pobreza), se calcularon según la fórmula 3 del Recuadro 1.

b/ Áreas urbanas;

c/ Gran Buenos Aires;

d/ Área Metropolitana de Asunción;

e/ En el caso de Guatemala, el número de deciles con ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza es superior a lo que correspondería por los niveles de pobreza publicados en el Cuadro I.4. a causa de 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 y de 7 años en 2002.

f/ Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Tarija y Trinidad.

#### **D. POBREZA URBANA Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL**

**La segregación espacial está polarizando las grandes ciudades de América Latina. La polarización, cuyas puntas de iceberg son los guetos y los condominios cerrados, tiene importantes implicaciones para la cohesión social y la pobreza. La cohesión social está amenazada porque la segregación residencial reduce y deteriora los ámbitos que posibilitan el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad, mientras que la reproducción de la pobreza se alimenta de los bloqueos que produce la segregación residencial al acceso al empleo y a la educación, los cuales surgen con más fuerza en los barrios donde se concentran los más afectados por la crisis del mundo del trabajo. Estos fenómenos demandan una mayor atención a los cambios en la segregación residencial urbana, un mayor control sobre los determinantes de esos procesos y una profunda revisión de las acciones estatales en el ordenamiento territorial urbano y la vivienda social.**

Una serie de trabajos publicados en la región en la última década arrojan una nueva mirada sobre la pobreza urbana. En esos trabajos se presta mayor atención que en el pasado tanto a las redefiniciones locales de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar, como a la influencia que ejerce el entorno comunitario sobre la manera en que los residentes perciben esas oportunidades. Desde esta perspectiva, la situación de los pobres no es interpretada en forma aislada de su contexto social inmediato y de las afiliaciones que éstos establecen con ese entorno, y se hace énfasis en las probables consecuencias negativas de la segregación residencial urbana, entre las cuales destacan la erosión de las oportunidades de vida para los más pobres y la profundización de las distancias entre éstos y el resto de los integrantes de la sociedad.

Esta mirada se inspira en el trabajo pionero de James J. Wilson en Chicago, quien planteó que las transformaciones en los mercados de trabajo y la vivienda estaban acelerando la concentración territorial de los hogares urbanos de menores recursos (y también de las capas medias y altas) y que ese aislamiento de los más pobres con respecto a los principales circuitos sociales y económicos de las grandes ciudades conducía al endurecimiento de la pobreza y a su reproducción intergeneracional<sup>17</sup>. Con algunas variantes, otros autores se sumaron a este enfoque más estructuralista que el convencional en el análisis de la dinámica de la reproducción de la pobreza urbana (por ejemplo, véase Borja y Castells, 1997) y llamaron la atención sobre una serie de focos de preocupación que se resumen a continuación.

En primer lugar, se comenzó a advertir que la creciente densidad de privaciones materiales en los barrios que congregan trabajadores con escasa calificación y lazos inestables y precarios con el mundo del trabajo coexiste con una profusión de imágenes de afluencia y con la difusión masiva de incitaciones al consumo. **Esta confluencia podría activar los correlatos más disruptivos de la pobreza**, lo que a su vez contribuiría a deteriorar la calidad de las relaciones en las ciudades, debilitando con ello

<sup>17</sup> Para más detalles, véase Wilson (1986).

las oportunidades de cooperación y solidaridad entre ciudadanos de distinto origen socioeconómico.

Estrechamente relacionada con la anterior, una segunda preocupación responde al rápido desvanecimiento de una de las virtudes que singularizaron a las ciudades a través de su historia: **su aptitud para proveer espacios para el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad.** Las oportunidades para ese aprendizaje se resienten tanto con la polarización territorial de las clases urbanas (la que, en sus extremos, se traduce en guetos pobres y barrios cerrados de las clases medias y altas) como con las segmentaciones, que suelen acompañar las segregaciones territoriales en los servicios que tienen bases esencialmente espaciales (como la educación primaria). Ambos procesos favorecen el aislamiento entre las clases, y disminuyen las oportunidades que hacen posible ejercitar la cooperación social y participar en la construcción de patrones normativos consensuados para la solución de conflictos.

Un tercer foco de preocupación surge de la sospecha que los procesos de segregación residencial urbana puedan estar anclados en el funcionamiento de las nuevas modalidades del capitalismo en plena globalización. Ese anclaje hace temer **que el aumento de las distancias físicas entre las localizaciones territoriales de pobres y ricos y sus crecientes efectos disruptivos sobre la convivencia en las ciudades no sea un problema coyuntural sino que forme parte de tendencias de largo plazo.**

Por último, estos autores también manifiestan **una preocupación microsocia por el destino de los pobres, que advierte sobre los riesgos que acompañan los procesos de segregación residencial en cuanto a endurecimiento y reproducción intergeneracional de la pobreza.** Esta preocupación se basa en los efectos negativos que, independientemente de atributos individuales y familiares, tendría el hecho de residir en barrios con altas concentraciones de hogares con recursos escasos, situación que afectaría tanto la capacidad de los residentes adultos para aprovechar las vías convencionales que ofrece la ciudad para el mejoramiento progresivo de sus condiciones de vida como las probabilidades de las nuevas cohortes de niños y jóvenes de tener un futuro fuera de la pobreza.

Todas estas preocupaciones están incorporadas en los estudios que hoy día se encasillan bajo la noción de segregación residencial urbana. Como se observa, esta noción va más allá de la simple descripción de una ciudad con diferencias plasmadas en formas concretas de organización social y territorial, sino que incorpora, como dimensión dinámica, la idea que esas diferencias tienden a retroalimentarse negativamente, a profundizarse y a consolidarse, favoreciendo de ese modo procesos de polarización, de ‘endurecimiento’ e incremento de las distancias sociales.

Las notas que siguen plantean el estado de situación en América Latina en lo que hace al desarrollo de este enfoque. Dada la imposibilidad práctica de tratar todos los focos de preocupación antes mencionados, se analizan aquellos más cercanos al tratamiento que regularmente hace el Panorama social de los temas de pobreza. El Panorama social 2004 planteaba que la pobreza estaba altamente asociada con las oportunidades educativas y de

empleo, pero también con comportamientos reproductivos. En lo que sigue se explora la evidencia existente sobre los efectos de la composición social de los barrios en estas tres áreas.

Se debe advertir que pese al carácter promisorio de este enfoque para la comprensión de los fenómenos de pobreza urbana, **los avances empíricos han sido lentos y su desarrollo está todavía en pañales en América Latina**. Esa lentitud se debe tanto al carácter reciente de la atención académica y política que convocan estos temas como a la complejidad de los desafíos metodológicos que plantea su investigación, en gran parte por las dificultades para formalizar modelos que incorporen los mecanismos que intervienen entre la estructura social del entorno inmediato y los comportamientos de las personas, pero también por las dificultades para construir los datos que permitirían poner a prueba las hipótesis que se desprenden del enfoque.

Reconociendo estos problemas, uno de los propósitos de este acápite es proveer a los lectores del Panorama lo que se conoce empíricamente en la región sobre los efectos de los vecindarios en el comportamiento de los residentes. Con ello se busca estimular un debate sobre cuán justificable es la inclusión de acciones orientadas a frenar o revertir las tendencias a la segregación residencial urbana en las agendas sociales nacionales.

## 1. EMPLEO

Dado que los que encuentran dificultades para insertarse en el mercado laboral también tendrán dificultades para pagar alquileres, conseguir avales para arrendamientos o créditos para la adquisición de viviendas, no es sorprendente que los barrios que concentran las personas con mayores problemas de empleo se localicen donde el suelo urbano es más barato, o donde es posible ocupar terrenos. De este modo, la concentración de problemas de empleo en los barrios donde habitan las personas con bajas calificaciones puede verse simplemente como uno de los resultados agregados de la crisis del mundo del trabajo.

Cabe advertir, sin embargo, que la asociación entre la posición de las personas en el mercado de trabajo y en el de la vivienda es dependiente de las acciones del sector público. El Estado puede contribuir a debilitar los lazos entre las desventajas laborales y habitacionales<sup>18</sup> a través de la provisión de créditos blandos para la compra de viviendas, subsidios de arrendamientos, políticas de localización de viviendas públicas o intervenciones en los sistemas de transporte público (Muster y Ostendorf, 1998).

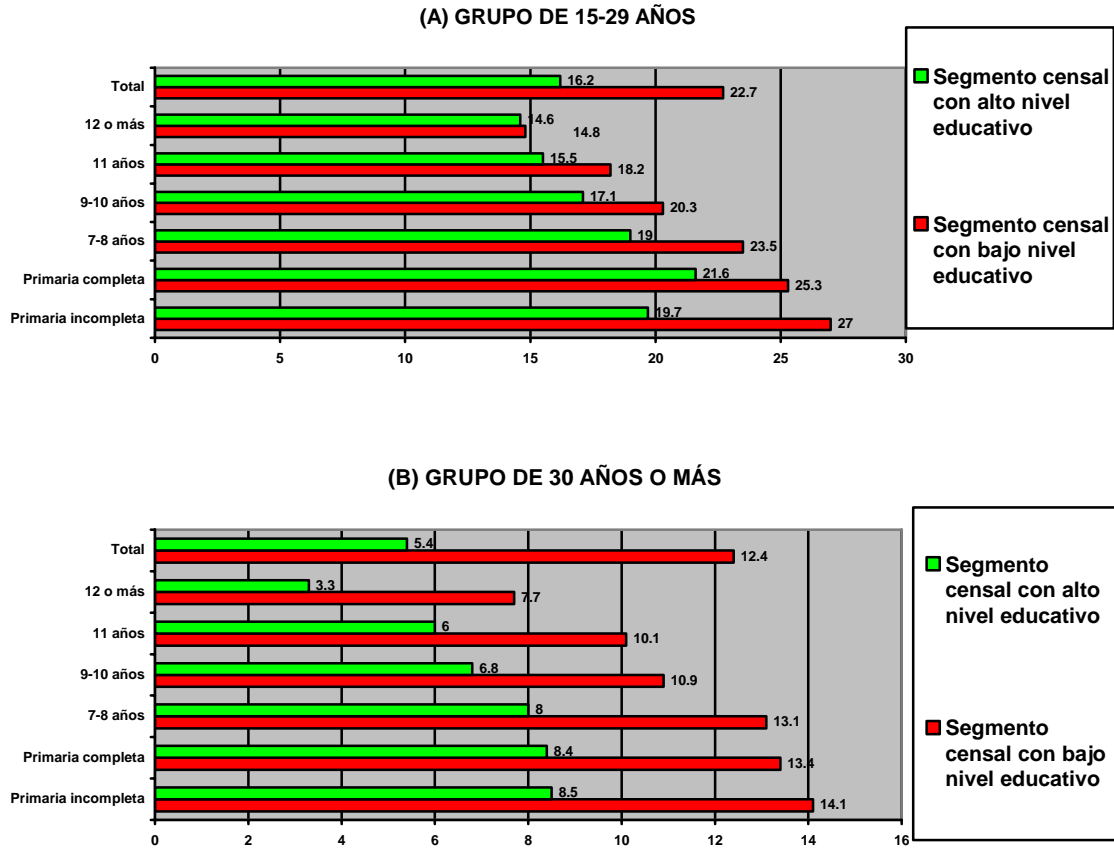
Las cifras que se presentan más adelante sugieren interpretaciones un tanto más complejas con respecto a la relación entre los cambios en el empleo y los cambios en la composición social de los barrios (Kaztman y Retamoso, 2005). Los gráficos I.9, I.10 y I.11 muestran que, aun cuando se controlan los niveles de calificación de las personas, las

---

<sup>18</sup> Las políticas de vivienda social también pueden provocar la segregación residencial de los más pobres. Un caso ilustrativo está constituido por las políticas implementadas a comienzos de la década de 1980 en Chile, donde se reemplazaron los subsidios a la oferta por un sistema de entrega de *vouchers* a las familias de menores ingresos, para que éstas compraran viviendas producidas por firmas privadas. Para más detalle, véase Sabatini y Arenas (2000).

probabilidades de conseguir empleo y, en ese caso, de acceder a empleos formales, se asocian sistemáticamente a la composición social del barrio donde residen.

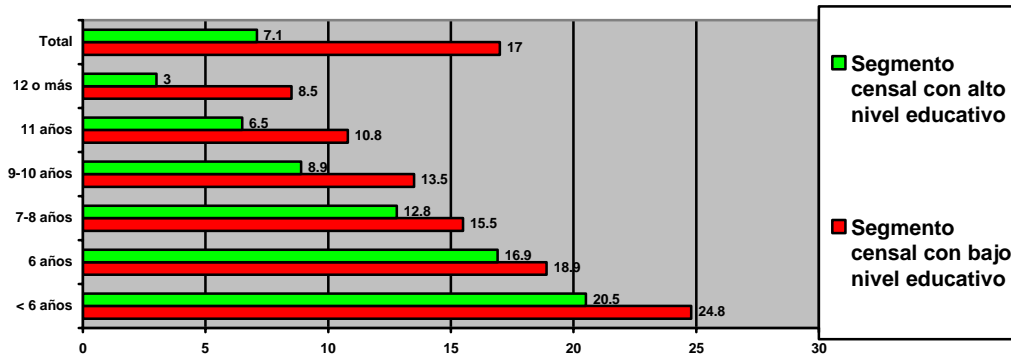
**Gráfico I.9**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): TASA DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN EL NIVEL MEDIO DE EDUCACIÓN DEL SEGMENTO CENSAL, POR EDAD Y AÑOS DE EDUCACIÓN, 1996**  
**(porcentajes)**



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda de Uruguay (1996).

**Notas:** /a. Se emplearon los datos del 1996 porque no se cuenta con este procesamiento de datos en base a la información del Censo 2004. /b. En Uruguay la educación primaria tiene una duración de 6 años, y la educación media se divide en dos ciclos de 3 años cada uno.

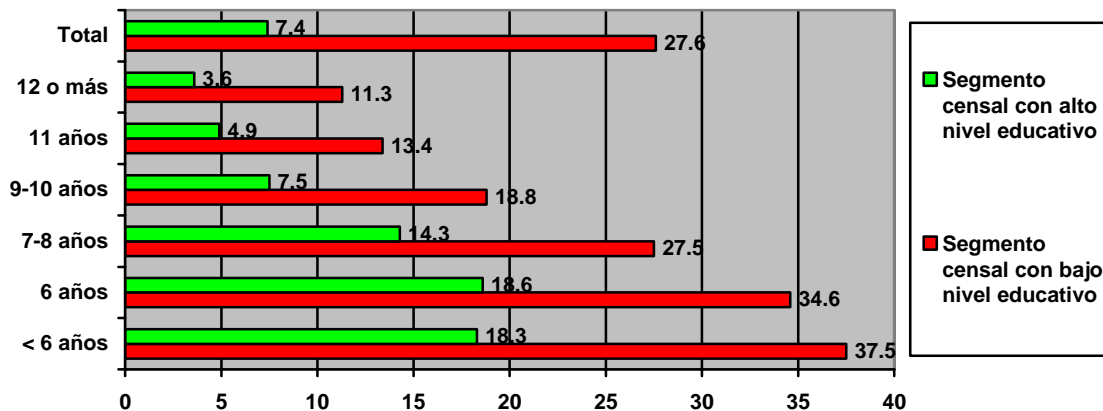
**Gráfico I.10**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): OCUPADOS POR CUENTA PROPIA SEGÚN EL NIVEL MEDIO DE EDUCACIÓN DEL SEGMENTO CENSAL Y AÑOS DE EDUCACIÓN COMPLETADOS, 1996**  
 (porcentajes de población)



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda de Uruguay (1996).

**Notas:** /c. En los ocupados por cuenta propia se excluye a directivos de empresa, profesionales y técnicos.

**Gráfico I.11**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): EMPLEADOS PRIVADOS SIN COBERTURA DE SALUD O CON ATENCIÓN EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA SEGÚN AÑOS EDUCATIVOS COMPLETADOS Y CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO CENSAL, 1996**  
 (porcentajes de población)



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda de Uruguay (1996).

