

ISSN 1680-8800

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO**

Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe

Mariela Buonomo Zabaleta
Pablo Yanes Rizo

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe

Mariela Buonomo Zabaleta
Pablo Yanes Rizo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Mariela Buonomo Zabaleta, Oficial de Asuntos Sociales y Pablo Yanes Rizo, Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los autores agradecen la colaboración de Julio Rosado por el procesamiento de información sobre el Caribe. Una versión resumida de este trabajo forma parte de un libro de próxima publicación por la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3713

LC/MEX/L.1112

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F. 2013-839

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Pobreza y distribución de ingresos	13
A. Evolución de la pobreza 1980-2011	13
B. La región más desigual	18
II. Educación, desigualdad y crecimiento	23
A. El progreso en el acceso a la educación básica y las asignaturas pendientes	23
B. Educación y crecimiento	29
III. Salud, desigualdad y crecimiento	33
A. Mejoras en mortalidad infantil y longevidad.....	33
B. Salud y crecimiento	37
IV. El elefante en la habitación: violencia y desigualdad	41
A. Violencia en América Latina y el Caribe	41
B. La desigualdad como causa de la violencia y la violencia como manifestación de la desigualdad	44
C. El impacto económico de la violencia.....	45
Bibliografía	47
Serie Estudios y Perspectivas - México: números publicados	51

Índice de cuadros

CUADRO 1	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 1980–2011	14
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD EN FUNCIÓN DEL INGRESO DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 2002–2007	17
CUADRO 3	RELACIÓN DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE HOGARES DEL DECIL 10 SOBRE LOS DECILES 1 A 4 EN AMÉRICA LATINA, 1980–2011	19
CUADRO 4	ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE GINI EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1990–2011	20
CUADRO 5	AÑOS DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN AMÉRICA LATINA POR SEXO, 2011	24
CUADRO 6	PORCENTAJE DE PERSONAS DE 20 A 24 AÑOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA COMPLETA POR SEXO, 1990 Y 2011	28
CUADRO 7	ESPERANZA DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AMBOS SEXOS, 1980–2010	36

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): APOYO A LA DEMOCRACIA POR PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN EXTENSIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES, 1996–2008	10
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA: NIVEL DE AISLAMIENTO SOCIAL, SEGÚN TENENCIA DE BIENES EN EL HOGAR Y SEXO, POR BRECHAS SOCIALES EN LOS PAÍSES, 2007	10
GRÁFICO 3	TASA NETA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑOS SELECCIONADOS	25
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA: ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DE NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2007	26
GRÁFICO 5	TASA NETA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, AÑOS SELECCIONADOS	27
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA: CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS PER CÁPITA DE HOGAR Y SEXO, ALREDEDOR DE 2006	28
GRÁFICO 7a	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): NIVEL EDUCATIVO DEL GRUPO 15–64 AÑOS QUE NO ESTUDIAN Y PIB PER CÁPITA, 2010	31
GRÁFICO 7b	AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): NIVEL EDUCATIVO DEL GRUPO 15–64 AÑOS QUE NO ESTUDIAN Y PIB PER CÁPITA, 2010	31
GRÁFICO 8	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE, AÑOS SELECCIONADOS	34
GRÁFICO 9	ESPERANZA DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR SEXO, 1980 A 2010	35
GRÁFICO 10a	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): ESPERANZA DE VIDA Y PIB PER CÁPITA, 2010	38
GRÁFICO 10b	AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): ESPERANZA DE VIDA Y PIB PER CÁPITA, 2010	38
GRÁFICO 11a	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y PIB PER CÁPITA, 2010	39
GRÁFICO 11b	AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y PIB PER CÁPITA, 2010	39
GRÁFICO 12	TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES	42
GRÁFICO 13	EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS EN LAS AMÉRICAS, 1995–2011	43
GRÁFICO 14	CENTROAMÉRICA MÉXICO, HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS, 2000–2011	43

Resumen

En los últimos 30 años América Latina y el Caribe ha registrado importantes cambios institucionales, económicos y sociales. En particular, desde los años noventa se han alcanzado tasas de crecimiento superiores al promedio mundial, aunque con fuertes oscilaciones. Si bien el crecimiento económico es una condición básica para avanzar hacia sociedades más igualitarias, justas e incluyentes, no garantiza encaminarse hacia el logro de dichas metas. Importa también las características y calidad de ese crecimiento, el marco de derechos en el que se lleva a cabo, sus impactos distributivos y el tipo de vínculos y relaciones sociales que lo moldean y definen. Este documento procura desarrollar una primera aproximación a los vínculos entre crecimiento económico, cohesión social e igualdad. Para ello se analiza la cohesión social a través de brechas sociales en términos de pobreza, distribución de ingresos, educación y salud. Además se incluye el tema de la violencia como un aspecto importante a explorar por su conexión con el modelo de crecimiento, el papel de la desigualdad y su impacto sobre la cohesión social. Paralelo al crecimiento económico se han observado avances importantes en la reducción de las brechas sociales en la región; sin embargo, aún restan desafíos para la sostenibilidad de los progresos alcanzados y para el logro de sociedades más cohesionadas e igualitarias.

Introducción

La expansión económica es una condición básica para avanzar hacia sociedades más igualitarias, justas e incluyentes, pero por sí misma no garantiza encaminarse hacia el logro de dichas metas. El crecimiento con inclusión e igualdad social surge de la combinación entre tasas altas y sostenidas de crecimiento con procesos de cambio hacia una estructura económica de alta productividad, políticas laborales activas en clave de redistribución, incremento del goce universal de derechos sociales y fortalecimiento de la ciudadanía civil y política.

Importa, por ende, la tasa de crecimiento de la economía, pero también y, de manera relevante, las características y calidad de ese crecimiento, el marco de derechos en el que se lleva a cabo, sus impactos distributivos y el tipo de vínculos y relaciones sociales que lo moldean y definen. Esto es: para lograr un crecimiento con igualdad son importantes tanto la estructura productiva como la distributiva. Es por ello que desde CEPAL se ha postulado la idea-fuerza de que es necesario crecer para igualar, pero también que es indispensable igualar para crecer.

En este contexto de cambio estructural para la igualdad es que se inserta la reflexión sobre el crecimiento y la cohesión social. El concepto y la atención pública sobre la cohesión social se reforzaron durante el proceso de integración regional para la construcción de la Unión Europea, y en ese contexto se ha venido desarrollando un proceso analítico que ha desembocado en procesos como el de Laeken y su sistema de indicadores o en la Estrategia Revisada de Cohesión Social del Consejo de Europa. En esta última se plantea que la cohesión es la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización, en donde una sociedad cohesionada sería una comunidad con relaciones de apoyo mutuo y reciprocidad, en la cual se persiguen objetivos compartidos por medios democráticos (Villatoro y Feres, 2007; 15).

Pero el auge del concepto de cohesión social no se reduce a las preocupaciones de la integración regional europea y sus asimetrías sociales y territoriales, sino que se vincula también con la reflexión sobre las transformaciones de los patrones de acumulación a escala mundial en las últimas décadas y a las implicaciones sociales, en el sentido amplio del concepto, que ha traído lo que en términos de Robert Castel puede denominarse como la crisis de la sociedad salarial y del conjunto de vínculos de pertenencia, seguridad, expectativa, solidaridad colectiva, reciprocidad y ayuda mutua que la definían y le daban sentido.

La reflexión sobre el vínculo e implicaciones entre desigualdad y cohesión social, aunque no necesariamente se manifieste en dichos términos, está presente en la reflexión de Joseph Stiglitz (2012) sobre el precio de la desigualdad o en los análisis de Wilkinson y Pickett (2010) sobre desigualdad y un conjunto de hechos sociales disruptivos. Para estos últimos existe una alta correlación en los países desarrollados, entre profundización de la desigualdad y fenómenos como empobrecimiento de la vida comunitaria y las relaciones sociales, salud mental y adicciones, salud y expectativa de vida, obesidad, desempeño escolar, embarazo adolescente, homicidio, violencia y suicidio, así como tasas de encarcelamiento (Wilkinson y Pickett, 2010).

Por su parte, Stiglitz enfatiza el impacto de la profundización de la desigualdad en el debilitamiento de la igualdad de oportunidades y la movilidad social, en la erosión de los valores democráticos y del Estado de derecho y en lo que puede denominarse como el dilema simbólico entre una sociedad en la que todos y todas vamos en el mismo barco o una sociedad en la que cada quien está librado a su propia suerte y limitado por sus propios medios (Stiglitz, 2012).

A pesar de que se han encontrado un conjunto de correlaciones entre profundización de la desigualdad —como expresión de un crecimiento económico inequitativo, con exclusión social y fuertes brechas—, así como un grupo de problemáticas vinculadas al campo amplio de la cohesión social, los vínculos concretos y relaciones de causalidad entre unos y otros son objeto de debate y controversia. Si bien es cierto que no existe entre desigualdad y debilitamiento de la cohesión social una relación mecánica y automática, y sería riesgoso proponer una explicación en clave economicista de la problemática de la cohesión social, reduciendo la complejidad de la misma, no cabe duda de que la exclusión social y la profundización de la desigualdad, constituyen la base material y el contexto favorable para que aparezcan, se reproduzcan, fortalezcan y extiendan procesos sociales (materiales y simbólicos) que dañan el sentido de pertenencia, las relaciones de solidaridad, reciprocidad, apoyo mutuo, apoyo a las instituciones democráticas y valoración de la cultura de la legalidad y de la resolución pacífica de conflictos. En breve, en un sentido general y en períodos de larga duración, la desigualdad mina, menoscaba y daña la cohesión y la inclusión social.

En este contexto, la CEPAL ha venido impulsando el análisis específico de la problemática de la cohesión social adaptada a las peculiaridades y especificidades de la región.

En el año 2007, la CEPAL realizó una primera aproximación para definir el concepto de cohesión social como *la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan* (CEPAL, 2007; 13). En dicha definición son centrales los conceptos de inclusión/exclusión social, sentido de pertenencia y relaciones de solidaridad y reciprocidad. A partir de ahí se construyó una primera propuesta de indicadores agrupados en tres pilares: brechas sociales, capacidad de las instituciones y apoyo ciudadano (CEPAL y Comisión Europea, 2010). Como ha sido destacado (Villatoro y Feres, 2007), esta definición tiene la virtud de poder vincular las dimensiones de la cohesión con las variables observables en la realidad, define a la cohesión como un fin y como un medio, permite valorarla como proceso y como resultado y, sobre todo, permite una *aproximación positiva a la cohesión* porque incorpora las políticas de inclusión, el enfoque de derechos, los vínculos sociales y la relevancia de las actitudes y los valores (Villatoro y Feres, 2007; 23).

No obstante, el concepto de cohesión —y particularmente la forma de operarlo y medirlo— es un campo abierto de análisis y debate. De esta manera, en 2010 Juan Carlos Feres y otros proponen una actualización de la definición de cohesión social de 2007, en donde formulan la necesidad de vincular las brechas sociales a un horizonte explícito de desarrollo, en donde se establezcan umbrales normativos que

orienten el diseño, monitoreo y evaluación de la política pública en un contexto en el que las instituciones debieran contar con las capacidades de todo tipo para emprender el abatimiento de dichas brechas sociales (CEPAL, 2010d; 187).