**Notas:** /c. De conformidad a la legislación vigente, los empleados del sector privado generan derechos de atención en salud en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC). El hecho de no contar con esta atención, y encontrarse sin cobertura médica o con atención en el Ministerio de Salud Pública (MSP), da cuenta de aquellos ocupados que podrían no estar registrados en la seguridad social.

Una de las interrogantes que surgen de la lectura de los gráficos I.9, I.10 y I.11 es porqué las personas con un número preciso de años de educación completados (por ejemplo, con 11 años de educación formal en el caso de Montevideo) muestran diferencias significativas, tanto en sus oportunidades de empleo como en la calidad de sus ocupaciones, frente a otras con iguales logros educativos pero que residen en barrios de diferente composición social. Las respuestas pueden tomar dos rumbos distintos, cada uno de los cuales enfatiza líneas diferentes de causalidad.

El primero descansa en la teoría clásica del capital humano y argumenta que los diferenciales en la incidencia de problemas laborales encontrados en los distintos barrios resultan de características individuales de los residentes. El hecho que personas con niveles educativos similares pero que residen en barrios distintos muestren tasas de desempleo distintas, se atribuye al hecho que siempre habrá rasgos individuales no observados que inciden en la probabilidad de éxito en el mercado laboral, las que, por ende, también inciden en la localización territorial de sus viviendas.

La segunda óptica, que subraya las determinaciones estructurales del comportamiento, tiende a interpretar los diferenciales de empleo desde una causalidad que opera desde los barrios. Más que negar la óptica anterior, busca complementarla con una interpretación en la que los efectos de los barrios sobre los residentes realimentan un circuito de debilitamiento progresivo de sus vínculos con el mercado laboral. A continuación se repasa el contenido de esos atributos de los barrios.

**a) La distribución de oportunidades ocupacionales en el espacio urbano. La distancia entre los lugares de trabajo y los lugares de residencia.**

El argumento del “mismatch” entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo aduce que los problemas de empleo se intensifican con la distancia física. Ello se debe al tiempo y dinero que demandan los desplazamientos, así como a las oportunidades de acceso a información y contactos con personas ligadas a los lugares de trabajo. La experiencia de los barrios obreros en algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, que se localizaban en las cercanías de astilleros, frigoríficos, fábricas, talleres de ferrocarriles, etc., parece dar apoyo a esos argumentos.

En la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas se produjo a partir de la década de los 70 una reducción sustancial de la PEA industrial y una elevación progresiva del nivel de calificación requerido en las fábricas. Ello contribuyó al desplazamiento hacia los servicios personales de mano de obra poco calificada. A diferencia de los establecimientos fabriles que por lo general se localizan en los suelos urbanos de menor valor, los servicios personales suelen responder a las necesidades de las clases medias que habitan las zonas más caras. Bajo estas circunstancias, las distancias entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo asumieron mayor importancia que en el pasado para los trabajadores de menor calificación.

La relevancia de la distancia entre lugares de trabajo y vivienda para el empleo de personas con bajas calificaciones es también dependiente de la topografía laboral urbana. Por

ejemplo, en ciudades como Río de Janeiro, la localización de las favelas permite que segmentos significativos de la población de menores recursos resida a corta distancia de los sectores que concentran la demanda de servicios personales. En cambio, en Buenos Aires y en Montevideo, esas distancias son mayores porque gran parte de los hogares pobres se localiza en la periferia de esas ciudades.

Cuando se trata, en particular, de las oportunidades para el primer empleo, parte del problema del mismatch radica en el bajo dinamismo interno de las economías de los barrios pobres, dado que la proporción de trabajadores estables y protegidos se relaciona positivamente con el flujo de dinero y el dinamismo del intercambio de bienes y servicios. Desde este punto de vista, el hecho que personas con niveles educativos similares presenten índices de empleo distintos según la composición social de sus barrios también puede atribuirse a diferencias en cuanto a las oportunidades locales de trabajo.

Los resultados de un estudio sobre San Pablo arrojan alguna luz sobre lo anterior. El estudio tuvo la particularidad de recoger datos de las empresas instaladas en distritos de diferente composición social (Gomez y Amitrano, 2004). Como se observa en el cuadro I.8 hay diferencias significativas en las remuneraciones medias que reciben los asalariados según la composición social del distrito donde se instala la empresa. Esas diferencias mantienen su significación cuando se controlan por el nivel de calificación de los trabajadores, por el tamaño de los establecimientos o por el sector de actividad donde operan. En suma, estos resultados parecen indicar que la calidad de la inserción en el mercado laboral de los trabajadores que residen en barrios pobres se resiente no solo por la distancia entre el lugar de residencia y los lugares donde se concentra la demanda de trabajo, sino también por el carácter desfavorable de las condiciones laborales locales vis a vis las que priman en distritos más afluentes, por la discriminación laboral que afecta a los trabajadores que residen en los barrios más estigmatizados y por el exceso de oferta de mano de obra no calificada en los vecindarios pobres.

**Cuadro I.8**  
**BRASIL (REGIÓN METROPOLITANA DE SAN PABLO): REMUNERACIÓN MEDIA DE LOS**  
**ASALARIADOS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SECTOR DE ACTIVIDAD, SEGÚN LA COMPOSICIÓN**  
**SOCIAL DEL DISTRITO DONDE SE LOCALIZAN LOS ESTABLECIMIENTOS, 2000**  
*(valores en salarios mínimos del 2000)*

Características de los establecimientos productivos.	Composición social de los distritos			Total
	Pobres	Clases medias	Ricos	
<b>Nivel de instrucción de los empleados</b>				
Primaria incompleta	3,64	3,93	4,29	3,86
Primaria completa	3,73	4,10	4,67	4,02
Enseñanza media	4,72	5,32	6,49	5,23
Superior incompleta	7,32	8,16	10,03	8,09
Superior completa	10,71	12,54	16,19	12,29
<b>Sector de actividad económica</b>				
Industria	4,65	5,36	7,89	5,40
Servicios	4,06	5,17	7,43	5,02
Comercio	3,40	3,92	5,48	3,90
Construcción civil	3,46	3,80	4,94	3,84
Administración pública	6,39	8,81	13,48	10,29
<b>Salario medio final total todas las áreas</b>	<b>4,71</b>	<b>5,36</b>	<b>7,25</b>	<b>5,35</b>

**Fuente:** Gomez y Amitrano (2004).

En conjunto, las diferencias en las oportunidades de empleo sugieren que la residencia en las cercanías de los barrios más afluentes tiene importantes ventajas para los trabajadores de bajas calificaciones. Por ende, no sorprende encontrar, en Santiago, en Montevideo, en Buenos Aires y en Río de Janeiro, entre otras ciudades, manchones de pobreza alrededor de vecindarios de clase media y media alta, lo que seguramente responde a estrategias de los hogares de menores recursos para compatibilizar vivienda con trabajo (Brain y Sabatini, 2007).

## **b) Estigmas**

El aumento de la distancia física y social entre los vecindarios pobres y el resto de la ciudad también altera la forma en que las clases sociales se miran unas a otras. Esas transformaciones resultan de la confluencia de dos procesos. Por un lado, al disminuir las oportunidades de sociabilidad entre las clases, aquellas que forman parte de los circuitos principales de la sociedad urbana van perdiendo su capacidad para “colocarse en el lugar de la otra” (empatía), lo que favorece la elevación de los umbrales de tolerancia a las desigualdades y a las diversas manifestaciones de la miseria en las calles de la ciudad. Por otro, la densidad de carencias en los barrios pobres produce fisuras en sus tejidos sociales por las que germinan subculturas marginales. Los consecuentes estados de desorden afectan la imagen pública de esos barrios. Aquellos cuyos patrones de comportamiento son percibidos por el resto de la sociedad urbana como más exóticos y peligrosos se catalogan como “zonas rojas”.

La combinación de ambos procesos favorece la creación de estigmas. Estas imágenes llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos<sup>19</sup>. Para nuestros propósitos, importa destacar que dichas imágenes, que imponen su sello negativo a ciertas zonas de la ciudad, son utilizadas por los empleadores cuando reclutan mano de obra no calificada.

## **c) Capital social. Oportunidades de información y contactos sobre empleo que se derivan de la composición social particular de cada barrio.**

Para los residentes en un barrio, el aumento de la proporción de vecinos con vínculos frágiles con el mercado laboral implica una disminución de interacción con personas insertas en ese mercado y, consecuentemente, de oportunidades de información y contactos útiles para la obtención de empleo. Las sinergias negativas que se activan en situaciones de este tipo afectan la disposición de los residentes al trabajo por varias vías. Primero, porque las redes vecinales se revelan como fuentes irrelevantes de recursos para la obtención de empleo. Segundo, porque las rutinas y disciplinas del mundo del trabajo dejan de operar como los parámetros fundamentales sobre los cuales se organiza la sociabilidad y la vida cotidiana vecinal. A la vez de deteriorar el tono de la convivencia,

---

<sup>19</sup> Para más detalles sobre las percepciones de ser objeto de discriminación que sustentan los más pobres en América Latina, véase la sección siguiente sobre brechas psicosociales.

esta situación reduce la capacidad de las redes vecinales para sostener la creencia que el trabajo regular es la vía más adecuada para mejorar las condiciones de vida. Tercero, porque ese mismo entorno no genera espacios para el aprendizaje de ciertas destrezas sociales que favorecen la empleabilidad, ya sea porque proveen elementos útiles para conseguir trabajos o para mantenerse en ellos.

#### **d) Inseguridad**

Los estudios sobre barrios en los que se produce un aumento de la incidencia de problemas laborales muestran que con ello también aumenta la inseguridad pública y el nivel de desconfianza interpersonal<sup>20</sup>. Tales situaciones limitan el margen de maniobra que tienen los hogares para movilizar su fuerza de trabajo. El temor a las agresiones, a los robos y a la exposición de los niños a peligros e influencias indeseadas congela recursos de las familias, los que deben dedicarse a proteger a sus miembros y a cuidar sus bienes en vez de ser asignados a generar ingresos. El clima de inseguridad también influye en la elección de ocupaciones al definir restricciones horarias al tránsito por espacios públicos que los vecinos han dejado de controlar (Suárez, 2004; Zaffaroni, 1999).

#### **e) Socialización**

Para los niños y los adolescentes, el barrio es un ámbito de socialización. Esa capacidad socializadora depende de la proporción de ejemplos exitosos de asociación entre trabajo y éxito en la vida, de la eficiencia de los patrones normativos locales, o del nivel de control de las calles por subculturas marginales que rechazan las vías convencionales de movilidad (educación y trabajo) e inducen comportamientos incompatibles con el ascenso social por esas vías. Los barrios con altas concentraciones de pobreza experimentan, de manera constante y larvada, una pugna entre una y otra opción, entre quienes procuran resistir la desafiliación social y quienes, víctimas ya del desaliento, aceptan la ruptura con los marcos normativos generales y exploran vías no legítimas para mejorar sus condiciones de vida. En suma, un entorno marcado por la debilidad de los lazos con el mundo del trabajo no provee los modelos de rol adecuados para la integración de niños y jóvenes, mientras que la presencia de subculturas marginales expone a las nuevas generaciones a señales, imágenes y hábitos que justifican y refuerzan el desánimo con la educación y el trabajo como vías para superar la pobreza.

## **2. EDUCACIÓN**

Los efectos de los barrios inciden también sobre la formación de capital humano en las etapas previas a la plena inserción de las personas en el mercado de trabajo. Los siguientes estudios, realizados en grandes ciudades latinoamericanas, exploran las relaciones entre el lugar de residencia y el desempeño educativo de niños y adolescentes. En cuatro de ellos –los referidos a Río de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo y Santiago

---

<sup>20</sup> En la siguiente sección se presentan algunos antecedentes empíricos sobre la desconfianza interpersonal en los países de la región.

– el desempeño educativo se mide a través de los resultados de pruebas de evaluación académica en alumnos de cuarto o sexto grado de nivel primario. En México, en cambio, se estudia la deserción en alumnos que cursaban el tercer año de la enseñanza media. En San Pablo, se examina el impacto indirecto del barrio a través de sus efectos en los maestros que allí ejercen sus funciones.

Los resultados en Buenos Aires muestran que, a igualdad de características individuales, familiares y escolares, el hecho de residir en vecindarios con escasos recursos tiene un efecto negativo sobre el rendimiento educativo medido por los puntajes en las pruebas de lengua y matemática. (Groisman y Suares, 2007). El trabajo revela que mientras el rango de variación en los puntajes de lengua y matemáticas en los distritos escolares de la ciudad de Buenos Aires es de aproximadamente 21 puntos, el hecho de residir en vecindarios con escasos recursos reduce los puntajes promedio en aproximadamente 5 puntos.

En Santiago, donde los barrios son caracterizados por sus tasas de desempleo, el estudio encuentra una asociación negativa entre concentraciones de desempleados y desempeños educativos de los niños medidos por las pruebas SIMCE (Flores, 2007). Esa asociación es congruente con las teorías que afirman que un entorno marcado por la debilidad de los lazos de los adultos con el mercado de trabajo erosiona la convivencia vecinal y reduce su capacidad de brindar información y ejemplos útiles para la integración de los niños y adolescentes en la sociedad. Se pueden destacar tres hallazgos adicionales de este estudio. Primero, un punto adicional en la tasa de desempleo del barrio donde se ubica la escuela implica 1.13 puntos menos de SIMCE. Segundo, los puntajes SIMCE están fuertemente asociados a la dependencia administrativa de la escuela, siendo más bajos en las públicas que en las privadas subvencionadas, y en éstas que en las privadas no subvencionadas. Pero al mismo tiempo, una parte del efecto de la segmentación escolar sobre los puntajes es explicado por el barrio donde están las escuelas<sup>21</sup>. Finalmente, la segregación residencial también tendría efectos indirectos en los resultados educacionales de los niños. “Todo lo demás constante, una unidad adicional de satisfacción laboral entre profesores que trabajan en escuelas de barrios no segregados, aumenta el rendimiento de los niños en 4,4 puntos. En barrios segregados, en cambio, esta mayor satisfacción laboral se traduce en solo 0,4 puntos adicionales de SIMCE” (Flores, 2007).

En Río de Janeiro la medición del desempeño se hizo a través de un indicador de rezago escolar de alumnos de la 4<sup>o</sup> y 8<sup>o</sup> serie (Queiroz Ribeiro, Franco y Alves, 2007). El estudio encuentra que los niños que residen en favelas cercanas a barrios con altos porcentajes de estratos medios y altos muestran probabilidades de rezago escolar mayores que los niños que residen en favelas rodeadas de barrios pobres. Estas diferencias se acentúan cuando los autores analizan el abandono escolar entre adolescentes de 14 a 17 años. En efecto, el resultado estimado indica que el riesgo de abandono entre los residentes de favelas situadas en las cercanías de barrios afluentes, o en las cercanías de barrios pobres, es 74%

---

<sup>21</sup> La asociación entre el tipo de dependencia administrativa escolar y los puntajes en las pruebas de evaluación disminuye cuando se utiliza como variable de control la tasa de desempleo barrial, lo cual sugiere que una parte de la variación en el desempeño de los niños en las pruebas de evaluación es explicada por las características socioeconómicas del vecindario donde residen.

y 57% mayor, respectivamente, que el riesgo de deserción en adolescentes que residían fuera de las favelas.

Estos resultados desafían las hipótesis que postulan efectos positivos sobre los logros educativos de la heterogeneidad en la composición social de los entornos geográficos que rodean a los niños y, por esa razón, tienen un interesante potencial heurístico para el desarrollo de teoría sobre los efectos del vecindario. Dos ejemplos: cuáles son las condiciones bajo las cuales la proximidad con niños de otros estratos sociales lleva a que en sus pares pobres prime uno u otro de dos tipos opuestos de disposiciones: o bien resentimiento y rechazo, posiblemente asociados a sentimientos de privación relativa, o conformidad y empatía, posiblemente vinculadas a aspiraciones de integración y movilidad social? Cuales son las características de las estructuras de oportunidad, legítimas e ilegítimas, que se establecen en las fronteras territoriales entre la pobreza y la afluencia, en ese espacio donde los niños pobres no pueden dejar de estar expuestos, cotidiana y directamente, a estilos y condiciones de vida muy alejados de los propios?.