Sobre la base de lo anterior y de las dificultades operativas para una medición consistente del pilar de pertenencia, Feres y otros proponen redefinir a la cohesión social como “*la capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano (pertenencia)*”. Así, esta definición se sitúa en la tradición del enfoque de cohesión social de la CEPAL, pero delineando las fronteras entre los pilares y conjugándolos en clave de políticas públicas” (CEPAL, 2010d; 190).

Como puede desprenderse, existe una serie de convergencias relativamente estables en torno al concepto de cohesión social que incluyen los pilares de inclusión/exclusión social, capacidad y apoyo de las instituciones y relaciones de pertenencia, pero aún se encuentran en proceso exploratorio la inclusión del concepto de arenas de la cohesión social, el lugar de las relaciones sociales no-estatales o no intermediadas por instituciones públicas, la dimensión espacial y territorial y todo el tema de la relación entre cohesión social y sostenibilidad ambiental. No obstante, una de las dificultades mayores que se atraviesa es la referente al vínculo entre el concepto amplio de cohesión social y su operativización en indicadores relevantes, consistentes y comparables. Es un proceso complejo en el que debe resolverse de la mejor manera posible la tensión entre ajustar el concepto a los indicadores disponibles o susceptibles de ser conseguidos o, por el contrario, tratar de ajustar hasta donde sea posible la significancia y el alcance de los indicadores en función del concepto que se pretende medir. Probablemente una ruta fértil es la que ofrece la propuesta metodológica del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la definición de los indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en dicho Protocolo, en donde se propone una combinación de indicadores y de señales de avance cualitativo.

Para el contexto latinoamericano es de gran importancia la distinción entre los conceptos de cohesión social y de orden social. En sociedades con brechas altas de desigualdad, fuertemente polarizadas y con muchos procesos de fragmentación social la idea de cohesión social no presupone la ausencia de conflictos sociales, sino un marco institucional y de valores para procesarlos de manera pacífica y democrática en función del logro de menores niveles de desigualdad y de los máximos posibles de bienestar social.

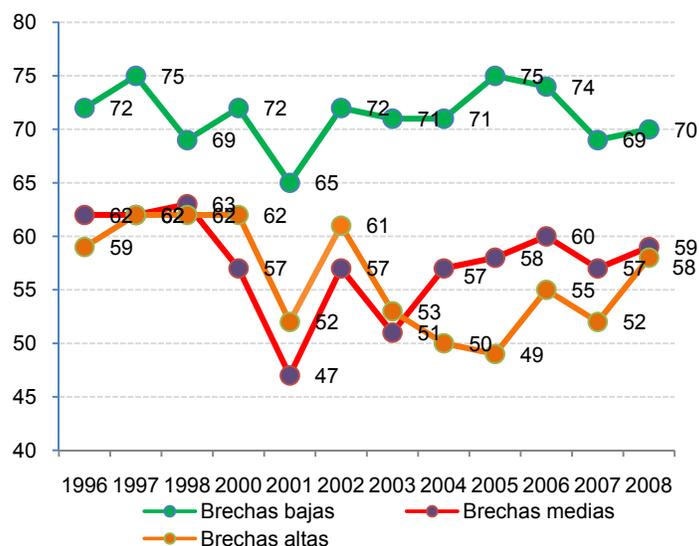
Lo anterior es clave para el futuro de la cuestión social y del orden político de la región, ya que se ha encontrado una correlación importante entre las brechas de desigualdad y el apoyo a la democracia en donde parece ser una tendencia que los países con menores brechas tengan una valoración y apego mayor a la democracia que los que cuentan con mayores brechas sociales, como se expresa en el gráfico 1.

Otro asunto relevante en la misma dirección es el vínculo entre niveles de privación y grados de aislamiento social, en donde, conforme al mismo documento, se encontró una correlación positiva significativa entre carencias y aislamiento como se observa en el gráfico 2.

Asimismo, es necesario analizar esta problemática a la luz de las importantes transformaciones vividas en América Latina, con muchas diferencias y matices entre los distintos países, en sus regímenes de acumulación (o modelos de desarrollo) y sus regímenes de bienestar (o modelos de política social). Si bien en tiempos más recientes distintos países han buscado caminos alternativos o matizados de los modelos instaurados en los años ochenta a la sombra del Consenso de Washington, también es cierto que muchos de los rasgos de este modelo se han mantenido particularmente en la modificación de las densidades del Estado, el mercado, las familias y los actores no-estatales en la ecuación del bienestar, manifestándose en el campo de la política social con distintos grados de privatización, mercantilización, familiarización y filantropía.

Finalmente, una reflexión crucial para América Latina y en particular para México, Centroamérica, El Caribe y países como Brasil, Venezuela (República Bolivariana de) y Colombia, es el vínculo entre desigualdad y violencia, expresada ésta fundamentalmente como tasa de homicidio.

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): APOYO A LA DEMOCRACIA POR PAÍSES CLASIFICADOS
SEGÚN EXTENSIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES, 1996–2008
(En porcentajes de población)



Fuente: CEPAL (2010d), gráfico IV.1, pág. 21.

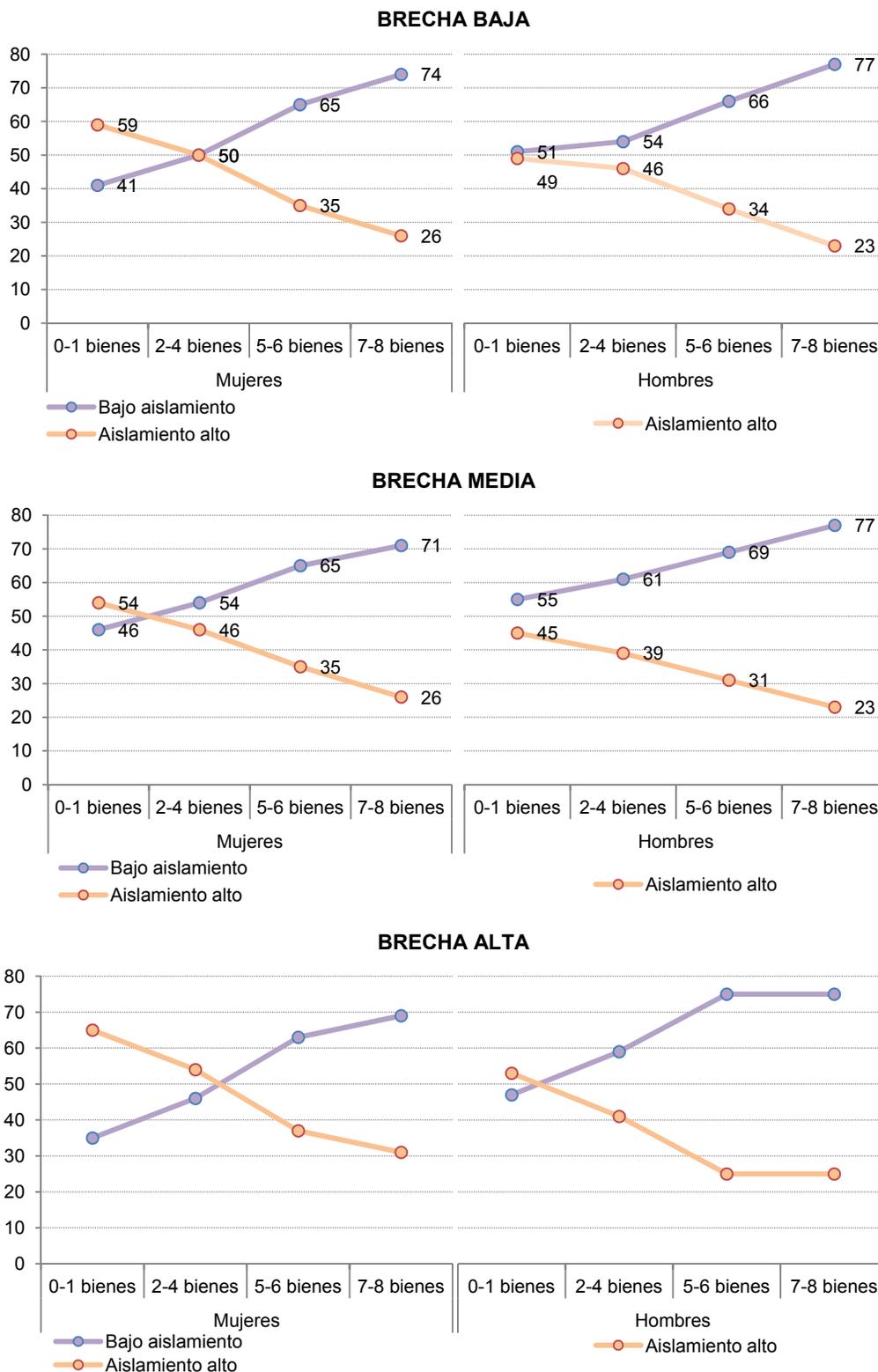
Notas: Valores en porcentajes de población de acuerdo con la frase: La democracia podrá tener problemas, pero es la mejor forma de gobierno.

La violencia y en particular la tasa de homicidio constituyen uno de los indicadores más relevantes del grado de deterioro de las relaciones sociales, de capacidad de las instituciones de proveer seguridad e impartir justicia y del grado en que una sociedad es capaz de resolver pacíficamente los conflictos y abonar por una cultura de la legalidad.

De manera sistemática se ha mencionado que América Latina es la región más desigual del mundo, pero hasta ahora poco se ha avanzado en vincular analíticamente lo anterior con el hecho de que también es, al menos en la relación de países arriba señalados, la región más violenta del mundo. ¿Existe un vínculo y de qué tipo entre la alta desigualdad y la alta violencia de la región? ¿Un crecimiento económico en general con baja capacidad distributiva y de inclusión social es un elemento que condiciona, propicia, detona y estimula la violencia? ¿Qué combinaciones económicas, sociales, culturales e institucionales se requieren para que un crecimiento económico con desigualdad se acompañe de una vida social con violencia? ¿Qué costos económicos tiene la violencia? ¿Es ya la violencia en la región uno de los obstáculos para el crecimiento o sólo un elemento más a ser considerado en el análisis? ¿Qué implicaciones de corto, mediano y largo plazo tiene para las políticas de cohesión social los altos niveles de homicidio que se registran en muchos países de la región? ¿Cuál debe ser el componente de seguridad pública y derechos humanos que debe incluir el diseño de las políticas económicas? y a su vez ¿cuál es el componente económico que deben incorporar las políticas de seguridad pública y de derechos humanos en América Latina?