En México se exploraron los efectos de la composición social de los barrios sobre la deserción escolar entre el ciclo básico y el bachillerato como indicador de desempeño educativo (Solís, 2007). El estudio encuentra que en la medida en que empeora la situación socioeconómica del vecindario, se incrementa significativamente la probabilidad de abandono de la escuela con posterioridad al término del primer ciclo de la educación secundaria<sup>22</sup>. Cuando se controlan las características individuales y de los hogares esa probabilidad se reduce pero sigue siendo alta y significativa, y su nivel sólo desciende cuando se introducen como variables intervinientes algunas características de los colegios. El autor llama la atención sobre el que las características de los colegios que absorben los efectos del vecindario “son aquellas que denotan la interiorización de la desigualdad socioeconómica en la institución escolar (si la escuela es pública o privada, el origen social de los profesores y el nivel socioeconómico medio de los estudiantes)” por lo que sugiere que “la desigualdad en el nivel socioeconómico de los vecindarios y la desigualdad socioeconómica *interiorizada* en las escuelas no operan en forma independiente, sino que se refuerzan mutuamente para reproducir la inequidad en las probabilidades de continuidad escolar al bachillerato.”

El estudio en San Pablo brinda apoyo a la idea que los efectos sobre los resultados educativos de la composición social de los barrios pueden transmitirse indirectamente a los niños a través del impacto de los barrios sobre los maestros (Torres, Pavez, Gomes y Bichir, 2007). El estudio constata que el sistema de normas que regula la distribución de docentes en las escuelas estatales o municipales ubica en las escuelas de la periferia a los maestros con bajas puntuaciones en el concurso público y a los que recién ingresan en el sistema de educación. Los maestros efectivos y con más puntaje eligen las escuelas mejores por su localización, su organización, su infraestructura, la peligrosidad del entorno y la constitución del alumnado. Esta estructura de incentivos favorece una alta rotación y ausentismo de profesores en las áreas marginales, y particularmente en las favelas, todo lo cual dificulta la implementación de acciones articuladas y permanentes.

---

<sup>22</sup> En rigor, por cada desviación estándar del índice socioeconómico del vecindario la probabilidad de abandonar los estudios después del ciclo básico medio se incrementa en un 58%. Para más detalles, véase Solís (2007).

Los sistemas de incentivos que buscan revertir esta situación no parecen ser suficientes para modificar las preferencias de los maestros más calificados. Finalmente, el estudio presenta los resultados de entrevistas en profundidad a maestros que se desempeñan en áreas de la ciudad de diferente composición social. Los resultados revelan percepciones de las zonas marginadas como peligrosas y expectativas muy bajas con respecto a los logros educativos de los niños que allí residen.

Un estudio realizado en Montevideo utilizó modelos jerárquicos lineales para poner a prueba los efectos del vecindario sobre los puntajes en las pruebas de evaluación académica de alumnos en sexto año de la escuela primaria (Katzman y Retamoso, 2007). El estudio encontró que el efecto neto sobre los aprendizajes del aumento de una unidad en el nivel socioeconómico del vecindario era mayor que el de aumentos similares en los niveles socioeconómicos de las escuelas y las familias. Y que esa relación se mantenía cuando se controlaban otras características de las escuelas y de los niños que podían incidir en su aprendizaje. Un segundo hallazgo apunta a que, manteniendo los controles anteriores, en los barrios en los que predominaban ocupaciones de alto status se verificaba un efecto adicional positivo en la pendiente formada por el nivel socioeconómico de los alumnos y sus puntajes en las pruebas de aprendizaje. Finalmente, se encontró que, con los mismos controles, cuanto más extensa la mancha geográfica de barrios con bajo capital educativo alrededor de la residencia de un alumno, menor era el efecto positivo del nivel socioeconómico de sus familias sobre los puntajes en las pruebas de aprendizaje.

En síntesis, en un campo en el que todavía queda mucho por debatir, los resultados de los trabajos citados abonan la postura que la composición social de los barrios en las grandes ciudades tiene efectos significativos sobre los logros educativos de niños y adolescentes.

### **3. DESAFILIACION INSTITUCIONAL DE ADOLESCENTES**

En los dos acápite anteriores se examinaron por separado los efectos de la composición social de los barrios sobre el empleo y los logros educativos de los residentes. Por sus implicaciones en sus futuras condiciones de vida es conveniente ahora explorar brevemente los efectos de los barrios sobre la fortaleza de los vínculos que los adolescentes establecen con ambas esferas.

La noción de “desafiliación institucional” alude a una situación de debilidad extrema de esos vínculos, esto es, a la situación de los adolescentes que no trabajan ni estudian. Dado que el mercado laboral y el sistema educativo constituyen las fuentes de activos más importantes para una buena integración a la sociedad, la marginación de estas instituciones aumenta la vulnerabilidad de los adolescentes a la pobreza y a la exclusión social.

Un informe del Ministerio de Trabajo de la Argentina identifica a los 320.000 jóvenes que no trabajan, no buscan trabajo ni estudian como un núcleo duro de exclusión social, “especialmente vulnerable a situaciones de anomia y riesgo social, en muchos casos

vinculado al desarrollo de formas ilegales o extralegales de subsistencia” (Bermúdez, 2005). A su vez, los resultados de un estudio realizado en tres metrópolis brasileras muestran que la desafiliación institucional entre adolescentes y jóvenes se concentra en las áreas más pobres de esas ciudades (Queiroz Ribeiro, 2004).

**Cuadro I.9**  
**BRASIL (3 CIUDADES): PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIA, NO TRABAJA NI BUSCA TRABAJO, SEGÚN LA COMPOSICIÓN SOCIAL DEL ÁREA DE EXPANSIÓN DOMICILIARIA (AED) DONDE RESIDE, 2004**

Metrópolis	Composición social de las AEDs			Total
	Baja	Media	Alta	
Río de Janeiro	55	36	9	100%
San Pablo	63	30	7	100%
Belo Horizonte	73	21	6	100%

**Fuente:** Queiroz Ribeiro (2004).

**Notas:** /a. la clasificación de las AEDs según su composición social se realizó en base a datos de niveles de educación para la población mayor de 16 años y sobre los niveles de ingreso individual para todas las personas de 14 años y más

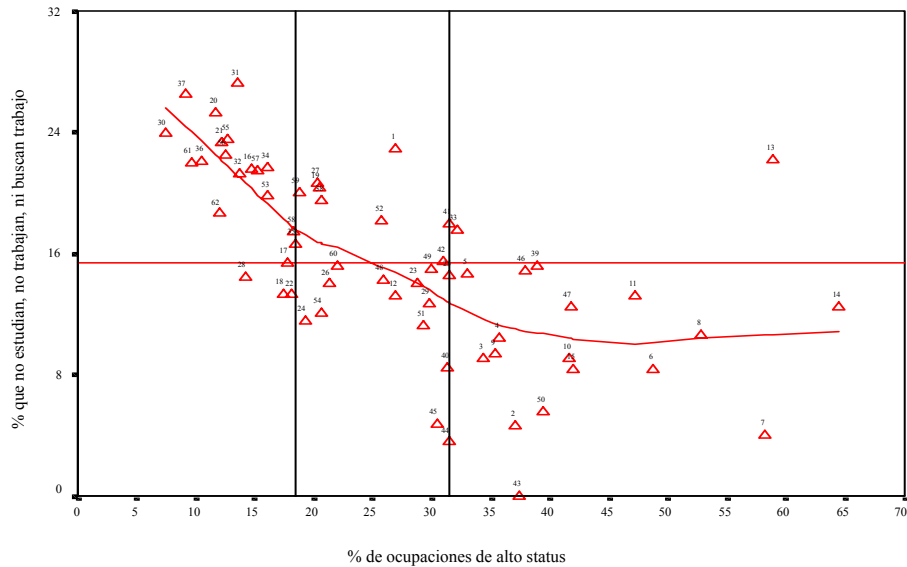
Si bien los datos del cuadro I.9 muestran con claridad que la desafiliación entre adolescentes y jóvenes se concentra en los barrios más desaventajados de las grandes ciudades brasileras, no permiten aislar el hipotético efecto de la composición social del vecindario de los efectos de las características de las familias que allí residen. Con ese propósito, el cuadro I.10 recurre a datos de Montevideo que, además de la composición social de los barrios, permiten controlar por el clima educativo de los hogares donde residen adolescentes no emancipados con problemas de desafiliación institucional. En la elección de la variable de control se tuvo en cuenta que el clima educativo de los hogares es uno de los predictores más potentes de la desafiliación institucional de los jóvenes (CEPAL, 1994; MEMFOD, 2002). Por su parte, en el gráfico I.12 se presenta la distribución de todos los barrios de Montevideo ordenados por el porcentaje de ocupaciones de alto status, según el porcentaje de jóvenes varones de 15 a 24 años que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo y que residen en hogares donde el promedio de educación de los adultos no supera los 9 años de estudio.

**Cuadro I.10**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): PORCENTAJE DE VARONES DE 15 A 19 AÑOS NO EMANCIPADOS QUE NO ESTUDIAN, NO TRABAJAN NI BUSCAN TRABAJO, POR CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO Y SEGÚN EL CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, 1996**

Clima educativo del hogar	Contexto educativo del segmento			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Hasta 6 años	28,2	24,9	19,1	26,3
Mas de 6 hasta 9	26,2	23,3	16,1	23,1
Mas de 9 años	21,9	18,1	12,5	15,5
Total	26,8	22,0	13,8	21,4

**Fuente:** Kaztman (1999).

**Gráfico I.12**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): BARRIOS ORDENADOS SEGÚN EL PORCENTAJE DE OCUPACIONES DE ALTO STATUS Y EL PORCENTAJE DE VARONES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN Y QUE RESIDEN EN HOGARES DONDE LOS ADULTOS TIENEN MENOS DE 9 AÑOS DE ESCOLARIDAD, 1996**  
**(porcentajes)**



**Fuente:** Kaztman, 1999.

Notas: /a. Las ocupaciones de alto status consideradas son patrón, gerente, directivo, administrador, científico, artista, intelectual o profesional. /b. El indicador de desafiliación institucional incluye en el numerador a los sujetos de 15-24 años no emancipados, que no estudian, no trabajan y tampoco buscan trabajo. /c. La curva que se presenta ha sido ajustada a través del procedimiento "Lowess smooths", que opera con promedios móviles ponderados, sin suponer una relación funcional específica para el ajuste.

Los resultados del cuadro I.10 y del gráfico I.12 muestran una relación negativa entre el nivel socioeconómico medio del barrio donde los jóvenes residen y la incidencia de la desafiliación institucional, cualquiera sea el nivel educativo de los padres<sup>23</sup>. Para los propósitos de la robustez del análisis expuesto, se debe tener en cuenta que las edades consideradas (particularmente el grupo etario analizado en el cuadro I.10) permiten asumir que una alta proporción de los individuos nacieron o se socializaron en los barrios donde residen, y que no fueron ellos los que tomaron la decisión de radicarse en esas zonas. En general, el estudio de los efectos de la composición social de los barrios sobre niños o adolescentes reduce la posibilidad que las asociaciones estén contaminadas

<sup>23</sup> Cabe considerar la posibilidad que las mismas variables familiares no observadas que incidieron en la localización territorial de los padres puedan influir en la desafiliación institucional de los hijos a través de la socialización familiar. Si ese fuera el caso, se estaría en presencia de una relación espuria entre entorno vecinal y comportamientos, con la diferencia que esta vez sería intermediada por las familias. La sospecha anterior es abonada por el reconocimiento que el nivel educativo de los padres efectivamente incide en la desafiliación institucional de los hijos. De cualquier modo, algunos datos del Cuadro I.10 contradicen esa idea, puesto que en algunos casos el efecto del vecindario parece ser más importante que el efecto del nivel educativo de la familia. Por ejemplo, los adolescentes de hogares con clima educativo alto pero que residen en barrios de composición socioeducativa baja muestran tasas de desafiliación institucional (21.9%) mayores que las de los adolescentes que provienen de hogares que se ubican en el otro extremo, esto es, en hogares con bajo clima educativo pero que residen en barrios con composición socioeducativa alta (19.1%).

por sesgos de selección<sup>24</sup>. Por ende, cuando se corrobora una relación significativa entre la composición social de los barrios y los comportamientos adolescentes, la atribución de causalidad al contexto barrial resulta menos riesgosa que en el caso de los adultos.

#### **4. COMPORTAMIENTOS REPRODUCTIVOS DE ADOLESCENTES**

Por sus consecuencias sobre el bienestar futuro de las mujeres y de los niños, la maternidad a temprana edad suele plantearse como una conducta que refuerza los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de las desigualdades. El riesgo de la maternidad temprana es particularmente elevado en los estratos más bajos de la sociedad. De hecho, en América Latina la probabilidad de ser madre entre las muchachas de esos estratos es cinco veces mayor que entre sus pares del estrato alto (CEPAL, 2005).

Son varios los rasgos de estos comportamientos que contribuyen a su carácter de riesgo. Uno de ellos es su asociación con la interrupción de los estudios. Aun cuando en la mayoría de los casos la deserción del sistema educativo es previa al embarazo, la maternidad temprana reduce la probabilidad de reinserción escolar. Un segundo ingrediente de riesgo se vincula al hecho que la deserción del sistema de enseñanza no favorece el ingreso al mercado de trabajo de las madres adolescentes, ya que, como se constata en una edición anterior de este Panorama, la gran mayoría de ellas se dedica a labores domésticas (véase el gráfico II.11 del Panorama social 2004). En tercer lugar, una creciente proporción de nacimientos de madres adolescentes ocurre al margen del matrimonio. Esas circunstancias aumentan la probabilidad, por un lado, que la adolescente no logre constituir pareja estable con el padre del hijo y deba asumir las tareas de crianza sin su apoyo, y por otro, que el hijo no cuente con el soporte material y emocional del padre, ni con el capital social que en el futuro éste podría transferirle a través de sus vínculos familiares y no familiares.

En suma, el relativo aislamiento que produce la maternidad temprana con respecto a la educación y el trabajo bloquea la acumulación de activos en una etapa vital para la incorporación de capital humano y social, reduciendo de ese modo las ya escasas expectativas de movilidad social ascendente que pueden abrigar las muchachas con menores niveles educativos. Así, “la maternidad temprana parece arraigar la pobreza en las mujeres de bajos ingresos” (Buvinic, 1998).

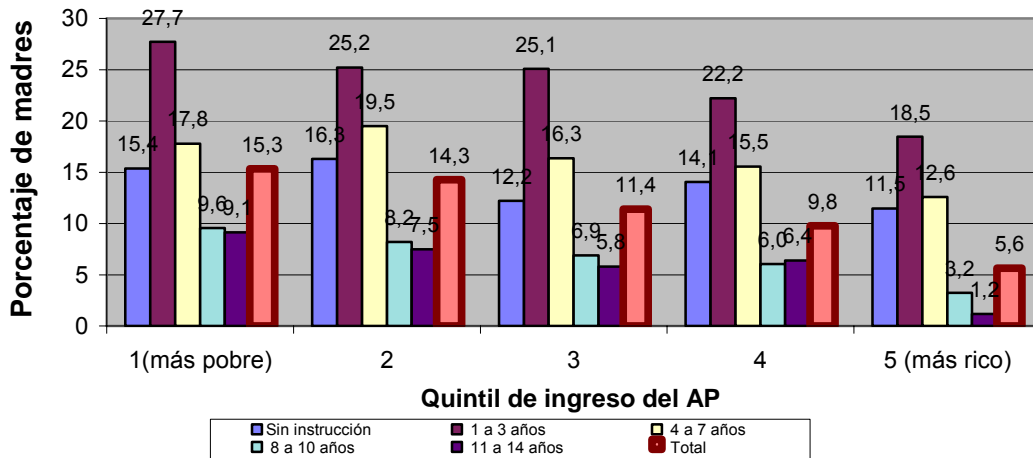
Los resultados de investigaciones sobre los efectos de los vecindarios urbanos en las tasas de fecundidad adolescente en Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo indican que la composición social del lugar de residencia es un factor significativo en la explicación de las variaciones en la incidencia de la maternidad temprana. En todos estos estudios, los autores reconocen la importancia de la educación como predictor de esas

---

<sup>24</sup> Esto refiere a la posibilidad que los determinantes de las variaciones en los comportamientos estudiados sean debidas a la concentración en un determinado espacio de la ciudad de personas que comparten atributos individuales no observables asociados a la decisión de radicarse en esas zonas.