Muchas son preguntas cuya respuesta requerirá de análisis y debates de fondo, pero cuya pertinencia es difícil poner en cuestión. En este documento se procura desarrollar una primera aproximación a los vínculos entre crecimiento, cohesión social y desigualdad, e incluye el tema de la violencia como un aspecto importante a explorar por su conexión con el modelo de crecimiento, el papel de la desigualdad y su impacto sobre la cohesión social. Esta última se mide a través de algunos de los indicadores del primer pilar identificado por la CEPAL para hacer operable el concepto de cohesión social, el pilar de las brechas sociales. En particular, se utilizan indicadores de pobreza e ingresos, educación y salud, por ser los que se encuentran disponibles para un mayor número de países y años.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA: NIVEL DE AISLAMIENTO SOCIAL, SEGÚN TENENCIA DE BIENES
EN EL HOGAR Y SEXO, POR BRECHAS SOCIALES EN LOS PAÍSES, 2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2010d), gráfico IV.9, pág. 27.

En el primer capítulo se presenta la evolución de la pobreza y la distribución de ingresos desde 1980 hasta 2011 en América Latina y, cuando ha sido posible obtener datos, también el Caribe, y se vincula esta evolución con el crecimiento económico de las economías de la región. En el capítulo II se observan los avances y las asignaturas pendientes en materia de educación en la región, y se presenta la relación entre educación, crecimiento y desigualdad. En el tercer capítulo se describe el progreso en algunos de los indicadores de salud y se revelan la asociación entre salud, crecimiento y desigualdad. Finalmente, en el capítulo IV se exponen los principales indicadores de violencia e inseguridad y se sintetiza el impacto de la violencia sobre el crecimiento económico en la región.

I. Pobreza y distribución de ingresos

A. Evolución de la pobreza 1980–2011

Una de las tendencias relevantes de las últimas décadas en América Latina y el Caribe es la caída en la incidencia de la pobreza, aunque desigual entre países y fuertemente concentrada en algunas de las naciones más grandes, como Brasil. Sin embargo, el proceso se ha dado con altibajos, fuertemente dependiente de la evolución del ciclo económico, señalando su importancia en la evolución de la pobreza, pero también los distintos alcances de las políticas adoptadas durante estos ciclos.

Los años de 1980 constituyeron la década perdida en la región, no solamente en términos económicos, sino también en cuanto a la evolución de la pobreza. Al cabo de la década, conforme a la información disponible, la tasa de pobreza en América Latina había pasado del 40,5% al 48,3%, es decir, casi uno de cada dos latinoamericanos, y el porcentaje de indigentes había crecido de 18,6% a 22,5% (véase el cuadro 1). En términos absolutos, esto significó que el número de pobres alcanzara los 200 millones en 1990 y el número de indigentes los 93 millones, éstos un 50% más que en 1980. La pobreza tiene mayor incidencia e intensidad en las zonas rurales, afectando a casi dos de cada tres personas al cabo de la década. Sin embargo, fue la pobreza urbana la que aumentó en mayor grado, pasando de 29,8% en 1980 a 41,4% en 1990. Además, el volumen de personas afectadas es mayor en las zonas urbanas, y el número de pobres prácticamente se duplicó en esos diez años. La indigencia se incrementó aún más que la pobreza en el período considerado: un 44% en las zonas urbanas y un 23,5% en las zonas rurales (CEPAL, 2011).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA, 1980–2011
(En porcentajes)

Países	Población bajo la línea de pobreza					Población bajo la línea de indigencia				
	1980	1990	2002	2008	2011	1980	1990	2002	2008	2011
Argentina ^a	9	21,2	45,4	11,3	5,7	2	5,2	20,9	3,8	1,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b		52,6	62,4	54,0	42,4	...	23,0	37,1	31,2	22,4
Brasil ^c	39	48,0	37,8	25,8	20,9	17	23,4	12,6	7,3	6,1
Chile ^d	...	38,6	18,7	11,5	11,0	...	13,0	4,7	3,6	3,1
Colombia ^e	39	56,1	49,7	42,2	34,2	16	26,1	17,8	16,5	10,6
Costa Rica ^f	22	26,3	20,3	16,4	18,8	6	10,1	8,2	5,5	7,3
Ecuador ^g	...	62,1	49,0	42,7	35,4	...	26,2	19,4	18,0	13,9
El Salvador	...	54,2	48,9	47,9	46,6	...	64,4	22,1	17,3	16,7
Guatemala ^h	65	69,4	60,2	54,8	...	33	42,0	30,9	29,1	...
Honduras ⁱ	...	80,8	77,3	68,9	67,4	...	60,9	54,4	45,6	42,8
México ^j	32	47,7	39,4	34,8	36,3	10	18,7	12,6	11,2	13,3
Nicaragua ^k	...	73,6	69,4	58,3	...	...	48,4	42,5	29,5	...
Panamá ^l	36	31,0	36,9	27,7	25,3	19	10,8	18,6	13,5	12,4
Paraguay ^m	46	43,2	59,7	56,9	49,6	16	13,1	31,3	30,1	28,0
Perú ⁿ	46	...	54,7	36,2	27,8	21	...	24,4	12,6	6,3
Rep. Dominicana		...	47,1	44,3	42,2	...	...	20,7	22,6	20,3
Uruguay ^o	11	17,9	15,4	13,7	6,5	3	3,4	2,5	3,4	1,1
Venezuela (República Bolivariana de) ^p	22	39,8	48,6	27,6	29,5	7	14,4	22,2	9,9	11,7
América Latina	40,5	48,3	43,9	33,5	29,4	18,6	22,5	19,3	12,9	11,5

Fuentes: Con base en CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999*, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009* y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012*.

^a 1980 y 1990 corresponden al Gran Buenos Aires, el resto a áreas urbanas. El dato de 2008 es de 2009.

^b 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1989, 2008 de 2007, y 2011 de 2009.

^c El dato de 1980 es de 1979.

^d El dato de 2002 es de 2003, y 2008 es de 2009.

^e El dato de 1990 es de 1991.

^f El dato de 1980 es de 1981.

^g 1990 y 2002 corresponden a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1995.

^h El dato de 1990 es de 1989, y 2008 es de 2006.

ⁱ El dato de 2008 es de 2007, y 2011 es de 2010.

^j El dato de 1980 es de 1977, y 1990 es de 1989.

^k El dato de 1990 es de 1993, 2002 es de 2001, y 2008 es de 2009.

^l 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1980 es de 1979, y 1990 es de 1991.

^m 1980 y 1990 corresponden a área metropolitana. El dato de 1980 es de 1986, y 2002 es de 2001.

ⁿ El dato de 1980 es de 1979, y 2002 es de 2001.

^o 1990 y 2002 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1980 es de 1981.

^p El dato de 1980 es de 1981.

En un contexto de deterioro del bienestar, la política de restricciones fiscales no hizo sino agravar la situación social. El gasto público social se contrajo como parte de una política de austeridad que ponía énfasis en la reducción del déficit fiscal. Además, se tendió a descentralizar algunos servicios sociales, como la educación y la salud, llevando a problemas aún mayores de financiación.

El período 1990–2002 se caracteriza por una reversión de la tendencia en la incidencia de la pobreza y la indigencia, aun cuando no se logra llegar a los valores de 1980. Así, tendió a recuperarse más el tiempo perdido que a definir una nueva senda sostenida de bienestar. La tasa de pobreza en América Latina se redujo poco más de cuatro puntos porcentuales entre 1990 y 2002 para llegar al 44% de la población, mientras que la indigencia bajó al 19,4%. Dado que la reproducción de la población se continuó concentrando en los hogares más pobres, el volumen de éstos en realidad creció a unos 21 millones adicionales en 2002, así como el número de indigentes, que fueron unos 4 millones más que en 1990. La tendencia a la urbanización de la pobreza y la indigencia continuó durante este período.

El período 1990–2002 no fue homogéneo, ya que hasta el año 1997 la disminución de la pobreza había sido más acentuada, y a partir de ese año se produce un quiebre. Esta evolución es concordante con un crecimiento relativo mayor de buena parte de las economías en la primera etapa del período, y el deterioro de la situación de varias de las economías de la región hacia el final de este lapso. A nivel agregado, el retroceso no afectó la tendencia general, aunque en términos de volumen significó, conforme a las mediciones realizadas con la metodología de la CEPAL, que hubiera 7 millones de pobres adicionales en 1999 con relación a 1997, 4 millones de los cuales eran indigentes. Luego la crisis económica que afectó a algunos de los países de la región entre 2000 y 2002 se reflejó en un incremento de la pobreza en ese período. Uno de los países más afectados en este último período fue Argentina, donde la tasa de pobreza casi se duplicó entre 1999 y 2002, pasando de 23,7% a 45,4%, y la indigencia se triplicó, llegando al 21% (CEPAL, 2010a).

El resultado es que una parte del progreso en la superación de la pobreza, que se venía logrando en la década de los noventa, fue neutralizada, y en 22 años las condiciones no mejoraron sustancialmente, ya que tanto la incidencia de la pobreza y de la indigencia, como sus volúmenes, superaban los valores de 1980.

A partir de 2002 la situación cambió considerablemente hasta el estallido de la crisis mundial en 2008. En el período 2002–2008 la mayoría de países de la región experimentó una reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Esto se ve reflejado a nivel agregado en una caída en la tasa de pobreza de casi 25% y en la tasa de indigencia de 33% para América Latina, alcanzando a 33,5% y 12,9%, respectivamente, en 2008. En ambos casos las tasas son inferiores a las prevalentes en 1980. El logro en términos de indigencia fue mayor, ya que su incidencia disminuyó a un ritmo de 6,6% al año, comparado con una contracción del 4,7% anual de la tasa de pobreza. Además, por primera vez desde 1990, disminuye el número de personas pobres a 180 millones, aunque el volumen es aún superior al de 1980 dado el crecimiento poblacional.

La reducción de la pobreza y la indigencia en ese período se concentró principalmente en las áreas urbanas, revirtiendo el proceso de crecimiento en estas zonas que se había dado en períodos pasados. Entre 2002 y 2008 la tasa de pobreza en las áreas urbanas descendió un 28%, mientras que en las áreas rurales lo hizo en un 16%. La indigencia, por su parte, se redujo en un 39% y 22%, respectivamente. La pobreza y la indigencia son más generalizadas en las áreas rurales, donde afectan a más del 52% y 29% de la población, respectivamente, pero, dada la concentración en las ciudades, dos tercios de las personas pobres habitan en las zonas urbanas (CEPAL, 2010c).

A nivel de países, quienes lograron reducir la tasa de pobreza con mayor velocidad, conforme a las encuestas de hogares levantadas por los propios países, fueron Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Chile, Perú y Brasil, superando el 5% por año. En el otro extremo, las disminuciones anuales en Paraguay, la República Dominicana, El Salvador y Uruguay fueron inferiores al 2% (CEPAL, 2010c).

¿En qué medida la tendencia descendente de la pobreza estuvo vinculada al ciclo económico expansivo en la región durante este período? Si se calcula la elasticidad de la pobreza en función del PIB per cápita en el período 2002–2007, se observa que en la mayor parte de los países analizados el crecimiento económico estuvo, efectivamente, asociado a una reducción de la pobreza (véase el cuadro 2). En diez de los 17 países analizados el aumento porcentual de los ingresos redujo la pobreza más que proporcionalmente (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela), y en seis países el impacto fue menos que proporcional (Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay y la República Dominicana). La indigencia respondió aún más fuertemente. En Brasil, Colombia y Nicaragua, por ejemplo, la elasticidad de la indigencia más que duplicó la de la pobreza, y en otros países, como Costa Rica, El Salvador y Paraguay la rebasó tres o más veces (CEPAL, 2009).