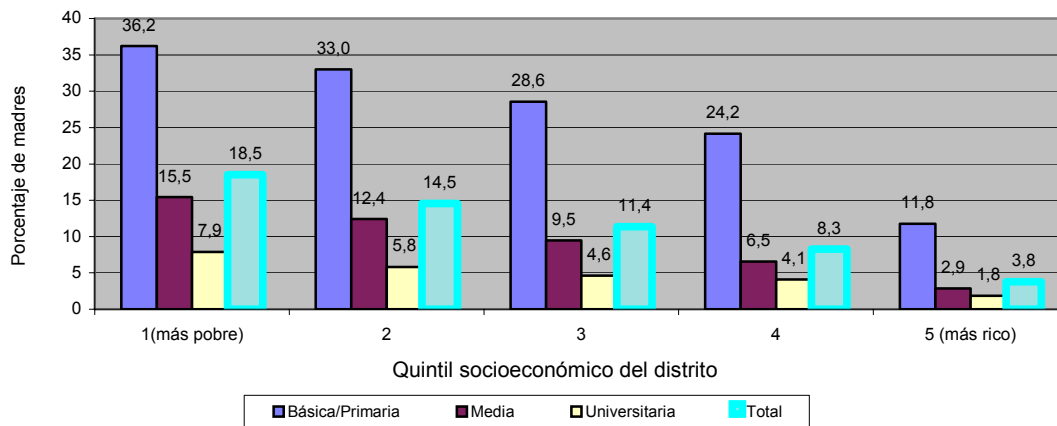
conductas y analizan la relación entre barrio y maternidad temprana controlando por el último año de educación alcanzado por las muchachas. Los atributos considerados para clasificar los barrios fueron distintos en las tres instancias. En Río de Janeiro se consideraron los quintiles de ingreso del área de ponderación muestral; en Santiago, el quintil socioeconómico del distrito censal (Rodríguez, 2006); y en Montevideo, el porcentaje de ocupaciones de alto status en cada barrio (Kaztman, 1999).

**Gráfico I.13**  
**BRASIL (RIO DE JANEIRO): PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 18 AÑOS QUE SON MADRES SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO Y EL QUINTIL DE INGRESOS DEL AREA DE PONDERACIÓN EN LA QUE VIVEN, 2000**



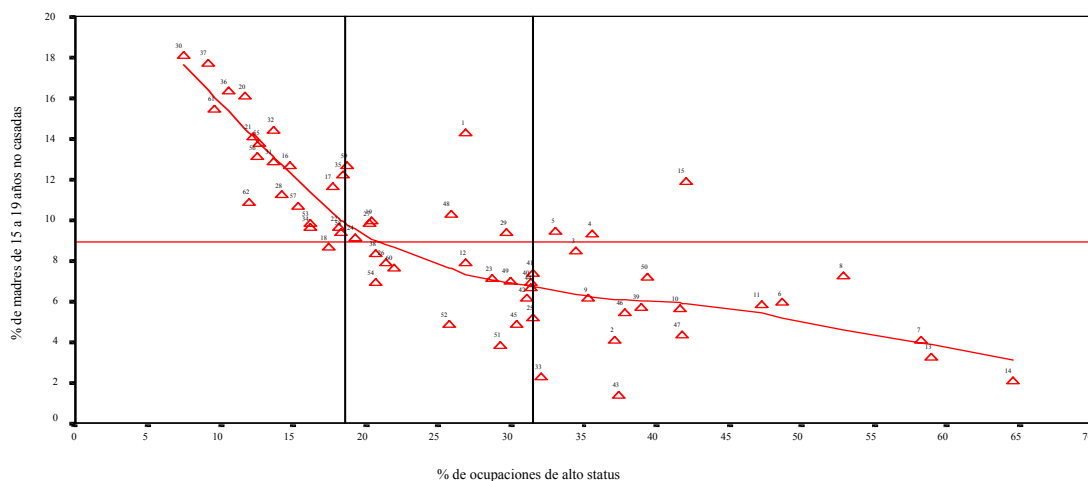
Fuente: Rodríguez (2006).

**Gráfico I.14**  
**CHILE (SANTIAGO): PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO Y EL QUINTIL DE INGRESOS DEL DISTRITO CENSAL EN EL QUE RESIDEN, 2002**



Fuente: Rodríguez (2006).

**Gráfico I.15**  
**URUGUAY (MONTEVIDEO): BARRIOS ORDENADOS SEGÚN EL PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS CON HASTA 9 AÑOS DE ESTUDIO, NO CASADAS, CON HIJOS Y EL PORCENTAJE DE OCUPACIONES DE ALTO STATUS, 1996**



**Fuente:** Kaztman, 1999.

Notas: /a. Las ocupaciones de alto status consideradas son patrón, gerente, directivo, administrador, científico, artista, intelectual o profesional. /b. El indicador de desafiliación institucional incluye en el numerador a los sujetos de 15-24 años no emancipados, que no estudian, no trabajan y tampoco buscan trabajo. /c. La curva que se presenta ha sido ajustada a través del procedimiento “Lowess smooths”, que opera con promedios móviles ponderados, sin suponer una relación funcional específica para el ajuste.

Aun cuando se desconocen los mecanismos a través de los cuales la configuración socioeconómica que caracteriza el lugar de residencia de las adolescentes actúa sobre sus comportamientos reproductivos, la evidencia que surge de los estudios de estas tres ciudades corrobora la presencia de un importante efecto ‘composición social del vecindario’. En Santiago de Chile, “la probabilidad de ser madre adolescente de una muchacha que no ha terminado la educación básica llega al 37% si reside en un distrito que está en el quintil inferior de la distribución socioeconómica de todos los distritos censales de la ciudad; en cambio, cae al 12% si reside en un distrito que está en el quintil superior” (Rodríguez, 2006). En Río de Janeiro, las proporciones de madres entre las adolescentes con 1 a 3 años de educación pasan de 28% en las áreas de ponderación del primer quintil de ingresos a 18% en las áreas del quintil más alto. En los barrios de Montevideo que exhiben proporciones muy bajas de ocupaciones de alto status, la maternidad afecta alrededor de un 18% de las adolescentes con menos de 9 años de educación, reduciéndose a un 4% en los barrios con las proporciones relativas más altas de esas ocupaciones.

Los hallazgos anteriores no son de ningún modo conclusivos. Ciertamente son muchos los atributos del hogar y de las personas, además del nivel educativo de las jóvenes, cuya

incidencia habría que controlar antes de aceptar la existencia de efectos significativos de los barrios sobre los comportamientos reproductivos de las adolescentes. Pero también es cierto que, hasta tanto surjan evidencias más precisas, los resultados analizados hacen aconsejable que los responsables de las políticas contra la pobreza y su reproducción intergeneracional observen con atención los avances en el conocimiento de los efectos de los vecindarios sobre la maternidad temprana.

## **5. CONCLUSIONES**

Dada la multiplicidad de factores que es necesario controlar, la puesta a prueba de hipótesis que afirman la existencia de una relación causa efecto entre dimensiones específicas de los barrios pobres y aspectos del comportamiento de sus residentes resulta compleja y costosa. Este reconocimiento permite anticipar que los avances en la investigación sobre el tema en la región serán lentos, y que al menos a corto plazo tales avances no permitirán hacer afirmaciones contundentes sobre causalidades. Cuando las limitaciones de la información son tan evidentes, los investigadores enfrentan el desafío de formular conjeturas que resulten lo suficientemente sensatas y sugerentes como para persuadir a sus colegas que vale la pena seguir invirtiendo esfuerzos en la línea propuesta. Obviamente, ello depende que los datos, aún con todas sus debilidades, brinden alguna credibilidad a las conjeturas. Pero más que eso, depende que el investigador pueda dar sentido a esos datos enmarcándolos en algún embrión conceptual que ordene las distintas piezas en un cuadro inteligible e interesante.

En este sentido, la idea básica que orientó la descripción anterior sostiene que el tejido social que se forma en los barrios urbanos que concentran personas con vínculos débiles con el mercado de trabajo tamiza y modifica la estructura de oportunidades que brindan las ciudades para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Desde esta perspectiva, los vecindarios son concebidos como contextos ecológicos que mediatizan el acceso de las personas a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales o humanos localizadas en el mercado, en el Estado y en la comunidad. El término “geografía de oportunidades”, introducido por Galster y Killen (1995), captura bien ese particular rasgo mediador que juega la composición social de los barrios en la distribución espacial de las fuentes de activos en las grandes ciudades.

Para la gran mayoría de la población, el trabajo es la principal vía de acceso al capital físico y financiero. Los resultados de los estudios aquí presentados muestran las limitaciones de la geografía de oportunidades laborales en los barrios que concentran personas de bajas calificaciones y que se ubican en la periferia de las ciudades. No es sólo la distancia a los lugares de trabajo y el aislamiento con respecto a los principales circuitos sociales y culturales de la ciudad lo que contribuye a acentuar la fragilidad de los vínculos de los residentes con el trabajo. También importa el efecto agregado que produce la concentración espacial de personas permanentemente frustradas ante la insuficiencia de recursos para satisfacer sus aspiraciones de participación material, sobre la confianza interpersonal, sobre los sentimientos de seguridad, sobre las imágenes estigmatizadas con que se identifica a los residentes y sobre el tono general de la sociabilidad y de la convivencia entre vecinos.

Otro conjunto de los estudios examinados muestra asociaciones significativas entre la homogeneidad en la composición social de los barrios pobres y las posibilidades de acumular capital humano, lo que se refleja en los bajos logros educativos de los niños y los adolescentes. Ello se debe tanto a la incapacidad de padres y vecinos para cumplir un rol complementario al de las escuelas como a las múltiples dificultades que encuentran las escuelas para cumplir en esos barrios con una de sus funciones fundamentales en la integración de las sociedades, esto es, su aptitud para desacoplar las determinaciones sociales de los logros en el aprendizaje. Parecen haber desaparecido las condiciones que otrora favorecieron un ensamble armonioso entre las escuelas, los barrios y las familias en algunas de las grandes ciudades de la región, y que contribuyeron a que hijos de hogares humildes lograran acumular el capital humano necesario para eludir los engranajes de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Uno de los aspectos fundamentales del capital social es que pone a disposición recursos útiles para las personas, recursos que son obtenidos a través del involucramiento en las redes sociales. Es la ausencia o la inestabilidad de esos recursos el determinante principal de la fragilidad del capital social en los barrios de la nueva pobreza urbana. En ellos parece haberse desvanecido el vecindario como fuente de capital social, como se desvanecieron los barrios obreros que se localizaban en las cercanías de los centros fabriles y en los que la conciencia de clase enraizada en la experiencia de trabajo se robustecía en la convivencia del vecindario, y como también se desvanecieron las ilusiones de algunos reformistas urbanos que percibieron los movimientos ligados a las ocupaciones de tierras y a la vivienda social como posibles recreadores en los barrios pobres de las solidaridades erosionadas por la crisis del mundo del trabajo.

En las grandes ciudades de los Estados Unidos y de los países europeos se aplica una amplia gama de políticas habitacionales y de ordenamiento urbano que tienen como propósito promover la integración social y reducir la segregación espacial de los hogares con las configuraciones de activos más débiles. Lo mismo está comenzando a pasar, pero en mucho menor escala, en algunas ciudades de América Latina (Brain, Cubillos y Sabatini, 2007).

No es posible en este apartado hacer una enumeración de la variedad de alternativas de políticas que se plantean en este campo. Sin embargo, se puede afirmar que todas ellas buscan mejorar aspectos de la ciudad que tienen que ver con las distancias físicas y las distancias sociales entre pobres y no pobres. Los cambios en las localizaciones de las viviendas sociales, los subsidios al transporte y a los alquileres, los créditos blandos para que las familias de escasos recursos puedan comprar su vivienda en las áreas formales de la ciudad, el mejoramiento de los flujos de información desde donde se concentran las oportunidades ocupacionales para personas con bajas calificaciones relativas y los lugares donde éstas residen, son algunas de las acciones que inciden directamente en el acortamiento de las distancias físicas entre residencia y trabajo o en la corrección de sus efectos negativos.

A su vez, los subsidios habitacionales cruzados, la reserva de una cierta cantidad de viviendas sociales para todo municipio metropolitano, la intervención en las escuelas para promover el “mixing social” en la composición del alumnado, y la ampliación y mejoramiento de la calidad de los espacios y de los servicios públicos, son algunas de las medidas que, deliberadas o no, tienen efectos positivos sobre la disminución de las distancias sociales. De lo que se trata con todas estas medidas, es de generar y, en algunos casos, recrear, ámbitos que favorecen el despliegue “natural” de la sociabilidad y de la convivencia entre las clases.

## **E. POBREZA, EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL: ALGUNAS BRECHAS PSICOSOCIALES**

**La pobreza y la inequidad no pueden reducirse a sus expresiones materiales. En la actualidad, existen múltiples brechas psicosociales que separan a los más vulnerables de los grupos más acomodados en la región, distancias que amenazan a la cohesión social. Así, para avanzar en la superación de la pobreza y en la cohesión social, se requieren políticas multidimensionales, que complementen las acciones para mejorar las condiciones materiales de existencia con intervenciones que creen las oportunidades necesarias para que los más vulnerables construyan mayores expectativas de movilidad social, incrementen su confianza en las instituciones, se sientan más incluidos y participen más activamente en las decisiones que inciden en sus oportunidades de vida.**

En los últimos años, se ha observado en la región una mayor preocupación por los aspectos no materiales de la pobreza y la inequidad, interés que deviene en lo fundamental de las nuevas dinámicas generadas por la inserción de los países de América Latina en la economía global, procesos que estarían creando nuevas modalidades de exclusión que podrían erosionar a la cohesión social. Se ha señalado que la profundización de las brechas sociales, económicas y culturales, la pérdida de confianza en las instituciones, la erosión de los sentidos de pertenencia y el desinterés por los asuntos públicos estarían generando las condiciones para una mayor exclusión de los pobres (CEPAL, 2007c). También se ha indicado que en un contexto caracterizado por la disminución de la solidaridad, por el debilitamiento de los vínculos comunitarios, por la erosión de los mecanismos empleados por los más carenciados para enfrentar los riesgos, por una baja participación y por una escasa confianza en las instituciones, los pobres se hacen más vulnerables, porque tienen menos recursos para enfrentar las crisis, lo cual puede acentuar la reproducción de la pobreza (CEPAL, 2007c; Narayan, et.al., 2000).

A pesar de la mayor relevancia de los aspectos no materiales de la pobreza y la inequidad en los discursos que fundamentan las políticas sociales en la región, hasta ahora en América Latina no se han realizado estudios cuantitativos con cobertura regional<sup>25</sup>, que permitan identificar las principales brechas psicosociales entre los distintos estratos socioeconómicos en aspectos como la calidad de las relaciones sociales, la participación y la confianza en las instituciones y las expectativas de movilidad social (Kaztman, 2007), ámbitos cruciales para el diseño de políticas de inclusión y cohesión no limitadas a los aspectos materiales del desarrollo. En consecuencia, en esta sección se realiza una **exploración<sup>26</sup> de algunas de estas brechas psicosociales**, a través del análisis de las

<sup>25</sup> La evidencia disponible sobre los aspectos psicosociales de la pobreza y la inequidad se limita a datos cualitativos. Entre las primeras etnografías, destacan los estudios de Oscar Lewis en la década de 1960 y que dieron lugar a la llamada “cultura de la pobreza”. Más recientemente, se debe mencionar la investigación “La Voz de los Pobres” (Narayan et.al., 2000), estudio que incluyó a Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Jamaica.

<sup>26</sup> Es importante subrayar el carácter exploratorio de este ejercicio; así, no se trata de identificar las características de los países (o de grupos de países) que podrían influir en rupturas diferenciales del tejido social, y tampoco se busca

percepciones y conductas de sujetos de distintos estratos socioeconómicos en 18 países de América Latina con respecto a: 1) la movilidad social entre las generaciones, 2) la confianza en las instituciones del estado y la participación ciudadana y, 3) las prácticas de discriminación.

## 1. EXPECTATIVAS DE MOVILIDAD SOCIAL INTER-GENERACIONAL

Las expectativas de movilidad social constituyen las bases de una sociedad fundada en la meritocracia y en la igualdad de oportunidades. Estas expectativas son esenciales para la motivación, puesto que suponen la creencia de que el esfuerzo personal permite ascender en la escalera social y mejorar las condiciones de vida. Se ha planteado que en sociedades que limitan fuertemente el acceso a las oportunidades es poco probable que los más pobres crean en el principio meritocrático, lo cual constituye una amenaza para la cohesión social, por cuanto las restricciones en el acceso a los recursos pueden incrementar la brecha entre expectativas y aspiraciones, la cual a su vez podría convertirse en respuestas de frustración - agresión que erosionen la integración social (CEPAL, 2007c). Entre los más pobres, las experiencias reiteradas de fracaso en los intentos de movilidad y la constatación de la acumulación de desventajas pueden provocar percepciones de que la estructura de oportunidades tiene un carácter cerrado y de que no hay posibilidades de movilidad entre las generaciones.

En la literatura se ha planteado que las escasas expectativas de futuro son expresiones centrales de la exclusión y de la pobreza extrema. En situaciones de desempleo prolongado, las personas podrían sentirse sin poder para enfrentar fuerzas que están más allá de su control. Esta lógica puede replicarse al analizar la situación de quienes participan en la economía informal; la pérdida de expectativas de futuro puede producirse por la permanencia en empleos inseguros y mal pagados (Atkinson, 1998). Para algunos autores, la reproducción de la pobreza tendría lugar mediante el traspaso de creencias y actitudes, donde la desesperanza sería uno de los aspectos más importantes de las experiencias prolongadas de marginalidad (Lewis, 1969), mientras que para otros, las bajas expectativas de movilidad, como otras expresiones de deterioro del tejido social, se explicarían en buena parte por los procesos de aislamiento social y concentración de la pobreza en las zonas urbanas, mecanismos que reproducirían la desigualdad y la deprivación<sup>27</sup>.

Una manera de aproximarse a las brechas en las expectativas de movilidad intergeneracional está constituida por las evaluaciones que realizan las personas de distintos grupos socioeconómicos con respecto a su bienestar actual y sobre el bienestar que esperan tendrán sus hijos. Los datos para 18 países de la región muestran que las percepciones sobre el bienestar presente y las expectativas con relación al futuro de los hijos varían sistemáticamente de acuerdo a la situación socioeconómica de los hogares en los cuales las personas residen, y que *los sujetos que viven en hogares con una mayor*

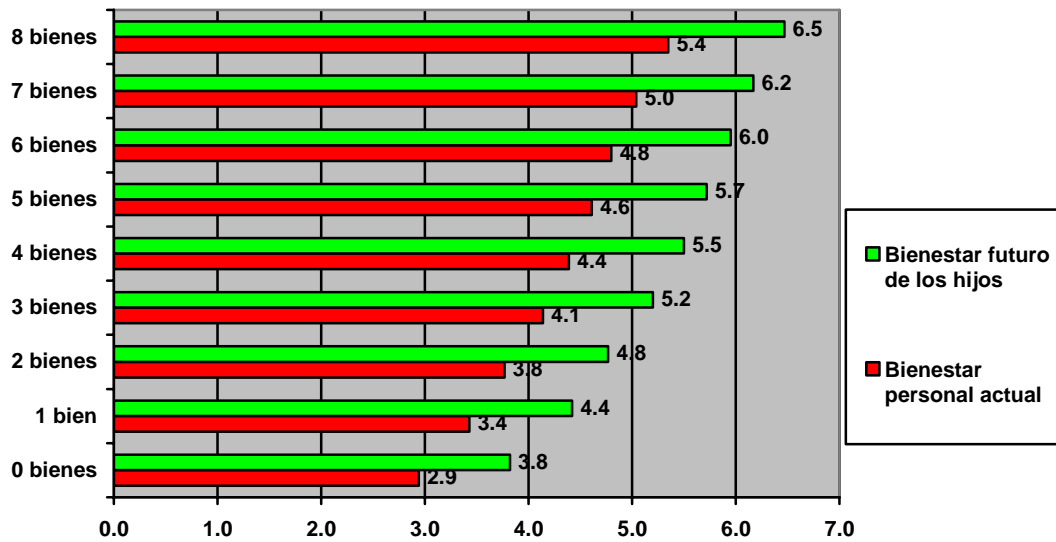
---

contrastar las teorías que han tratado de explicar la reproducción de la pobreza, ya sea como el resultado de una subcultura o en tanto producto de adaptaciones ante situaciones desfavorables (Rankin y Quane, 2000).

<sup>27</sup> Para más detalle, véase la sección anterior de este mismo capítulo.

disponibilidad de bienes y servicios evidencian mayores expectativas con relación al futuro de los hijos que quienes pertenecen a hogares con menos recursos. También se debe notar que en todas las condiciones socioeconómicas, las expectativas sobre el futuro de los hijos superan a las percepciones de bienestar actual; así, incluso quienes residen en los hogares con menos recursos piensan que el bienestar de sus hijos será mayor al que ellos tienen en la actualidad. En todo caso, en este último grupo las expectativas de futuro de sus hijos se sitúan bajo la mitad de la escala (media de 3,8 en una escala de 1 a 10), lo cual indica que los más pobres creen que sus hijos vivirán mejor que ellos, pero seguirán teniendo niveles de bienestar por debajo del promedio social (véase el gráfico I.16).

**Gráfico I.16**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR PERSONAL ACTUAL, BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS Y DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS EN LOS HOGARES, 2006**  
 (valores en promedios, escala de auto-evaluación de 1 a 10, donde 1=las personas más pobres y 10 =las personas más ricas)



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

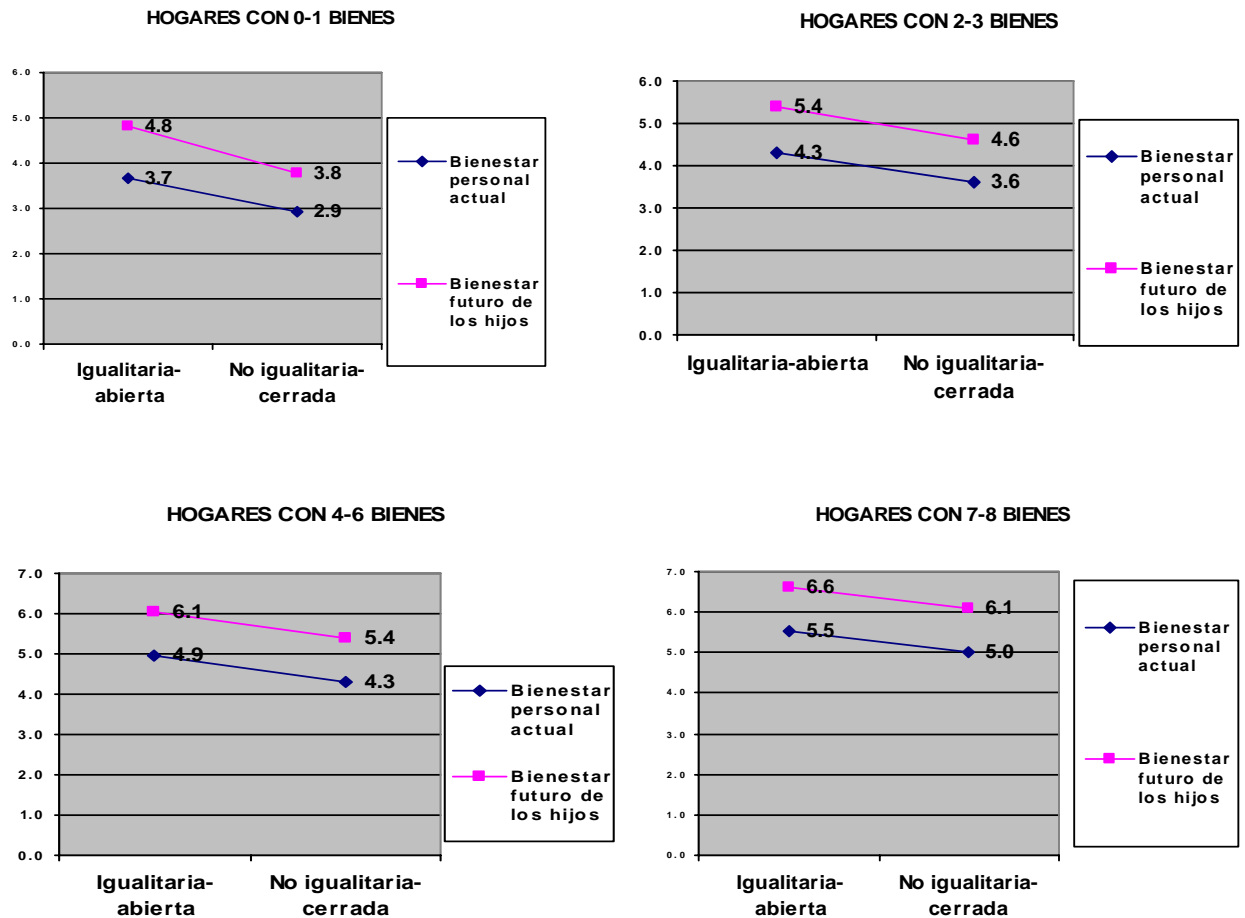
**Notas:** /a. La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basa en una escala de auto-evaluación, donde se pide a las personas que califiquen su nivel de bienestar personal actual y el bienestar futuro que creen tendrán sus hijos. /b. En 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.

En el gráfico I.17 se comparan las percepciones sobre el bienestar futuro de los hijos y el bienestar actual entre sujetos de diferentes grupos socioeconómicos, pero controlando por la percepción de la estructura social<sup>28</sup>. Los datos muestran que *las percepciones de la estructura social influyen en las expectativas de movilidad*; en todas las condiciones de bienestar de los hogares, *las personas que creen que la estructura social es abierta - igualitaria tienen mayores expectativas sobre sus hijos que quienes opinan que la estructura social es cerrada - no igualitaria*. En todo caso, nuevamente las expectativas con respecto a los hijos superan a las percepciones sobre el bienestar actual, incluso entre

<sup>28</sup> Para más detalle sobre este indicador, véase el recuadro 1.

quienes tienen menos recursos y perciben a la estructura social como cerrada - no igualitaria. Una explicación posible se encuentra en la incidencia de factores vinculados al ciclo económico<sup>29</sup>, pero la carencia de datos sobre las expectativas en períodos de contracción económica imposibilita contrastar esta hipótesis. Otra posibilidad es que variables no vinculadas a la estructura socio-económica influyan en las expectativas<sup>30</sup>.

**Gráfico I.17**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR PERSONAL ACTUAL, BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS Y PERCEPCIONES DE LA ESTRUCTURA SOCIAL, 2006**  
*(valores en promedios, escala de auto-evaluación de 1 a 10, donde 1=las personas más pobres y 10=las personas más ricas)*



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basa en una escala de auto-evaluación, donde se pide a las personas que califiquen su nivel de bienestar personal actual y el bienestar futuro que creen tendrán sus hijos. /b. En el indicador de tenencia de bienes y servicios

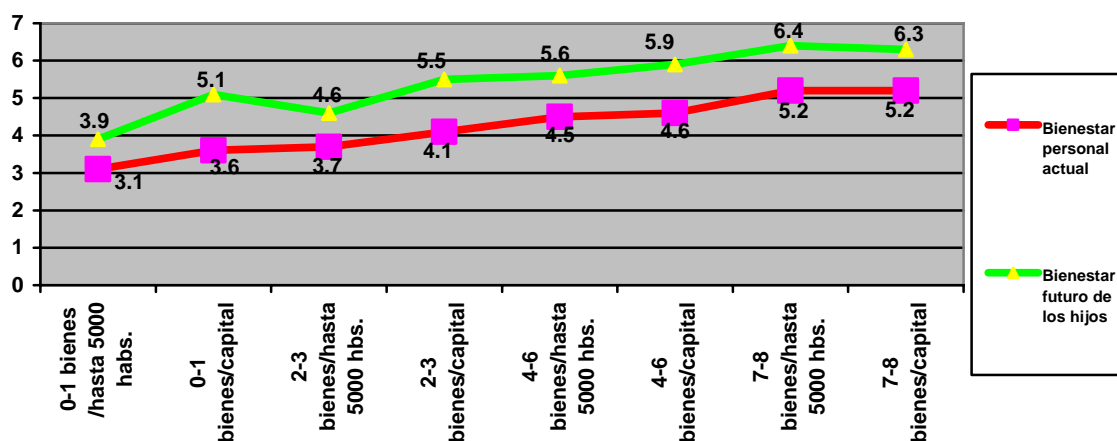
<sup>29</sup> Todos los países analizados tuvieron una tasa media de variación del PIB per capita favorable entre 2004-2006. Para más detalle, véase CEPALSTAT; <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>.

<sup>30</sup> Las personas podrían “necesitar” creer que sus hijos vivirán mejor que ellas, para asegurar niveles básicos de motivación. Esta “necesidad” se explicaría por el componente afectivo implicado en la formación de las expectativas de movilidad intergeneracional, más allá de los aspectos cognitivos involucrados (evaluación de las oportunidades existentes y de las capacidades para aprovecharlas).

básicos 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.

Un aspecto a tener en cuenta es que el *mayor “salto” en las expectativas de movilidad intergeneracional se verifica entre quienes pertenecen a los hogares más pobres de las ciudades capitales*. Inversamente, entre los más vulnerables de las zonas rurales o de áreas urbanas con baja población se aprecia la mayor cercanía entre expectativas de futuro y situación actual. En este último grupo, las expectativas con respecto al futuro de los hijos no superan la mitad de la escala, situación que difiere de lo apreciado entre los pobres de las capitales, quienes creen que sus hijos tendrán un bienestar equivalente al promedio de la población (véase el gráfico I.18). Más allá de que estas diferencias responden a los patrones históricos de expectativas implicados en los procesos de migración campo-ciudad, lo importante es que los *más pobres de las capitales no coinciden, en general, con el retrato de desesperanza relevado en las etnografías*<sup>31</sup>, *caracterización que parece más aplicable a las zonas rurales*. De este modo, el *desafío es mayúsculo para las políticas en las zonas urbanas más pobladas*, sobre todo en la creación de oportunidades de educación, empleo e inclusión social.