Esta expansión económica se tradujo en un incremento de los ingresos medios de los hogares en el período 2002–2008 (efecto crecimiento), lo cual a su vez contribuyó a la reducción de la pobreza y la indigencia. Este es el factor más importante detrás de los avances registrados en Argentina, Colombia, Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), países que a su vez alcanzaron las mayores contracciones de las tasas de pobreza e indigencia en el período analizado. No obstante, incluso en estos países también tuvieron un papel las mejoras distributivas (efecto distribución), que contribuyen a explicar más de la mitad de la reducción de las tasas de pobreza e indigencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá (además de Paraguay en el caso de la indigencia) (CEPAL, 2013). Ello sugiere que para mejorar las condiciones de vida de los hogares de la región no basta con aumentar el ingreso nacional sino que, en la región más desigual, es fundamental atender a cómo se distribuyen los frutos del crecimiento, como se verá en los capítulos siguientes.

La tendencia a la caída de la pobreza continuó en el período siguiente, aunque no en todos los países y con excepciones importantes, como México, a pesar de la crisis económica y financiera que afectó de diferentes maneras a los países de la región. Las políticas expansivas o con efecto contracíclico adoptadas en este período por varios países contribuyeron a suavizar el impacto que de otra manera habría tenido consecuencias más negativas sobre el bienestar de la población (CEPAL, 2010c).

En 2012 se estimaba que la tasa de pobreza afectaba a 28,8% de la población y la indigencia a 11,4%. En términos absolutos, esto ha significado 13 millones menos de pobres y 5 millones menos de indigentes que en 2008, luego de un breve repunte en 2009. La incidencia de la pobreza estaba en el año 2012 más de 11 puntos porcentuales por debajo de la de 1980, y casi 20 puntos porcentuales por debajo de la de 1990 (CEPAL, 2013).

Como se señaló anteriormente, la incidencia de la pobreza es siempre mayor en las áreas rurales que en las urbanas, mientras que el volumen de pobres se concentra en las áreas urbanas. En efecto, mientras los indigentes se reparten por igual entre áreas urbanas y rurales, en volumen aunque no en términos relativos, casi tres de cada cuatro pobres no indigentes viven en áreas urbanas. Asimismo, la pertenencia étnica marca fuertemente las brechas sociales. En 2011, a pesar de las serias limitaciones censales en captar la pertenencia étnica, el 15% de los pobres no indigentes tenían alguna adscripción étnica, así como el 29% de los indigentes.

Otro de los factores que se correlaciona con la pobreza, aun cuando su relación causa-efecto es muy compleja, es la educación. La incidencia de la pobreza entre las personas con un nivel educativo equivalente a educación primaria incompleta es mayor que la de quienes tienen un mayor nivel educacional. La mitad de los adultos en situación de indigencia no había completado la educación primaria en 2011 (CEPAL, 2013).

En el área del Caribe de habla inglesa la estimación comparable de los niveles de pobreza presenta dificultades debido a la escasa información uniforme que existe en la subregión sobre la magnitud y evolución del fenómeno. La heterogeneidad de fuentes y metodologías de medición dificulta el análisis comparativo de los datos. Los índices mayores de pobreza se registran en Belice y Granada, con tasas en torno al 40%, mientras que en Santa Lucía, Dominica y San Kitts y Nevis están en torno a 30%. Por otra parte, Antigua y Barbuda, Islas Vírgenes Británicas, Trinidad y Tabago, y sobre todo,

Anguila e Islas Caimán, presentan tasas totales de pobreza por debajo del promedio de América Latina (Rosado, 2013).

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD EN FUNCIÓN DEL INGRESO DE LA POBREZA
Y LA INDIGENCIA, 2002–2007

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

Fuente: CEPAL, *Panorama Social 2008*, cuadro I.6, página 69.

B. La región más desigual

Pese a los avances, al menos 167 millones de latinoamericanos viven en la pobreza y 66 millones no tienen ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. América Latina es, además, la región más desigual del mundo y los niveles altos de concentración de ingresos hacen más difícil la reducción de la pobreza, incluso cuando hay crecimiento económico.

Durante la década de los ochenta, no sólo disminuyó el ingreso per cápita en América Latina, sino que se ampliaron las brechas entre los grupos de ingreso en los extremos. En la mayor parte de los países con datos, el 5% más rico mantuvo o aumentó sus ingresos, mientras que el 75% más bajo redujo los propios. En el área de Gran Buenos Aires en Argentina, por ejemplo, la relación entre el decil más rico y el 40% más pobre era de 9,9 en 1980; en 1986 había aumentado a 12,6, y en 1990 había alcanzado a 13,5 (véase el cuadro 3). En las áreas urbanas de Brasil se pasó de un cociente de 23,3 en 1979, a 25,3 en 1987, y 31,2 en 1990. Por otra parte, Costa Rica y Uruguay lograron contener la caída en el ingreso de los grupos más bajos, con lo cual la distribución total del ingreso no se resintió demasiado. Así, el cociente entre el 10% más rico y el 40% más pobre creció solo 0,3 puntos porcentuales en áreas urbanas de Costa Rica y 0,7 puntos en las de Uruguay (CEPAL, 1991 y 2004).

Esta mayor concentración del ingreso se explicaría por varios factores, en particular el cambio en la estructura del empleo, el aumento del desempleo, la caída de las remuneraciones y en general las condiciones de precarización del trabajo. Por su parte, la reducción del gasto social afectó de manera más pronunciada a los sectores de ingresos medios y bajos (CEPAL, 1991).

A este período de alta desigualdad sigue otro, entre 1990 y 2002, que se caracteriza por una rigidez en la distribución del ingreso de la región, aunque la situación es heterogénea a nivel de países y al interior del período. En un conjunto de países, que comprende a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador y Paraguay, las brechas de ingresos se pronunciaron, especialmente debido a una mayor captación de ingresos por parte del decil más rico. En Honduras, Panamá y Uruguay hay una mejora en la distribución de ingresos en una primera etapa, para revertirse hacia el final del período. El proceso inverso se produce en México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).¹

Por otra parte, si se mide por el índice de Gini, en el quinquenio 1997–2002 se pronuncia el deterioro distributivo en la región, de manera tal que al cabo del período 1990–2002 sólo tres países habrán logrado reducir su concentración del ingreso (Guatemala, Honduras y Uruguay) y el resto se mantuvo o la aumentó (CEPAL, 2009 y 2011).

La persistencia en la concentración de ingresos durante estos años tiene su origen en un incremento en la desigualdad de los ingresos laborales, que son la principal fuente de ingresos de los hogares (las tres cuartas partes de dichos ingresos). A su vez, esto tiene relación con el aumento de la prima salarial de los trabajadores calificados ante una mayor demanda de los mismos (CEPAL, 2009).

A partir de 2002 la tendencia cambia y se sucede un período en el cual el proceso de desarrollo en América Latina va a estar acompañado de una mejora en la distribución de los ingresos. Esto se manifiesta tanto en la comparación de ingresos captados por los extremos en la distribución de ingresos, como mediante indicadores sintéticos de desigualdad. Se pueden distinguir tres situaciones al respecto. Un primer grupo de países presenta una importante reducción de la brecha entre grupos extremos en la distribución de ingresos, ya sea por un aumento de la participación en los ingresos del 40% más pobre como por la pérdida de participación de los hogares del decil más rico. Esta situación ocurre en Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá,

¹ Debe subrayarse la paradoja que se presenta al menos en México, país en el que mejora la distribución en el contexto de las crisis económicas. Ello se observa fundamentalmente debido a las enormes limitaciones que las encuestas de ingresos tienen para captar el ingreso de los hogares muy ricos, con la consecuencia de que en el decil 10 se encuentren muchos hogares de empleados públicos, profesionistas, pequeños y medianos empresarios que siempre resultan fuertemente lastimados por los efectos de las crisis económicas.

Paraguay, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. En Bolivia (Estado Plurinacional de), por ejemplo, el cociente entre extremos de la distribución se redujo a la mitad entre 2002 y 2009, dado por una redistribución de ingresos por la cual el decil más rico pasó de captar el 40,8% del ingreso total al 30,6%, a la vez que el 40% más pobre aumentaba su participación en el ingreso (CEPAL, 2013). Otro grupo de países presenta un relativo estancamiento de su estructura distributiva. Este es el caso de Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Finalmente, en Guatemala y la República Dominicana aumentaron las brechas entre grupos extremos de la distribución (CEPAL, 2009).

CUADRO 3
RELACIÓN DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE HOGARES DEL DECIL 10
SOBRE LOS DECILES 1 A 4 EN AMÉRICA LATINA, 1980–2011

Países	1980	1990	2002	2008	2011
Argentina ^a	9,9	13,5	19	15	13,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	...	17,1	30,3	14,9	...
Brasil	23,3	31,2	31,1	23,8	19,2
Chile ^c	...	18,2	18,8	16,3	15,1
Colombia ^d	23,8	16,7	22	20,9	18,7
Costa Rica	8,5	10,1	13,7	12,4	15,2
Ecuador ^e	...	11,4	15,6	14	11,3
El Salvador ^f	...	...	16,2	12	10,3
Guatemala ^g	...	23,6	18,6	...	...
Honduras ^h	...	27,3	23,6	18,7	20,6
México ⁱ	...	17,2	15,1	16,1	12,8
Nicaragua ^j	...	26,5	23,8	12,9	...
Panamá ^k	...	16,8	20,1	15,2	16,3
Paraguay ^l	...	10,2	19,9	16,6	17,4
Perú ^m	...	...	16,8	12,8	11,2
República Dominicana	...	...	17,8	21,2	23
Uruguay ⁿ	9,3	11	9,5	9,0	7,6
Venezuela (República Bolivariana de)	8,9	12,1	14,5	8,4	7,7

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

^a 1990 corresponde al Gran Buenos Aires, el resto a áreas urbanas. El dato de 2008 es de 2009.

^b 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1989, 2008 es de 2009.

^c El dato de 2002 es de 2003, y 2008 es de 2009.

^d El dato de 1990 es de 1991.

^e 1990 y 2002 corresponde a áreas urbanas.

^f El dato de 2002 es de 2001, 2008 es de 2009, y 2011 es de 2010.

^g El dato de 1990 es de 1989.

^h El dato de 2008 es de 2009, y 2011 es de 2010.

ⁱ El dato de 1990 es de 1989, y 2001 es de 2010.

^j El dato de 1990 es de 1993, 2002 es de 2001, y 2008 es de 2009.

^k 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1991.

^l 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 2002 es de 2003.

^m El dato de 2002 es de 2003.

ⁿ 1990 y 2002 corresponde a áreas urbanas.

Aun cuando la evolución reciente no cambia la persistente desigualdad de la región, podría llegar a constituir un punto de inflexión, aun más cuando se considera el proceso de algunos países individuales. En promedio, el índice de Gini en América Latina se contrajo un 5% entre 2002 y 2008. Con excepción de Guatemala y la República Dominicana, todos los países con datos muestran un descenso en el índice de Gini en este período. En algunos casos, la caída es bastante pronunciada: 17,6%

en la República Bolivariana de Venezuela (un ritmo de 3% anual), 17% en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, casi 12% en Argentina, y 9% en Perú y El Salvador (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE GINI EN PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA, 1990–2011

Países	1990	2002	2008	2011
Argentina ^a	0,501	0,578	0,510	0,492
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	0,537	0,614	0,508	...
Brasil	0,627	0,634	0,594	0,559
Chile ^c	0,554	0,552	0,524	0,516
Colombia ^d	0,531	0,567	0,562	0,545
Costa Rica	0,438	0,488	0,473	0,503
Ecuador ^e	0,461	0,513	0,504	0,460
El Salvador ^f	...	0,525	0,478	0,454
Guatemala ^g	0,582	0,542	...	...
Honduras ^h	0,615	0,588	0,548	0,567
México ⁱ	0,536	0,514	0,515	0,481
Nicaragua ^j	0,582	0,579	0,478	
Panamá ^k	0,530	0,567	0,524	0,531
Paraguay ^l	0,447	0,558	0,529	0,546
Perú ^m	...	0,525	0,476	0,452
República Dominicana	...	0,537	0,550	0,558
Uruguay ⁿ	0,492	0,455	0,445	0,402
Venezuela (República Bolivariana de)	0,471	0,500	0,412	0,397

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

^a Corresponde a áreas urbanas. El dato de 2008 es de 2009.

^b 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1989, y 2008 es de 2009.

^c El dato de 2002 es de 2003, y 2008 es de 2009.

^d El dato de 1990 es de 1991.

^e 1990 y 2002 corresponde a áreas urbanas.

^f El dato de 2002 es de 2001, 2008 es de 2009, y 2011 es de 2010.

^g El dato de 1990 es de 1989.

^h El dato de 2008 es de 2009, y 2011 es de 2010.

ⁱ El dato de 1990 es de 1989, y 2001 es de 2010.

^j El dato de 1990 es de 1993, 2002 es de 2001, y 2008 es de 2009.

^k 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 1990 es de 1991.

^l 1990 corresponde a áreas urbanas. El dato de 2002 es de 2001.

^m El dato de 2002 es de 2001.

ⁿ 1990 y 2002 corresponden a áreas urbanas.

La dinámica de la distribución de ingresos en el período 2002–2010 estuvo marcada fundamentalmente por los cambios en el mercado de trabajo y los ingresos laborales, y en menor medida por las variables demográficas y las transferencias hacia los hogares. En particular, fue importante el aumento en el empleo de buena calidad y el incremento en las remuneraciones medias, que beneficiaron proporcionalmente más a los miembros de hogares de menores ingresos. Una descomposición de los ingresos realizada por la CEPAL muestra que en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, la variación de los ingresos laborales explica el 90% o más de la del ingreso total por adulto. Por otra parte, en Chile, Ecuador, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay, el 50% de la disminución de la desigualdad de los ingresos por adulto se debe al cambio

distributivo de los ingresos no laborales, y en Argentina y Brasil su contribución fue del 40% (CEPAL, 2011).

Con relación a los ingresos laborales, la convergencia se dio fundamentalmente por la remuneración por ocupado y no por la tasa de ocupación (la brecha entre quintiles para ésta se mantuvo o incluso aumentó). Los estudios realizados ponen el énfasis en dos factores que pudieron haber afectado la tendencia de las remuneraciones por ocupado: el aumento de la oferta relativa de trabajadores cualificados, o el incremento de la demanda relativa de trabajadores no cualificados, asociada a la expansión del sector de bienes no transables (Gasparini y otros, 2011; Lustig y otros, 2011). En cuanto al primer factor, como se verá más adelante, se vincula a un proceso de expansión educativa que venía operando en la región, beneficiando a los hogares más pobres. Efectivamente, la desigualdad educativa medida por el índice de Gini de los años de estudio se redujo desde comienzos del presente milenio, pero el proceso ya se venía desarrollando desde antes (CEPAL, 2011). También hay que destacar que algunos países adoptaron durante el período considerado políticas salariales que contribuyeron a una mayor convergencia de las remuneraciones.

La crisis económica y financiera de 2008–2009 no afectó de manera sustantiva la tendencia a la mejora en la distribución de ingresos en América Latina, a diferencia de lo que acontecía en décadas anteriores. No sólo la desigualdad no se incrementó de manera significativa en la mayor parte de los países con datos, sino que en algunos de ellos incluso se redujo. Este fue el caso en particular de México, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, donde el índice de Gini bajó a un ritmo superior al 2% anual entre 2008 y 2010 (CEPAL, 2011).

Pese a estas mejoras, la región continúa siendo altamente desigual. El 10% más rico de la población capta el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre sólo percibe el 15% (CEPAL, 2013). En el caso de los países del Caribe de habla inglesa, si se toma el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad en 2012, se observa que, si bien se da un retroceso general de 0,1, unidad con relación al nivel no ajustado del Índice, esta reducción es menor a la que se registra en el promedio de países de América Latina, reflejando un nivel de desigualdad menor que en esta última subregión (Rosado, 2013).

La CEPAL ha vinculado esta rigidez a los altos niveles de heterogeneidad estructural que caracterizan a la región. Tan es así, que en los países de heterogeneidad estructural moderada el índice de Gini es el más bajo y aumenta en los países con heterogeneidad estructural severa. En cuanto a la variación temporal, se demuestra que la desigualdad sectorial entre 1990 y 2008 registra una evolución similar al índice de Gini (CEPAL, 2011).

Mientras la heterogeneidad continúe caracterizando las estructuras productivas de la región no se podrán superar las brechas en la distribución de la productividad y por tanto en la distribución de ingresos. La heterogeneidad estructural está relacionada con una alta segmentación en el mercado laboral, estableciendo sectores de alta productividad, con ingresos más altos, y sectores de baja productividad, con ingresos más bajos, condiciones laborales más precarias y menor nivel educativo relativo (CEPAL, 2012). Pero también con bajas tasas de sindicalización, pobre capacidad de negociación colectiva, limitado acceso a la justicia laboral e inequitativa distribución de las ganancias de productividad, no sólo entre empresas y sectores, sino al interior de los mismos.

Por esta razón, pese a las mejoras registradas en términos de la distribución de ingresos en la última década, la rigidez entre heterogeneidad estructural y desigualdad de ingresos, y su carácter estable en el tiempo, sugieren que sólo un modelo de crecimiento basado en el cambio de las estructuras productivas, expansión de los derechos sociales y efectiva regulación de los mercados laborales, en clave de remuneraciones, prestaciones y protección, puede contribuir a reducir el carácter desigual de la región.

El papel del mercado de trabajo y de las estructuras productivas sobre la evolución de la igualdad en América Latina y el Caribe es, entonces, fundamental, pero también lo es la distribución de la educación y la capacidad de poder hacerla valer en el mercado laboral. A ello se dedica el siguiente capítulo.

II. Educación, desigualdad y crecimiento

A. El progreso en el acceso a la educación básica y las asignaturas pendientes

Los países de América Latina y el Caribe realizaron importantísimos avances en la escolarización de su población desde los años 1980 y especialmente desde 1990. Estas no fueron décadas “perdidas” desde el punto de vista de la cobertura educativa. Es más, los frutos de la inversión educativa en estos 30 años se reflejan en el mercado laboral desde comienzos del siglo XXI, en el sentido de mayor oferta de trabajo con calificaciones medias y altas. El resultado es que la presente generación de jóvenes es la más educada en la historia de la región, aunque, paradójicamente, con tasas de desempleo superiores a la media y acceso a trabajos no necesariamente bien remunerados y protegidos.

La asistencia al sistema educativo aumentó en todos los niveles y las brechas de acceso se redujeron, ya que los grupos socioeconómicos más bajos, así como aquellos provenientes de zonas rurales y las mujeres aumentaron su participación educativa. Como resultado, todos los países de la región que disponen de series de tiempo muestran una tendencia ascendente en los años de educación de la población económicamente activa. Mientras la población adulta de América Latina y el Caribe nacida en 1945 tiene 6 años de escolaridad promedio, la nacida en 1965 ya logra 8,7 años, y la nacida en 1985 ha alcanzado los 10 años de escolaridad promedio. Esto se traduce en un incremento de al menos 1,3 años de escolaridad en cada generación (Alfonso y otros, 2012). A nivel de países, Brasil registró un aumento de 2,7 años entre 1990 y 2011 y Venezuela (República Bolivariana de) de 2,3 años. Chile, que ya partía de un nivel alto, alcanza en 2011 los 11,3 años de educación promedio de su PEA. Por su parte, Panamá, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

superan los 10 años promedio. Con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y Perú, en todos los otros casos las mujeres activas cuentan con más años de educación promedio que los hombres activos (véase el cuadro 5).

En los países del Caribe de habla inglesa también se ha registrado en los últimos años una mejora sustancial en los indicadores de acceso a la educación: las tasas netas de matriculación en los niveles primario y secundario se han incrementado, así como el número de años de estudio; y las tasas de analfabetismo se han reducido de forma considerable (UNDP, 2012).

América Latina y el Caribe han logrado prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria, y son justamente los grupos más desfavorecidos quienes han realizado el mayor impulso de incorporación a la educación. En 1990 sólo uno de cada dos niñas y niños de hogares de bajos ingresos y de zonas rurales había completado la educación primaria; 20 años después, el 78% logra finalizar este nivel (Alfonso y otros, 2012). No obstante, América Latina y el Caribe exhiben la tercera tasa regional más alta de abandono en el último grado de educación primaria (17%). En particular, Nicaragua, Guatemala, St. Kitts y Nevis y Honduras presentan tasas de abandono entre 24% y 52% (UNESCO, 2012).

Además, aún resta camino por recorrer en cuanto al acceso a algunos niveles de educación que son significativos para el desarrollo cognitivo y la inserción laboral, como lo son la educación preescolar y la educación secundaria completa, así como en cuanto a la calidad de la educación. Aún más, los niveles de desigualdad en acceso y logros son una asignatura pendiente en la región. Esto es: a pesar de los incrementos de cobertura no se ha logrado superar, sobre todo en los niveles medio superior y superior, la dualización Estado-Mercado, ni se ha revertido el proceso de estratificación en el acceso efectivo, por lo que en la región, en materia educativa, se podría estar consolidando una modalidad de universalismo estratificado.