**Gráfico I.18**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR ACTUAL Y BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS,**  
**SEGÚN LA ZONA DE RESIDENCIA Y LA TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR, 2006**  
*(valores en promedios, escala de auto-evaluación de 1 a 10, donde 1=las personas más pobres y 10=las personas más ricas)*



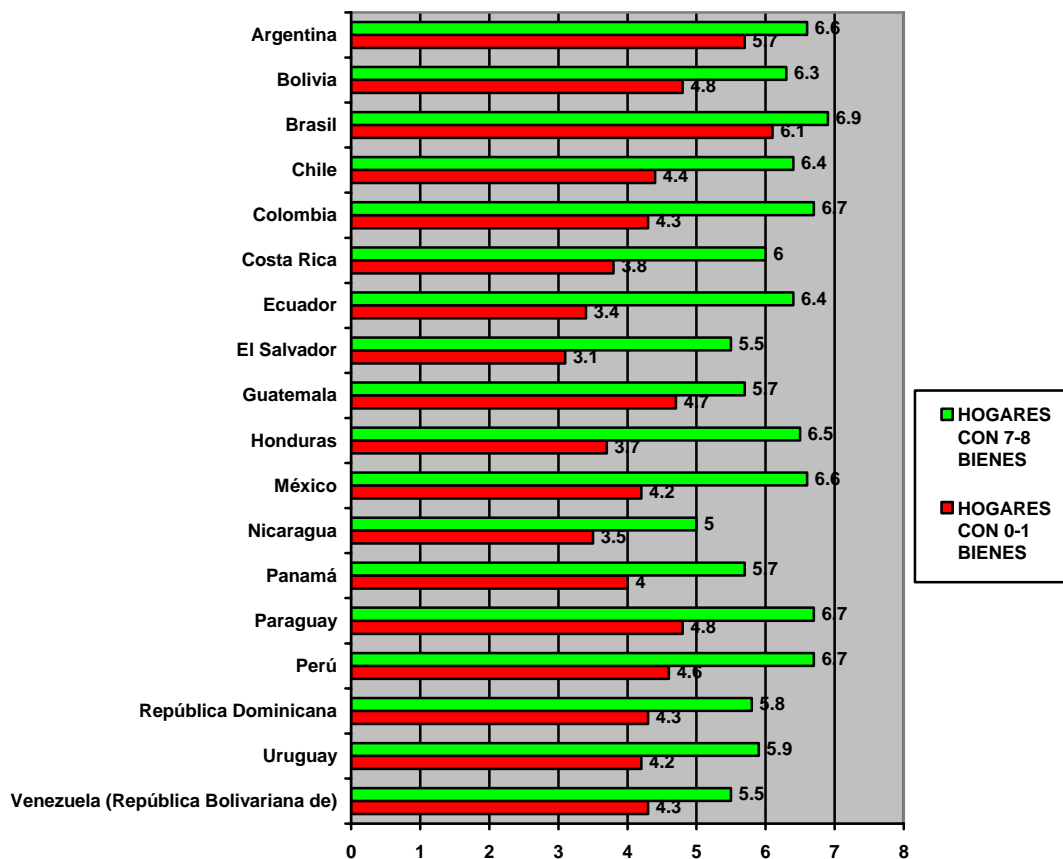
**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. El análisis incluye datos de las capitales de 17 países. No se cuenta con datos sobre San José de Costa Rica.  
 /b. En la mayoría de los países, las ciudades capitales corresponden a las zonas urbanas más pobladas, con la excepción de Brasil. /c. La categoría de asentamientos con hasta 5000 habitantes fue empleada como aproximación a la zona de residencia rural, porque no se contaba con desagregaciones para localidades con hasta 2000 habitantes.

<sup>31</sup> En cuanto a las hipótesis relativas a los efectos del aislamiento de los más pobres en las áreas urbanas en las expectativas de movilidad, la carencia de medidas comparables sobre la segregación socioeconómica residencial para la mayoría de los países de la región dificulta los intentos de comprobación empírica. De cualquier modo, en la sección anterior se realiza una revisión de la evidencia disponible en América Latina con respecto a la influencia de la segregación socioeconómica residencial en las oportunidades de empleo, educación, en las conductas reproductivas y en los patrones de desafiliación institucional de los adolescentes.

Las tendencias observadas en el análisis para toda la región se confirman al considerar la situación por países (véase el gráfico I.19). En todos los países, las expectativas sobre el bienestar de los hijos son mayores entre las personas de hogares más acomodados y menores entre quienes presentan una mayor vulnerabilidad socioeconómica. Las brechas más importantes se verifican en Ecuador, Honduras, El Salvador, Colombia, México y Costa Rica, mientras que las más bajas se aprecian en Argentina, Brasil y Guatemala. A primera vista, no parece haber una relación entre las brechas en las expectativas de movilidad e indicadores objetivos de pobreza y desigualdad. Un problema para explorar la influencia de las asimetrías en la distribución del ingreso en las expectativas de movilidad es que en casi todos los países de la región, los niveles de desigualdad son muy elevados.

**Gráfico I.19**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): BIENESTAR FUTURO DE LOS HIJOS, DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS EN LOS HOGARES Y EL PAÍS, 2006**  
 (valores en promedios, escala de auto-evaluación de 1 a 10, donde 1=las personas más pobres y 10 =las personas más ricas)



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. La evaluación del bienestar personal actual y de las expectativas sobre el bienestar futuro de los hijos se basa en una escala de auto-evaluación, donde se pide a las personas que califiquen su nivel de bienestar personal actual y el bienestar futuro que creen tendrán sus hijos. /b. En el indicador de tenencia de bienes y servicios 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.

---

**Recuadro I.7**  
**EL ESTUDIO LATINOBARÓMETRO**

El estudio Latinobarómetro se realiza anualmente en 18 países de América Latina, mediante la aplicación de un cuestionario en el cual se abordan las opiniones, actitudes, conductas y valores de la población latinoamericana de 18 años y más en torno a temas como: democracia, instituciones políticas y sociales, participación, políticas públicas, pobreza, economía, relaciones internacionales, medios de comunicación, medio ambiente, género y discriminación. Cada año el estudio analiza un tema central, pero la inclusión de temas transversales permite el seguimiento desde 1995.

En la Ronda 2006, en 16 países se obtuvieron muestras tri - éticas, siendo las dos primeras etapas probabilísticas y la última por cuotas, mientras que en Argentina y Chile las muestras son probabilísticas en las tres etapas. Para el año 2006, se contó con muestras nacionales de alrededor de 1200 casos y errores de muestreo cercanos al 3%, aún cuando estos errores son interpretables solo en los países con muestras probabilísticas en las tres etapas. En las muestras de la Ronda 2006, algunos países tienen una cierta sub-representación de la población rural, y en otros hay alguna sub-representación de las zonas urbanas más pobladas.

En la interpretación de los datos se debe considerar que los resultados de las encuestas de opinión son muy sensibles a las coyunturas que atraviesa cada país al momento de la medición. De cualquier modo, en este análisis se optó por incluir indicadores que cumplieran con criterios básicos de validez y confiabilidad. Algunos de los indicadores empleados en esta investigación son;

- *Confianza en las instituciones del estado y en los partidos políticos.* Escala likert, donde los puntajes individuales se estiman como una sumatoria de las respuestas a preguntas sobre la confianza en: a) el poder judicial, b) el presidente, c) los partidos políticos, d) la policía, e) el parlamento, f) el gobierno y, d) el tribunal electoral. Las calificaciones para cada institución se realizan en una escala de 1 a 4, donde 1 = ninguna confianza y 4 = confianza total. Los ítems de la escala cargan en un componente principal que explica el 53% de la varianza, siendo las preguntas más correlacionadas con el componente principal la confianza en el presidente, el congreso y el gobierno, en el mismo orden. La escala tiene un coeficiente Alpha de 0,85, lo cual indica una buena consistencia interna.

- *Índice de activación política.* Índice sumatorio simple, donde los puntajes individuales se estiman en base a la sumatoria de las respuestas de las personas a preguntas sobre: a) frecuencia con que habla de política, b) frecuencia con que trata de convencer a alguien de lo que piensa, c) frecuencia con que trabaja para algún partido político / candidato, d) firma de peticiones y, e) asistencia a manifestaciones. El índice tiene un coeficiente Alpha de 0,76, lo cual indica una consistencia interna aceptable.

- *Índice de percepción de la estructura social:* cociente entre las personas de 18 años y más que creen que la estructura social es abierta e igualitaria y la población total del mismo grupo etario, multiplicado por 100. Se construye en base a un índice sumatorio simple, que clasifica a las personas en los siguientes grupos: 1) percepciones de la estructura social como abierta – igualitaria, 2) grupo ambivalente y, 3) percepciones de la estructura social como cerrada – no igualitaria. La clasificación se efectúa en base al acuerdo o desacuerdo que expresan las personas con respecto a las frases: a) alguien que nace pobre y trabaja duro puede hacerse rico y, b) todos tienen iguales oportunidades de salir de la pobreza. El uso de este indicador permite una medición más confiable de las percepciones de la estructura social que el uso de las preguntas sobre la estructura social por separado, porque permite detectar a los sujetos con actitudes ambivalentes.

- *Percepción de pertenecer a un grupo socialmente discriminado:* cociente entre la cantidad de personas de 18 años y más que afirma pertenecer al grupo de personas que es discriminado por algún motivo y la población total del mismo grupo etario, multiplicado por 100.

- *Causas de la discriminación:* este indicador se basa en la selección, por parte de los encuestados, de una alternativa entre varias categorías sociales que pueden ser discriminadas. En los casos en que un individuo se sienta discriminado simultáneamente por su membresía a distintas categorías sociales, este indicador da cuenta de la causal de discriminación más saliente para éste.

## 2. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y PARTICIPACION POLÍTICA

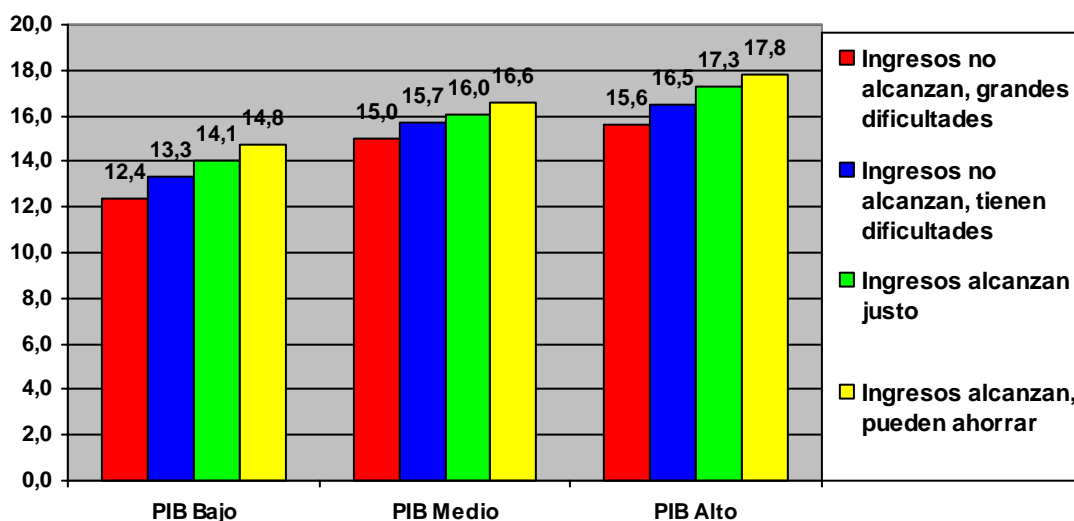
En los últimos años se ha observado un renovado interés por las “brechas de confianza” que serían amenazas para la legitimidad de las instituciones (Paxton, 1999) y obstáculos para la inclusión y la cohesión sociales. La confianza es un aspecto fundamental del capital social, y ha sido definida como las expectativas que las personas tienen sobre los otros individuos, las instituciones y el orden social (Paxton, 2002). La confianza en las instituciones del estado es esencial para la cohesión; un estado social eficiente y transparente debería generar confianza ciudadana, tendiendo puentes entre los distintos grupos sociales y creando oportunidades de movilidad social y espacios de participación. Por su parte, la falta de confianza en las instituciones estatales debilita el sustento político para las iniciativas de inclusión (CEPAL, 2007c), y en situaciones de fallo institucional, podrían exacerbarse las asimetrías preexistentes y se verificarían condiciones favorables para el incremento de la delincuencia y la corrupción.

En América Latina, la reducción del tamaño del estado, las privatizaciones de servicios públicos, los casos de corrupción gubernamental y la mantención de altos niveles de pobreza e inequidad, entre otros fenómenos, pueden haber influido en una erosión de la confianza ciudadana en las instituciones estatales. En rigor, algunos estudios cualitativos que han cubierto una cantidad limitada de países de la región han mostrado que, en la perspectiva de los pobres, existiría una crisis institucional. A pesar de casos de buen funcionamiento, muchas veces los más vulnerables opinan que las instituciones del estado son ineficaces e inaccesibles. Al momento de referirse a las instituciones estatales, los más pobres indican desconfianza en ellas, manifiestan sentimientos de desesperanza y señalan situaciones de corrupción (Narayan et.al. 2000). En todo caso, los problemas de confianza en las instituciones del estado no parecieran ser patrimonio de los grupos más vulnerables, como lo han mostrado algunos estudios recientes (CEPAL, 2007c).

En el gráfico I.20 se expone una comparación de los niveles de confianza en las instituciones del estado, considerando el bienestar económico de los hogares y el PIB per capita de los países. *La confianza es mayor entre las personas que pertenecen a hogares más acomodados y que residen en países con mayores PIB per capita, y menor en quienes viven en hogares con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que tienen residencia en países con un menor PIB per capita.* A su vez, se debe considerar que *los niveles de confianza en las instituciones del estado de las personas que viven en los países más pobres son, en todas las categorías de bienestar de los hogares, siempre más bajos que los que reportan los sujetos que residen en países con PIB medio o alto,* lo cual sugiere que los recursos disponibles en los países inciden en la robustez de la respuesta de las instituciones del estado, lo cual se refleja, de vuelta, en la confianza que la ciudadanía tiene sobre la institucionalidad estatal.

Gráfico I.20

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, SUFICIENCIA DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES Y PIB PER CAPITA PAIS, 2006**  
(valores en promedios, donde un mayor puntaje significa una mayor confianza)



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. La clasificación de los hogares se basa en el auto-reporte de la suficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. /b. La clasificación de países de acuerdo al PIB per-capita es la siguiente; países alto PIB = Argentina, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela; países PIB medio = Brasil, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y República Dominicana; países bajo PIB = Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Asimismo, el grupo que exhibe los menores niveles de confianza en las instituciones del estado es aquel integrado por personas que viven en las áreas urbanas más pobladas, que se encuentran en la mayor vulnerabilidad socioeconómica y que no confían en sus vecinos (véase el gráfico I.21). Estos datos permiten sugerir que un segmento de los más pobres que residen en las zonas urbanas más pobladas estaría afectado por una especie de *síndrome*<sup>32</sup> de *desconfianza*, el cual se expresaría en *bajas expectativas con respecto a las instituciones públicas y en una fuerte desconfianza en las interacciones sociales no basadas en la familia*, el cual se articularía con *valores individualistas*, donde los esfuerzos de mejoramiento del bienestar tendrían lugar en base al logro personal y no en función de la participación en instancias colectivas, como las organizaciones y los movimientos sociales<sup>33</sup>. Esto no solamente constituiría un problema para la gestión de conflictos dentro de las comunidades urbanas más pobres, sino también amenazaría con limitar el acceso a recursos de apoyo social por parte de los más vulnerables, y fundamentalmente podría erigirse en un *fuerte obstáculo para la organización de estas comunidades y para el planteamiento de sus demandas y necesidades ante la institucionalidad pública*.

**Gráfico I.21**

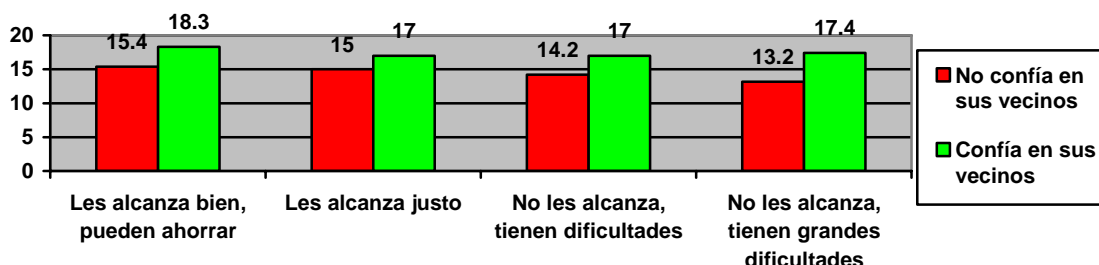
<sup>32</sup> Conjunto de actitudes más o menos correlacionadas entre sí.

<sup>33</sup> Los sujetos urbanos más vulnerables que no confían en las instituciones y que tampoco lo hacen en sus vecinos no difieren en sus expectativas de movilidad de los más pobres urbanos que confían en las instituciones y en sus vecinos.

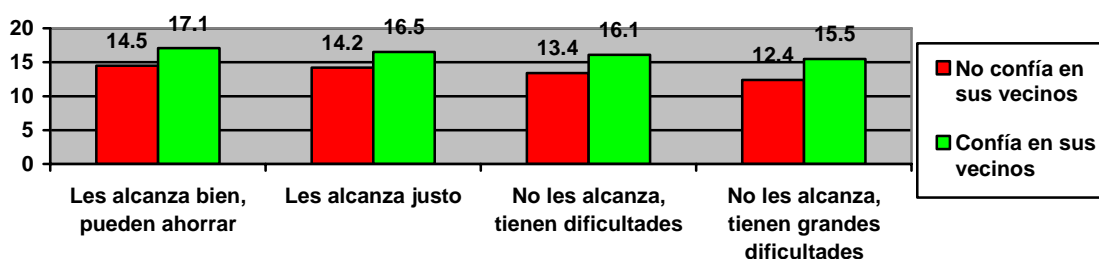
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO SEGÚN LA SUFICIENCIA DE INGRESOS DE LOS HOGARES, LA CONFIANZA EN EL VECINDARIO Y LA ZONA DE RESIDENCIA, 2006**

(valores en promedios, donde un mayor puntaje significa una mayor confianza)

**ZONAS CON HASTA 10 MIL HABITANTES**



**ZONAS CON MAS DE 100 MIL HABITANTES**

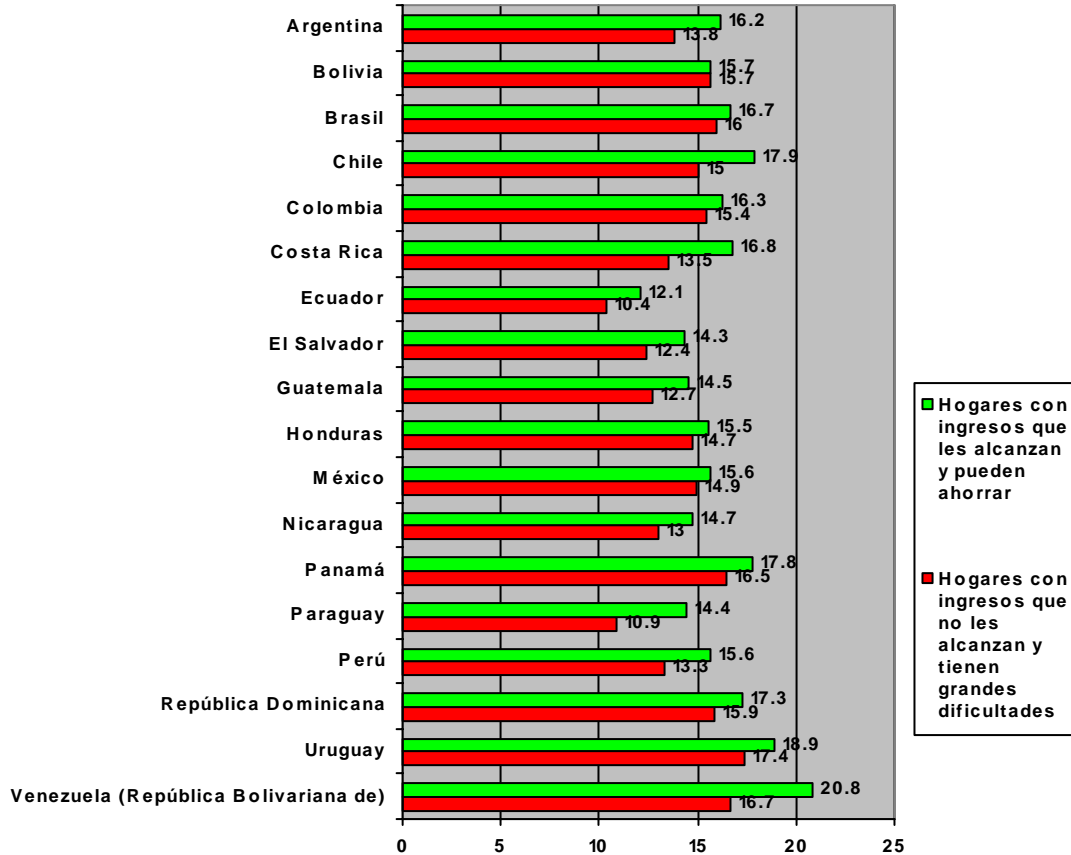


**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. La clasificación de los hogares se basa en el auto-reporte de la suficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. /b. En la categoría “confía en los vecinos”, se incluye a quienes afirmaron confiar mucho o algo, mientras que en la categoría no confía en los vecinos, se incluye a quienes señalaron tener ninguna o poca confianza.

La tendencia a la verificación de brechas de confianza en las instituciones del estado de acuerdo a indicadores de bienestar se sostiene al analizar la situación por países. En el gráfico I.22 se aprecia que, con la excepción de Bolivia, en el resto de los países la confianza de las personas de hogares con ingresos insuficientes es más baja que la de los individuos con un mayor bienestar. Las brechas son más pronunciadas en Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Chile y Argentina, y más pequeñas en Brasil, Colombia y México. En Venezuela, el alto valor de la brecha se explica principalmente por la confianza que presentan las personas de hogares con mayores niveles de bienestar. Por su parte, en Paraguay la brecha entre los grupos socioeconómicos tiene su origen en la escasísima confianza que tienen las personas más pobres. En cuanto a la baja brecha apreciada en México, ésta se explica por la escasa confianza en las instituciones que presentan los sujetos más acomodados. Un análisis aparte merece la situación de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Paraguay, países donde los niveles de confianza existentes en todos los grupos socioeconómicos son preocupantemente bajos.

**Gráfico I.22**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, SUFICIENCIA DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES Y PAIS, 2006**  
*(valores en promedios, donde un mayor puntaje significa una mayor confianza)*



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. La clasificación de los hogares se basa en el auto-reporte de la suficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

Se ha planteado que la brecha de confianza en las instituciones del estado puede ser comprendida recurriendo a una concepción que trasciende las reglas formales de las instituciones, donde las conductas de los actores institucionales se derivan principalmente de las reglas en uso. Así, aún cuando el propósito de las instituciones es servir al bien común, en la práctica pueden reproducir las asimetrías y excluir a los más pobres (Narayan et.al, 2000). Un caso en el cual las prácticas se desvían de las normas es aquel donde hay corrupción en las instituciones del estado, lo cual podría dar lugar a una escasa confianza. Esto es consistente con la baja confianza existente en Nicaragua, Honduras, Guatemala, Ecuador y Paraguay, países que han alcanzado calificaciones de baja transparencia de las instituciones del estado en estudios internacionales<sup>34</sup>. Sin embargo, la

<sup>34</sup> En el 2006, estos países obtuvieron puntajes en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPCO) de 2.6, 2.5, 2.6, 2.3 y 2.6 respectivamente. En este instrumento se evalúa a las instituciones públicas de los países en una escala de 1 a 10, donde 10 es totalmente transparente y 1 es ninguna transparencia. Para más detalle, véase sitio web de Transparencia Internacional ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006)).

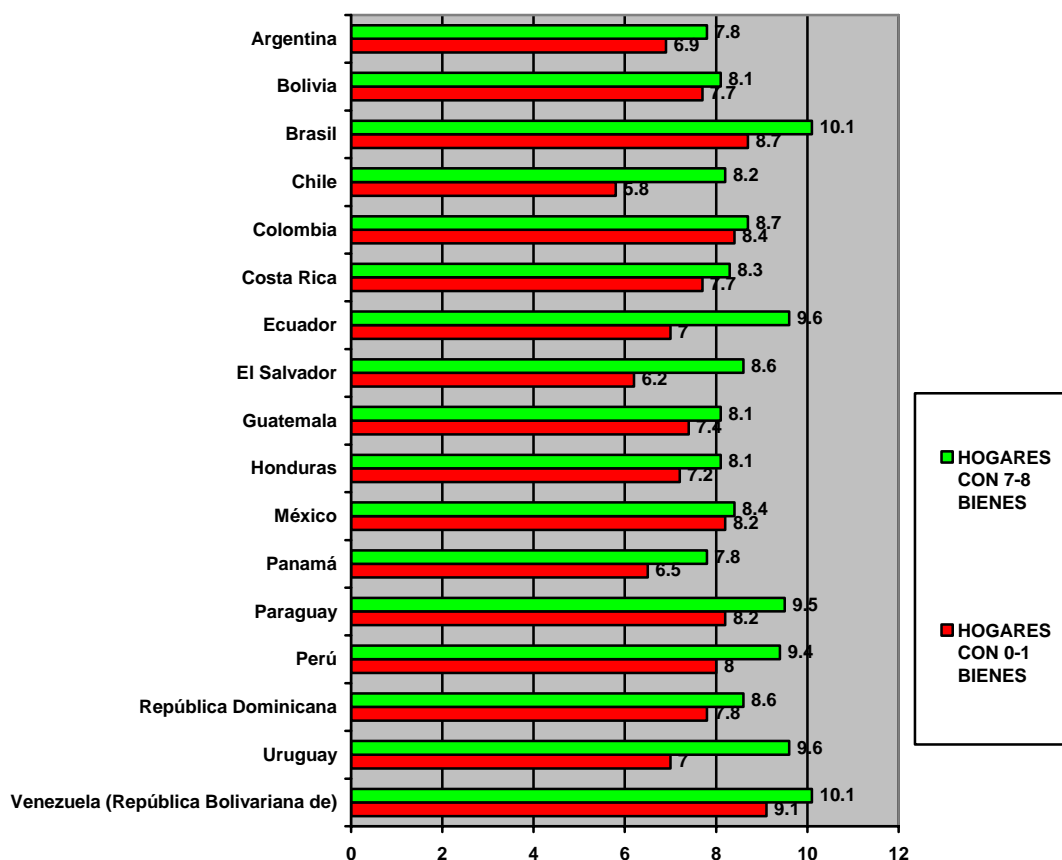
situación de Venezuela, país que también obtuvo una baja calificación<sup>35</sup> en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional para el 2006 y que al mismo tiempo presenta los mayores niveles de confianza en las instituciones del estado, sugiere que la cuestión no es tan simple.

Por otra parte, un factor relacionado con la confianza en las instituciones es la participación en las organizaciones políticas y sociales. La participación importa no solo por su rol en el fortalecimiento de la democracia, sino también porque es un sendero a la construcción de capital social y de confianza en las instituciones, sobre todo entre los más pobres. Sin embargo, en este campo hay mucho por avanzar. Al considerar las conductas de participación política, *los más pobres evidencian niveles más bajos de participación que los individuos más acomodados*, lo cual se verifica en todos los países (véase el gráfico I.23). Estas brechas podrían reforzar las desventajas que afectan a los más pobres, por cuanto a través del ejercicio ciudadano ellos pueden acceder a recursos para mejorar sus perspectivas de vida. Así, un desafío para las políticas es la creación de oportunidades para que los más vulnerables puedan desarrollar una ciudadanía sustantiva, más allá de la titularidad de derechos.

---

<sup>35</sup>Venezuela obtuvo un IPCO de 2.3 en el 2006. Para más detalle, véase sitio web de Transparencia Internacional ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006)).

**Gráfico I.23**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ACTIVACIÓN POLÍTICA, DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS**  
**EN EL HOGAR Y PAIS, 2006**  
*(valores en promedios, donde un mayor puntaje significa una mayor activación política)*



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. Para más detalles sobre el indicador de conductas de participación política, véase el recuadro I.7. /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.

### 3. PERCEPCIONES DE DISCRIMINACIÓN

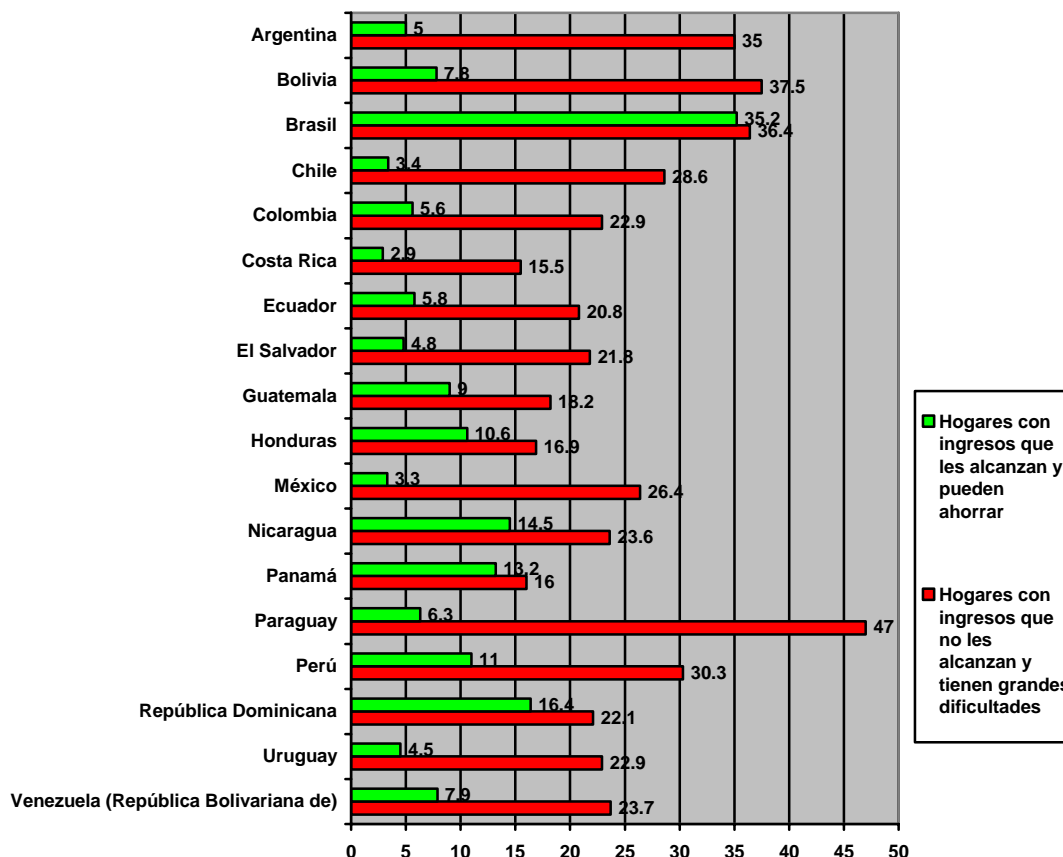
Desde la perspectiva de las políticas de inclusión y cohesión sociales, adquieren importancia los mecanismos utilizados por los grupos que concentran el poder material y simbólico para preservar, perpetuar u obtener control sobre los recursos. Entre estas acciones se encuentran las prácticas de discriminación, mediante las cuales un grupo social limita el acceso a los recursos a un círculo de elegibles y niega las oportunidades a los individuos de otras categorías sociales, a los cuales define como inferiores y no elegibles en base a cualquier característica asociada a sus membresías grupales (Murphy, 1986). Al respecto, se ha planteado que estos mecanismos deben ser comprendidos en el marco de los patrones culturales dominantes en los diferentes países, los cuales tienen profundas raíces históricas y definen el grado en que la jerarquía-igualdad y la adscripción/adquisición regulan las interacciones. Estos patrones proporcionan el

sedimento en el cual se anclan las relaciones entre los distintos estratos socioeconómicos y fundamentan las actitudes y conductas (Kaztman, 2007).

En América Latina, los temas de discriminación se han asociado tradicionalmente a la adscripción étnica y al género, mientras que la negación de oportunidades causada por la membresía a la categoría social “pobre” ha sido ignorada en la literatura. Tal como indica Narayan et.al. (2000), la discriminación por la situación socioeconómica puede ser un factor poderoso en el traspaso de la exclusión entre las generaciones. La discriminación y la segregación – los aspectos más distintivos de la exclusión – tienen un profundo impacto negativo en la calidad de vida. Ser pobre puede llevar a la estigmatización y discriminación de las instituciones, lo cual conduce a su vez a una mayor pobreza. En el campo de la salud, las investigaciones han mostrado que el estigma contra los enfermos mentales y los portadores de VIH/SIDA conduce al aislamiento y la exclusión de estos grupos. La estigmatización juega un papel central en la exclusión del sistema de salud y potencia la marginación en otras esferas, como la educación y las oportunidades laborales (Joffe, 1995; Foucault, 1998).