CUADRO 5
AÑOS DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN
AMÉRICA LATINA POR SEXO, 2011

Países	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,7	9,2	8
Brasil	8,5	7,9	9,2
Chile	11,3	11,1	11,7
Colombia	8,8	8,3	9,5
Costa Rica	9,1	8,6	10
Ecuador	8,9	8,7	9,3
El Salvador	7,5	7,2	7,9
Honduras	6,4	5,9	7,2
México	9,1	8,9	9,5
Nicaragua	6,7	6,2	7,6
Panamá	10,4	9,7	11,7
Paraguay	9,2	8,9	9,5
Perú	9,6	10	9,1
República Dominicana	8,9	8,2	10
Uruguay	10,1	9,5	10,8
Venezuela (República Bolivariana de)	10,1	9,3	11,3

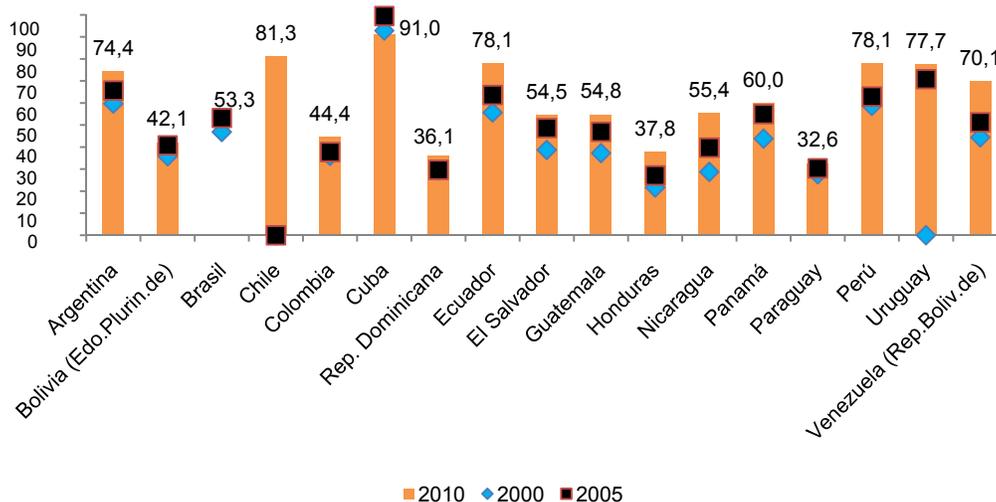
Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

Notas: Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua son de 2009.

En términos de la educación preescolar, hubo un importante empuje desde la década de 1980. Casi en todos los países de la región el esfuerzo en incorporar niños a este nivel de educación fue creciente hasta 2010. Cuba, por ejemplo, está cerca de lograr la universalidad en la cobertura de los niños de 3 a 5 años, así como Anguila, Barbados y Granada la de niños de 3 y 4 años. Por su parte, Chile supera el 80% de cobertura de 3 a 5 años, y Perú y Uruguay cubren alrededor del 78% de los niños de estas edades (véase el gráfico 3).

Otra forma de ver el fenómeno es a través de las tasas brutas de matriculación, es decir, independientemente de la edad de los niños incorporados al nivel preescolar. Entre 1980 y 1990 México, aunque con diferencias importantes en la calidad de los servicios recibidos por niños y niñas, logró aumentar esta tasa en 42 puntos porcentuales, y Brasil y Cuba en 34 puntos porcentuales. En los años noventa el esfuerzo fue aún mayor para un conjunto grande de los países: en Ecuador y El Salvador la matriculación creció más de 30 puntos porcentuales, y en Perú, Guatemala, Colombia, Uruguay y Honduras subió más de 20 puntos porcentuales (UNESCO, 2012).

GRÁFICO 3
TASA NETA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA,
AÑOS SELECCIONADOS
(En porcentajes)



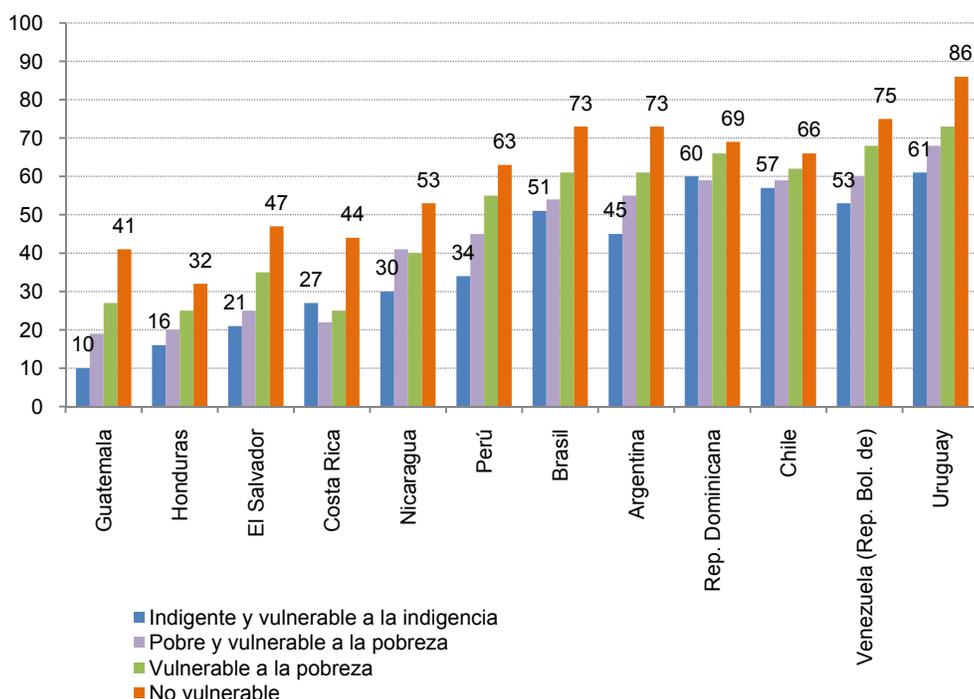
Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO-UIS

Notas: Los grupos de edad comprendidos por país son: Argentina 3–5; Bolivia (Edo.Plurin.de) 4–5; Brasil 4–6; Chile 3–5; Colombia 3–5; Cuba 3–5; Rep. Dominicana 3–5; Ecuador 5; El Salvador 4–6; Guatemala 5–6; Honduras 3–5; México 4–5; Nicaragua 3–5; Panamá 4–5; Paraguay 3–5; Perú 3–5; Uruguay 3–5; Venezuela (Rep.Boliv.de) 3–5. Brasil no presenta datos para 2010; Chile sólo presenta datos para 2010; Uruguay no presenta datos para 2000.

Pese a los avances, en varios países de la región la cobertura de la educación preescolar no llega a la mitad de los niños del grupo de edad teórico, en particular en Santa Lucía, Belice, Paraguay, República Dominicana, Estado Plurinacional de Bolivia, y Colombia (UNESCO, 2012) y en muchos casos hay serios problemas de calidad y pertinencia en los servicios recibidos y el acceso efectivo. Al interior de los países, además, las tasas se encuentran fuertemente segmentadas. La cobertura preescolar en niños de tres a cinco años es proporcional al ingreso de los hogares, siendo el acceso menor entre los niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza (con ingresos hasta 1,8 líneas de pobreza), como se observa en el gráfico 4.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA: ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DE NIÑOS
DE 3 A 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



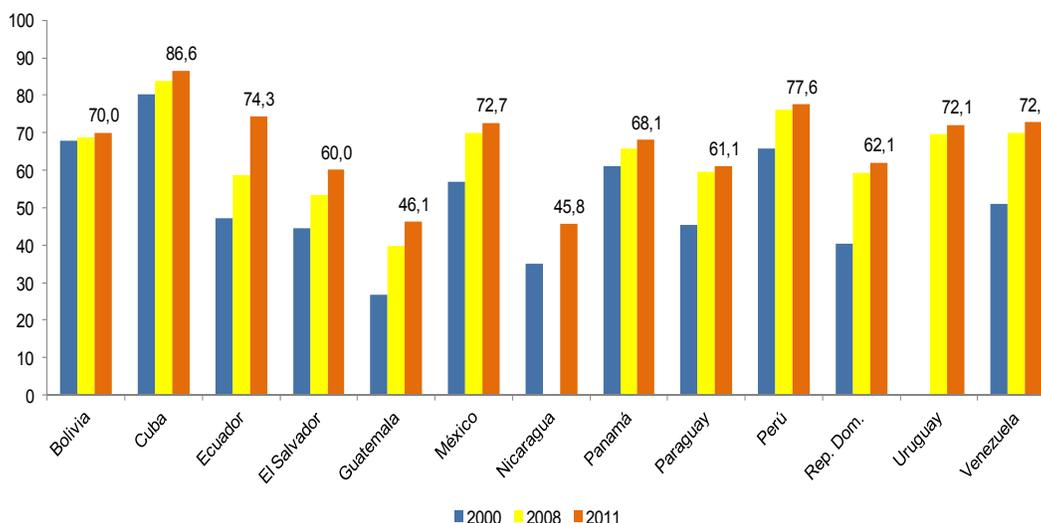
Fuente: CEPAL (2010b) gráfico VI.13, pág. 224.

El incremento de la educación en la región también se observa en la educación secundaria. A nivel de América Latina la tasa neta de matriculación en el total de la educación secundaria pasó de 66% en 1990 a 75% en 2010 (Véase el gráfico 5). En Perú, por ejemplo, entre 1990 y 2000 la matrícula neta aumentó 12 puntos porcentuales y otros tantos entre 2000 y 2011, para llegar a cubrir el 78% de los jóvenes de la edad teórica. En México, la matrícula neta creció 11 puntos porcentuales entre 1990 y 2000 y casi 16 puntos adicionales entre 2000 y 2011, alcanzando un registro de 74% del grupo poblacional correspondiente. Cuba ya partía de niveles altos de cobertura, pero continuó avanzando hasta alcanzar al 87% de la población correspondiente a la educación secundaria. Ecuador, que partía de una tasa inferior al 50% en el año 2000, al cabo de la década había logrado incorporar a las tres cuartas partes de los jóvenes de la edad correspondiente. Una situación similar se produjo en el Estado Plurinacional de Bolivia. No obstante, algunos países, como Guatemala y Nicaragua, aún no llegan a cubrir el 50% de los jóvenes con edad de participar en la educación secundaria.

Los mayores avances en expansión de la secundaria hacia los grupos socioeconómicos bajos en América Latina se produjeron en la primera década del siglo XXI. La brecha entre el quintil de ingresos más rico y el más pobre se redujo 8 puntos en los años 2000, mientras que en la década anterior se había incrementado 2,6 puntos (Cruces y otros, 2012).

En cuanto a los países del Caribe de habla inglesa, han alcanzado una cobertura de la educación secundaria superior a la del promedio en América Latina. Con la excepción de Belice y Suriname, en todos los países con datos disponibles las tasas netas de matriculación en este nivel educativo rebasan el 80%. Incluso, la esperanza de vida escolar en años de nivel primario a terciario trasciende la educación secundaria casi en todos los casos. En Barbados, por ejemplo, supera los 16 años (Rosado, 2013).

GRÁFICO 5
TASA NETA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA,
AÑOS SELECCIONADOS
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO-UIS.

Los logros educativos en el nivel secundario también pueden observarse mediante el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que han completado este nivel. Según se observa en el cuadro 6, Chile y Perú son los países que han logrado mayores resultados, con más de un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años graduados de la educación secundaria, mientras que la República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador superan el 60%. Por otra parte, menos de la mitad de los jóvenes en México, Uruguay y El Salvador llegan a completar este nivel.

Existe en varios países de la región un problema de deserción temprana de la educación secundaria, y esto no es ajeno a la condición socioeconómica de los jóvenes. Así, mientras que el 91% de las y los jóvenes de 20 a 24 años del quintil de hogares más ricos logra culminar la baja secundaria, sólo el 44% de aquellos del quintil de hogares más pobres lo logra. En cuanto a la alta secundaria, la brecha entre ambos extremos es de 58 puntos porcentuales, como muestra el gráfico 6.