En la actualidad, no se cuenta con medidas de las actitudes y conductas de discriminación hacia los más pobres que sean comparables para toda la región. Una alternativa para abordar este tema es la percepción de ser objeto de discriminación que declaran las personas de distintos estratos socioeconómicos. En el gráfico I.24 se aprecia que en todos los países, *los porcentajes de sujetos que declaran sentirse discriminados son mayores entre quienes viven en hogares con ingresos insuficientes, y resultan menores entre los sujetos con ingresos suficientes*. Las mayores brechas se observan en Paraguay, Argentina, Bolivia, Chile y México, mientras que las menores se verifican en Panamá y Brasil. La situación en Brasil no deja de ser llamativa, por cuanto en ambos grupos socioeconómicos se aprecian altos niveles de discriminación percibida, lo cual merece un análisis más a fondo, que excede los propósitos de este trabajo.

**Gráfico I.24**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIÓN DE SER DISCRIMINADO, SUFICIENCIA DE LOS**  
**INGRESOS EN EL HOGAR Y PAIS, 2006**  
*(valores en porcentajes de población)*

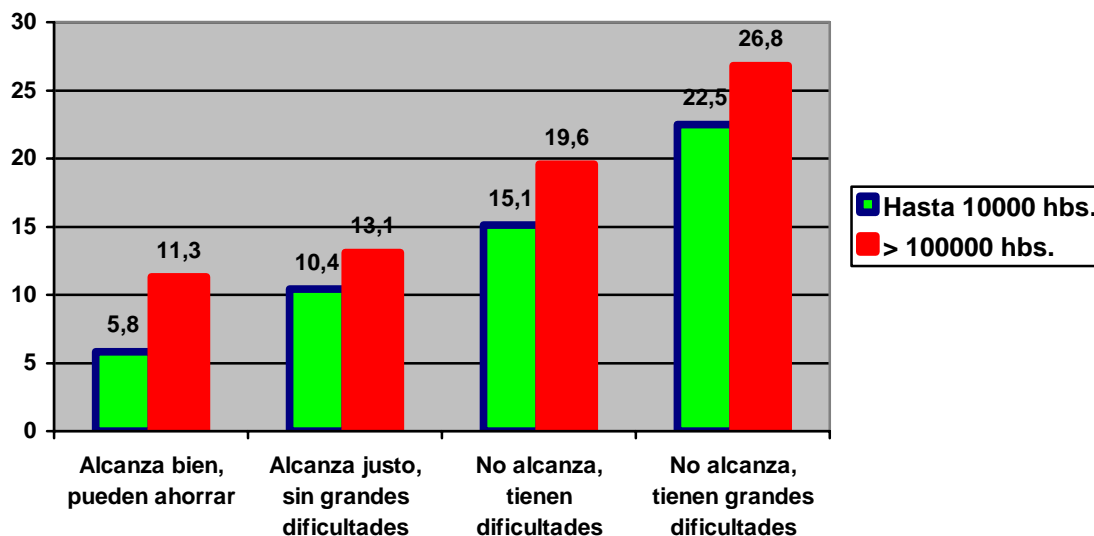


**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. Para más detalles sobre el indicador de percepción de ser discriminado, véase el recuadro I.7. /b. La clasificación de los hogares se basa en el auto-reporte de la suficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

Al introducir en el análisis al factor zona de residencia, se aprecia que *los valores más altos de discriminación percibida* se encuentran entre los sujetos socio-económicamente más vulnerables y *que viven en las áreas con más de 100 mil habitantes*, mientras que los porcentajes más bajos se aprecian en los individuos con un mayor bienestar y que residen en las áreas con hasta 10 mil habitantes. Estos datos cuestionan al esquema lineal de interpretación, desde el cual sería esperable una menor discriminación percibida en las áreas urbanas más importantes, por la sustitución de las lógicas de estamento, que determinan la posición en base a la adscripción, por los grupos de estatus, donde la posición se alcanza a partir del logro individual. Como indica Borocz (1997), la observación de los procesos de modernización en los países en desarrollo permite concluir que la emergencia del capitalismo ha tenido lugar en base a una cohabitación entre estamento y estatus.

**Gráfico I.25**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIÓN DE DISCRIMINACIÓN SEGÚN LA SUFICIENCIA DE**  
**LOS INGRESOS DE LOS HOGARES Y LA ZONA DE RESIDENCIA, 2006**  
*(valores en porcentajes de población)*



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. Para más detalles sobre el indicador de percepción de ser discriminado, véase el recuadro I.7. /b. La clasificación de los hogares se basa en el auto-reporte de la suficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

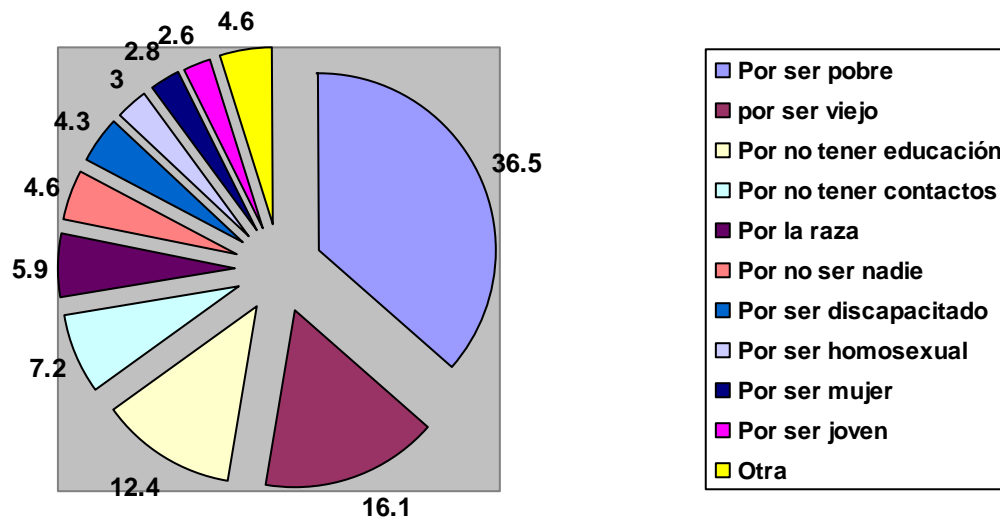
Siguiendo esta línea argumental, es posible que en las *áreas urbanas más pobladas* los *principios de adscripción y logro colisionen*, lo cual generaría las condiciones propicias para una mayor percepción de discriminación. Así, en las zonas urbanas más modernas, *las exclusiones fundadas en la adscripción serían más salientes, por su abierta disonancia con los valores igualitarios y meritocráticos ampliamente difundidos*. En cambio, en las *áreas menos pobladas*, donde pesan más las relaciones sociales ancladas en la jerarquía-adscripción, las personas podrían no concebir como discriminación las acciones de limitación del acceso a oportunidades por la membresía grupal, por cuanto estos mecanismos de exclusión, en su forma más extrema, serían percibidos como parte de una *forma “natural” de vida*, sobre todo en las áreas rurales. Otra explicación plausible es que en las zonas urbanas existirían más oportunidades para ser discriminado, debido a la *mayor diversidad de actores e identidades sociales* con que las personas entran en contacto. En las áreas menos urbanas, la población es más *homogénea y tiene menos opciones de contacto* con miembros de otros grupos sociales. Esta situación podría ser más pronunciada en las zonas rurales, donde la población vive bastante más aislada. De cualquier modo, los datos presentados ponen de manifiesto que la desigualdad constituye uno de los problemas más importantes para la cohesión social.

Por su parte, en el gráfico I.26 se presenta una descripción de las causales de discriminación que declaran las personas con ingresos insuficientes. La principal causa es la membresía de la categoría social “pobre” (36.5%), la cual es seguida por el “ser viejo”

(16.1%), por no tener educación (12.4%) y por carecer de contactos (7.2%). Se debe notar que varias de las causales de discriminación mencionadas por los entrevistados pueden ser consideradas como factores directamente vinculados con la *negación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida y ascender en la escala social, por no contar con distintos tipos de “capitales”*. En este grupo de causas se encuentran la falta de capital humano (educación), la carencia de capital social (“contactos”) y la no posesión de capital simbólico (“por no ser nadie”). Así, los factores directa o indirectamente relacionados con la pobreza y con las opciones de movilidad social constituyen, agregados, el 60% de las causas de la discriminación percibida por las personas más vulnerables.

Asimismo, se debe tener en cuenta que las personas con ingresos insuficientes también mencionan causales de discriminación vinculadas a la edad (ser joven), a la adscripción étnica (color de la piel o la raza), a la discapacidad y al género (ser mujer o ser homosexual). Todas estas membresías, sumadas, representan el 31% de las causas de la discriminación mencionadas por las personas que viven en hogares con ingresos insuficientes. Esto pone de manifiesto que los más pobres pueden sentirse *discriminados por su membresía a diferentes categorías sociales*; así, un pobre puede sentirse excluido por su situación socioeconómica, pero también por su edad o por su adscripción étnica. Entre estas últimas causales de discriminación, destacan aquellas que consisten en la *negación de las oportunidades de integración social*, por presentar obsolescencia o déficit de capacidades (por ser viejo o tener discapacidades).

**Gráfico I.26**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PRINCIPALES CAUSAS DE LA DISCRIMINACIÓN SEÑALADAS POR**  
**LOS ENTREVISTADOS DE HOGARES CON INGRESOS INSUFICIENTES 2006**  
*(valores en porcentajes de población)*



**Fuente:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2006.

**Notas:** /a. Para más detalles sobre el indicador de causas de discriminación, véase el recuadro I.7.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arriagada I. (2004), Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina, En “Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces”, Arriagada I. y Aranda V. compiladoras, Serie Seminarios y Conferencias No. 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- 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>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004), Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina, Washington D.C., EE.UU.
- Bermúdez, I. (2005) “Cuatro de cada 10 desocupados tiene menos de 24 años” Clarín, Buenos Aires, 22.9
- Borja J. y Castells, M. (1997) *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan Publications Ltd.
- Borocz, Jozsef (1997). Stand reconstructed: contingent closure and institutional change. *Sociological Theory*, 15 (3), 215-248.
- Brain, I., Cubillos, G. y Sabatini, F. (2007), Integración social urbana en la nueva política habitacional. *Temas de la Agenda Pública*, Año 2, N° 7, PUC Santiago de Chile, junio.
- Brain, I. y Sabatini, F. (2007): Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile. *Revista Prourbana*. Quinta Publicación. Agosto. Programa de Políticas Públicas de la PUC. Santiago de Chile.
- Buvinic, M. (1998) “Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México” BID. Washington D.C.
- Cecchini, S. y Uthoff, A. (2007), Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, Serie Políticas Sociales 136, CEPAL, Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL (CELADE) (2004), América Latina: Tablas de mortalidad 1950-2025, Boletín Demográfico No. 74, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chackiel, J. (2004), La dinámica demográfica en América Latina, Serie Población y Desarrollo No. 52, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007a), Panorama social de América Latina 2006, LC/G.2326-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007b), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Documento informativo, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007c). *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.
- \_\_\_\_\_ (2007d). *Un Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.

- \_\_\_\_\_ (2006a), Panorama social de América Latina 2005, LC/G.2288-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006c), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005), Panorama social de América Latina 2004, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004), Panorama social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994), Panorama social de América Latina 1994, Santiago de Chile
- CEPAL y otras agencias de Naciones Unidas (2005), Objetivos de desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe, LC/G.2331, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNICEF (2007), Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y desafíos, Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio, Número 4, enero de 2007, Santiago de Chile.
- Flores, C. (2007) Segregación Residencial y Resultados Educativos en la ciudad de Santiago-Chile en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas . (en prensa)
- Foucault, Michel (1998). *Historia de la locura en la época clásica*. México D.F.: Breviarios Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión.
- Galster, G. y Killen, S. (1995) The Geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate* 6 (1): 7-43
- Gomes S. y Amitrano C. (2004). Local de moradia na metropole e vulnerabilidade ao emprego e desemprego. En E. Marques e Haroldo Torres (org.) Sao Paulo: segregacao, pobreza e desigualdades sociais, Editora SENAC, Sao Paulo.
- Groissman F. y Suarez A. L (2007) Segregación residencial y logros educativos en Argentina en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas (en prensa)
- Joffe, Helene (1995). Social representations of AIDS: towards encompassing issues of power. *Papers on Social Representations* 4 (1), 29-40.
- Kaztman, R. (1999) El Vecindario también importa, en Kaztman, R. (coord.), *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, Oficina de Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2007). La calidad de las relaciones sociales de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Manuscrito no publicado*, CEPAL.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005), Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL* N° 85, LC/G.2266. Santiago de Chile, abril
- \_\_\_\_\_ (2007), Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la CEPAL* N° 85, Santiago de Chile, abril
- Lewis, Oscar (1969). *Los hijos de Sánchez*. México D.F.: Mortiz, 9° ed.
- Murphy, Raymond (1986). Weberian closure theory: a contribution to the ongoing assessment. *The British Journal of Sociology*, 37, (1), 21-41.

- Musterd S. y Ostendorf W. (1998): Segregation and social Participation in a Welfare State, en S. Musterd and W. Ostendorf (comps) *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. Londres, Routledge.
- MEMFOD (2002). Jóvenes, educación y trabajo. Un análisis del proceso de inserción laboral en los jóvenes que han abandonado sus estudios. TEMS, Cuaderno de trabajo N° 12. Montevideo.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte (2000). *Voices of the poor: can anyone hear us?*. New York: World Bank-Oxford University Press.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2006), *Panorama Laboral 2006*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Paxton, Pamela (1999). Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment. *The American Journal of Sociology*, 105, (1), 88-127.
- \_\_\_\_\_ (2002). Social capital and democracy: An interdependent relationship. *American Sociological Review*, 67, (2), 254-277.
- Queiroz Ribeiro (2004) “Segregación residencial y segmentación social: el efecto vecindario em las metrópolis brasileñas”, en Leguizamón S., (Compiladora) *Trabajo y producción de la pobreza em Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (pp. 137/156). Clasco Libros, Argentina
- Queiroz Ribeiro, L. C. Junqueira Franco, F.C-; Alvez, F. (2007) O Território na Hernaça das Desigualdades de Oportunidades Educativas: Estudo da Divisão Favela X Bairro sobre as Probabilidades de Repetência na Cidade do Rio de Janeiro en Kaztman, R. Queiroz L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa)
- Rankin, Bruce y James Quane (2000). Neighborhood poverty and the social isolation of Inner City African American Families. *Social Forces*, 79 (1), 139-164.
- Rodríguez, J. (2006), Segregación residencial socioeconómica (SRS) y sus relaciones con la migración intra metropolitana en cuatro aglomerados urbanos de América Latina. Los casos de ciudad de México, Santiago de Chile, San Pablo y Río de Janeiro en los decenios de 1980 y 1990. Trabajo presentado a la Mesa sobre “Migración y distribución espacial” del Segundo Congreso de la ALAP (Guadalajara, Septiembre), inédito.
- Sabatini, F. y Arenas, F. (2000). Entre el estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social. *Revista Eure* (XXVI) 079. Extraído de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19607906.pdf>
- Solis, P. (2007) Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato en México, Distrito Federal en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa)
- Standing, G. (1982), *Labour Force Participation and Development*, OIT, Ginebra, Suiza.
- Suarez, A. L. (2004) *Inserción Laboral de residentes en asentamientos irregulares urbanos del Gran Buenos Aires*. Documento presentado a las jornadas 2004 de la Universidad Nacional General Sarmiento , inédito
- Sunkel, G. (2006), *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales No. 120, CEPAL, Santiago de Chile.
- Torres, H., Pavez, T. R., Gomes, S. Bichir, R. M. (2007) *Educación na periferia de Sao Paulo: sobre como pensar as desigualdades educacionais?* en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa)

- Wilson, Williams J. (1987), *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. University of Chicago Press. Chicago.
- Zaffaroni, C. (1999) Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, en R. Kaztman (coord.) *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. LC/MVD D/R. 180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.