Los hombres jóvenes abandonan la educación a edades más tempranas que las mujeres jóvenes, derivado fundamentalmente de la presión para una inserción temprana en la economía monetaria ante la necesidad de generar ingresos. Así, mientras el porcentaje de muchachas de 20 a 24 años que culminan la secundaria asciende al 58,7%, entre los muchachos es el 53,1%. La pertenencia étnica también marca diferencias. Poco más de un 60% de los jóvenes de 20 a 29 años pertenecientes a pueblos indígenas culmina la baja secundaria y un 44% culmina la alta secundaria (CEPAL y UNFPA, 2012).

La otra dimensión que la región en su conjunto tiene pendiente es la calidad educativa. Aunque con limitaciones y problemas intrínsecos, que han sido largamente debatidos, las pruebas estandarizadas permiten ubicar algunas claves útiles para conocer el aprovechamiento académico de los estudiantes. Por ejemplo, las pruebas SERCE de matemáticas y lenguaje en 3° y 6° grado de primaria, que fueran aplicadas en 2006 en 15 países de América Latina, muestran que las deficiencias ya se manifiestan en el primer nivel educativo: casi dos de cada tres de los estudiantes no logran un puntaje satisfactorio. Los resultados, además, se distribuyen de manera desigual. Mientras que sólo un 12% de niños del quintil de ingresos más pobre tiene oportunidades de obtener un puntaje satisfactorio en la prueba de lenguaje, esta probabilidad se eleva a 56% entre niños del quintil más rico. Las brechas también son amplias entre niños de zonas urbanas y rurales y entre indígenas y no indígenas (Alfonso y otros, 2012).

CUADRO 6
PORCENTAJE DE PERSONAS DE 20 A 24 AÑOS CON EDUCACIÓN SECUNDARIA
COMPLETA POR SEXO, 1990 Y 2011

Países	1990			2011		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Brasil	21,6	18,2	24,9	59,6	53,5	65,7
Chile	51	49,3	52,6	82,2	79,8	84,5
Colombia ^a	32,8	30,5	34,6	65,6	62,4	68,7
Costa Rica	28,9	26,6	31,3	50,8	46,1	55,4
Ecuador	...	...	...	63,1	61	65,2
El Salvador ^b	...	...	...	41,5	38,7	44
Guatemala ^c	13,6	15,2	12,2	...	...	...
Honduras ^d	15,7	13,4	17,7	36	30,9	41
México ^e	22,2	24,8	19,7	46,9	43,7	50
Nicaragua ^f	...	...	...	35,8	31,2	40,2
Panamá	...	...	...	59,3	54,5	63,8
Paraguay	...	...	...	57,4	56,5	58,3
Perú	...	...	...	80,1	81,3	78,8
República Dominicana	...	...	...	56,4	48	65,1
Uruguay	...	...	...	42	36,3	47,8
Venezuela (República Bolivariana de)	33	29,7	36,3	69,8	65,2	74,6

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

^a El dato de 1990 es de 1991.

^b El dato de 2011 es de 2010.

^c El dato de 1990 es de 1989.

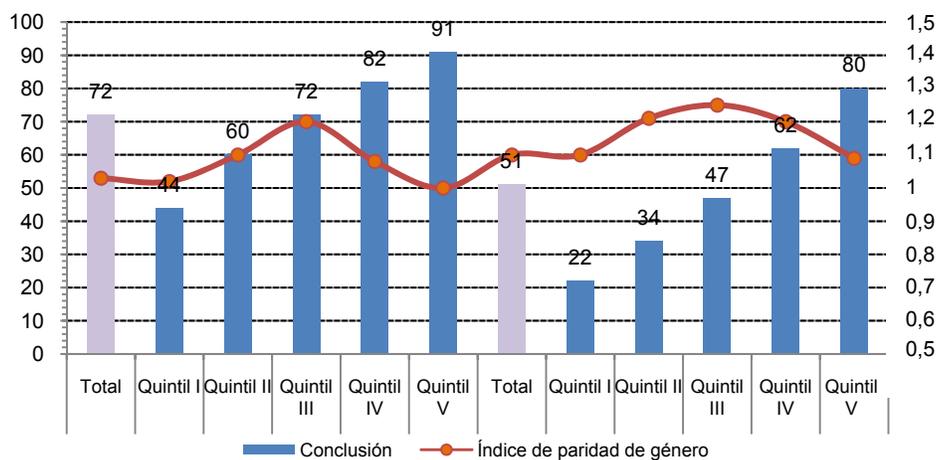
^d El dato de 2011 es de 2010.

^e El dato de 1990 es de 1989, y 2011 es de 2010.

^f El dato de 2011 es de 2008.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA: CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA ENTRE
JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS PER CÁPITA
DE HOGAR Y SEXO, ALREDEDOR DE 2006

(En porcentajes y razones)



Fuente: CEPAL (2010b), gráfico VI.14, pág. 226.

En el Caribe la situación es también preocupante, ya que viene disminuyendo la fracción de estudiantes terminales de la educación secundaria que aprueban el examen de egreso (Caribbean Examination Council) (Alfonso y otros, 2012).

En cuanto a las pruebas PISA, que miden las competencias de jóvenes de 15 años en matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, el bajo desempeño de los países de la región que participan es indicativo de los problemas que enfrentarán estos jóvenes para una participación efectiva en la sociedad. El 50% de los estudiantes de Argentina, Brasil, Panamá y Perú no alcanza el nivel mínimo requerido en lectura, es decir, lo indispensable para realizar las tareas cotidianas. Además, se ha calculado que los países participantes de la región alcanzan peores resultados que los que correspondería a su nivel de ingresos per cápita (Alfonso y otros, 2012).

Las brechas de aprendizaje son importantes, ya que mientras el 77% de los estudiantes del cuartil de ingresos más rico alcanza los niveles mínimos de competencia lectora, sólo poco más de un tercio de los estudiantes más pobres llega a este nivel. Además, el nivel socioeconómico de los estudiantes explica una proporción mayor de la variación en aprendizajes en la región de América Latina que en cualquier otra región (Bos y otros, 2012). Detrás de esta problemática se encuentran los procesos mencionados de dualización y estratificación de la educación que, de no revertirse, implica que la educación, en lugar de abatir la desigualdad, termina por reproducirla y profundizarla.

Tomando los resultados de todos los países que participan en las pruebas PISA, se observa que aquellos con menor desigualdad de ingresos muestran promedios muy superiores en los aprendizajes (CEPAL, 2010b), aunque al interior de los países puede encontrarse una importante correlación entre desempeño y condición económica de los hogares.

Hay que tener en cuenta, además, que las evaluaciones internacionales son selectivas, ya que se evalúa solamente a aquellos niños y jóvenes que efectivamente asisten al sistema educativo. Esto es especialmente el caso de PISA, ya que el porcentaje de los jóvenes de 15 años que aún permanecen en el sistema educativo en América Latina es más bajo que en los países de otras regiones que participan. Es decir, que si se incluyera a los jóvenes que abandonaron la educación, los resultados serían aún más desoladores.

B. Educación y crecimiento

En la literatura del crecimiento se plantean tres mecanismos mediante los cuales la educación incidiría positivamente sobre el crecimiento económico. Un mecanismo es que la educación incrementa la calificación de la fuerza de trabajo, lo cual a su vez aumenta la productividad del trabajo y por ende conlleva a un nivel de producto mayor. Un segundo mecanismo es el planteado por las teorías de crecimiento endógeno: el incremento de la capacidad de innovación de la economía y el conocimiento sobre nuevas tecnologías, productos y procesos impulsan el crecimiento. El último mecanismo se da facilitando la difusión del conocimiento requerido para entender y procesar nueva información e implementar exitosamente nuevas tecnologías (Hanushek y Woessmann, 2010).

La evidencia empírica demostrando una relación positiva entre educación y crecimiento económico es abundante. Por ejemplo, Sala-i-Martin y otros (2004) analizan un total de 67 factores potencialmente explicativos del crecimiento del PIB per cápita sobre una muestra de 88 países en el período 1960–1996, y el factor que surge con la mayor influencia es la educación primaria, además del precio relativo de la inversión y el nivel inicial del PIB per cápita. En la misma línea, otro estudio encuentra que cada año adicional de escolarización está asociado con un crecimiento a largo plazo del PBI de 0,58 puntos adicionales (Hanushek y Woessmann, 2010). No obstante, la relación de causalidad y la dirección de la misma son más complejas, por ejemplo un mayor crecimiento permite potenciar la inversión en educación.

Estudios más recientes han cuestionado la validez de utilizar años de educación como medida, ya que supone que los conocimientos y capacidades adquiridos en la educación tienen el mismo valor, independientemente del sistema educativo que los produce. Asimismo, no distingue variaciones ni en la calidad de la educación formal ni en los factores que se encuentran fuera del sistema formal de

educación pero que influyen sobre sus resultados (como variables familiares o de salud). Así, Hanushek y Woessmann (2010) combinan los resultados de pruebas internacionales de aprendizaje con datos de crecimiento económico en 50 países entre 1960 y 2000, y encuentran que una desviación estándar en los puntajes de pruebas internacionales de evaluación está asociada con una tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita que es dos puntos porcentuales más alta. Es más, el efecto de la calidad educativa sobre el crecimiento se refuerza con el impacto de la calidad del marco institucional en el país. También Hanushek y Kimko (2000) encuentran que el impacto de las capacidades cognitivas es considerablemente mayor que el de los años de educación, y que la combinación de ambos factores agrega —en su muestra de países— un punto porcentual al crecimiento del PIB. En esta misma línea de investigación, en el caso de América Latina, la conjunción de nivel educativo y bajos logros de aprendizaje contribuiría a explicar una parte no trivial del rezago en el crecimiento con relación a otras regiones que han invertido significativamente en la calidad, además de la cantidad de educación (Hanushek y Woessmann, 2012).

Sin embargo, estos estudios tienen sus limitaciones al no considerar una serie de factores que son importantes para explicar las diferencias de acumulación y distribución entre países. Para identificar con mayor precisión la asociación de la educación con el crecimiento habría que agregar otros factores, como la estructura productiva, las características del mercado laboral y los mecanismos de distribución de los factores productivos, entre otros, que median sobre la posibilidad de aplicar las capacidades adquiridas.

Un estudio a fondo de estos factores está más allá del alcance de este documento, pero una observación cruda de la evolución del crecimiento económico y de los años de educación en América Latina y el Caribe sugiere que la relación entre ambos factores es positiva y bidireccional. En los gráficos 7 se muestra la asociación entre años de educación de la población de 15 a 64 años que ya no realiza estudios y el PIB per cápita. La línea de regresión muestra una asociación positiva de la educación hacia el producto para el conjunto de países de América Latina y el Caribe para los que se dispone de datos en 2010, aunque con algunos valores aislados fuera de dicha relación (gráfico 7a). Cuando se considera solamente los países de América Latina la asociación se hace más fuerte (gráfico 7b).

Por otra parte, la desigualdad en acceso y logros educativos también afecta al crecimiento, ya que limita la capacidad de los individuos para una inserción productiva en el mercado laboral y para la movilidad social.

La desigualdad de ingresos desempeña un papel negativo en las oportunidades educativas y ocupacionales, ya que el costo de permanecer en el sistema educativo se vuelve muy alto para los hogares de menores ingresos y además existen costos directos asociados a la educación. Esto se ve reflejado en las altas tasas de abandono educativo de niños y jóvenes de los grupos de ingresos más bajos de la región, especialmente a medida que aumenta la edad, como se mencionó anteriormente. Además, las oportunidades se ven afectadas por el conjunto de variables del entorno personal y familiar de los individuos. El sexo, los roles de género, la pertenencia étnica, la raza, la localización geográfica, la educación de los padres, y el entorno sociocultural son importantes determinantes de las oportunidades educativas y laborales, y a su vez estas oportunidades (o la falta de ellas) se transmiten a la siguiente generación.

¿Cuán desigual es la región en términos de educación? En conjunto, el índice de Gini de años de educación ubica a América Latina y el Caribe a un nivel intermedio entre las regiones del mundo, con un nivel cercano al 0,3%. Al considerar la evolución en el tiempo y al distinguir por edades, se observa el efecto de la expansión educativa de las últimas décadas. En efecto, el Gini entre los jóvenes de 15 a 24 años es menor al promedio y ha descendido de manera sostenida, ubicándose en torno a 0,2 en el año 2010 (Wail y otros, 2012). Al interior de la región la situación es heterogénea: más alto en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y por debajo de 0,25 en el Cono Sur. Por otra parte, entre 1990 y 2009 ha descendido en todos los países con datos, consistentemente con la expansión educativa (Cruces y otros, 2012).

La importancia de reducir disparidades educativas en América Latina y el Caribe está dada porque éstas son el factor de predicción más importante de las diferencias en niveles de ingreso de los hogares.

Esto se genera por la forma de los retornos a la educación, que crecen a partir de la educación secundaria completa. Asimismo, se ha observado que los retornos a la educación de los jóvenes de hogares pobres son más bajos que los de hogares más ricos. Ello se debe a un conjunto de factores, entre los cuales se encuentran un menor acceso a facilidades educativa (especialmente en zonas rurales), la calidad más baja de la educación a la que acceden los más pobres, la discriminación en el mercado laboral, una menor disponibilidad de activos que son complementarios a la educación en la generación de ingresos (como acceso a la tierra y al crédito), entre otros (López y Perry, 2008).

GRÁFICO 7a
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): NIVEL EDUCATIVO DEL GRUPO 15-64 AÑOS QUE NO ESTUDIAN Y PIB PER CÁPITA, 2010

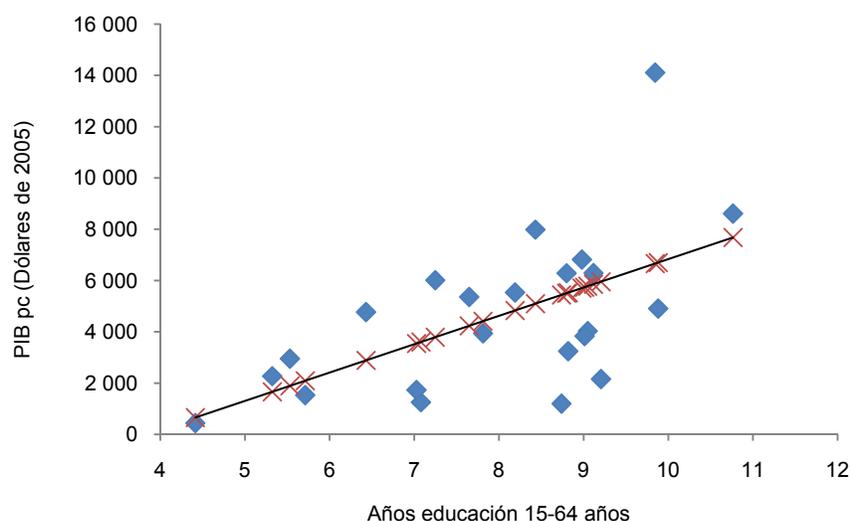
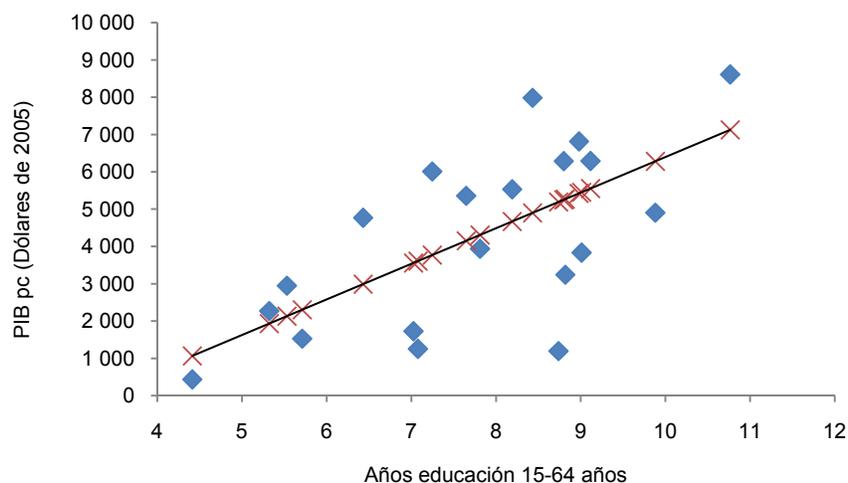


GRÁFICO 7b
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): NIVEL EDUCATIVO DEL GRUPO 15-64 AÑOS QUE NO ESTUDIAN Y PIB PER CÁPITA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Cohen y Soto para los años de educación y CEPALSTAT para el PIB per cápita.

Diversos estudios argumentan que parte de la reducción en la desigualdad en América Latina en la década de los 2000 se debe a la caída en los retornos de la educación secundaria (por ejemplo, Lustig y otros, 2011), es decir, que la diferencia de ingresos entre quienes cuentan con este nivel educativo y quienes sólo tienen educación primaria ha disminuido. Ello estaría ligado en parte a la expansión de la educación secundaria entre la población activa. Como se vio en la sección anterior, la calificación de la oferta laboral se ha desplazado hacia un nivel intermedio por la mayor permanencia de jóvenes en el sistema educativo, aunque diste de ser un fenómeno generalizado a todas las capas de ingresos y países. Asimismo, han influido cambios en la demanda de trabajo favoreciendo a quienes tienen educación superior, y una caída en la calidad de la educación (Alfonso y otros, 2012). En efecto, los retornos salariales relativos de la educación secundaria en el período 1990 a fines de los años 2000 descendieron tanto para jóvenes como para adultos (alrededor del 25%), especialmente en Honduras y Chile. En cuanto a la educación superior, la brecha de retornos con respecto a la educación secundaria creció un 19% entre trabajadores adultos y disminuyó un 8% entre los jóvenes (Bassi y otros, 2012).

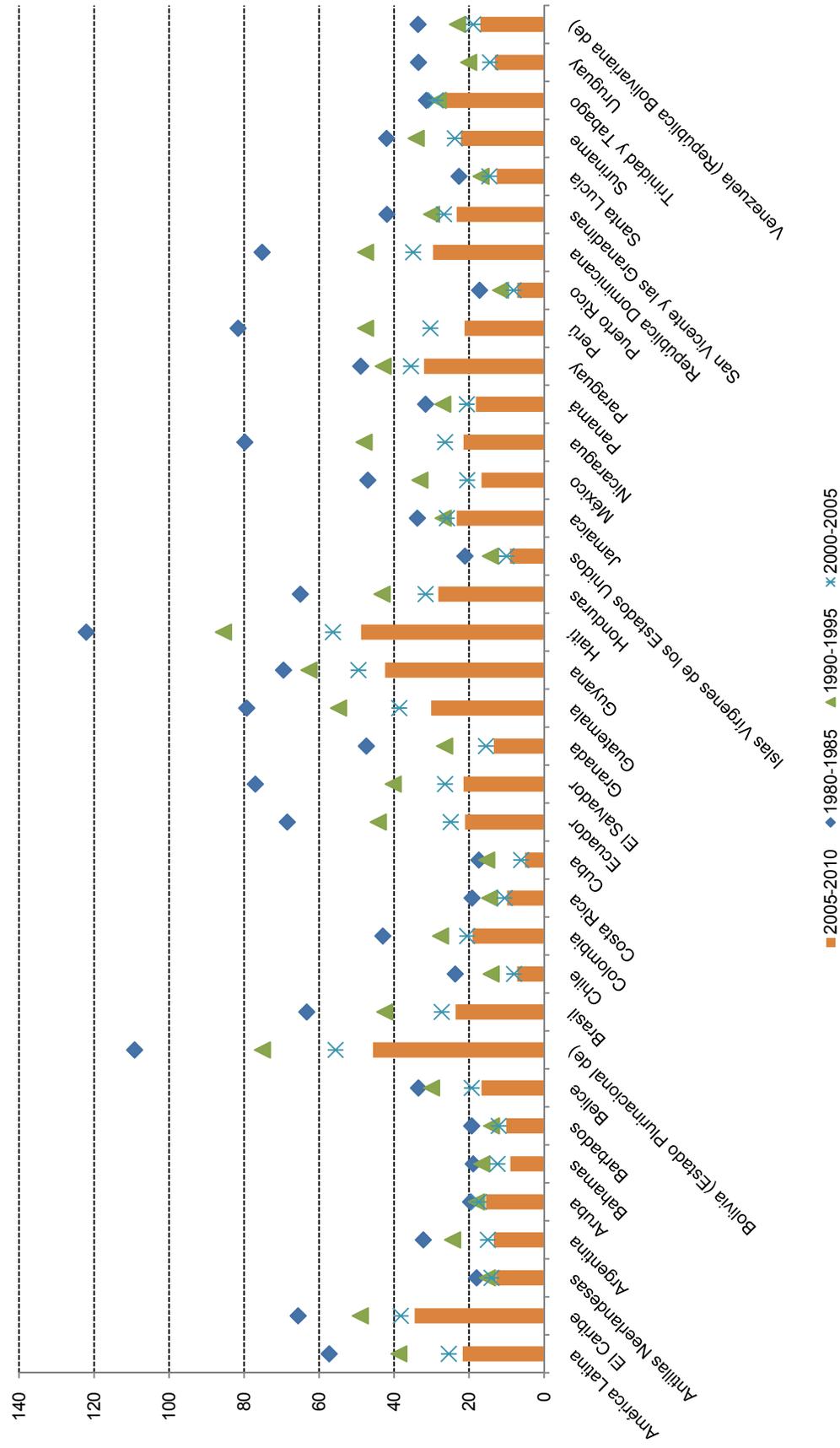
III. Salud, desigualdad y crecimiento

A. Mejoras en mortalidad infantil y longevidad

La región muestra avances en materia de indicadores de salud entre 1980 y 2010. En este período se registró una significativa caída en las tasas de mortalidad infantil en América Latina y el Caribe, del orden del 62% para el conjunto de América Latina y del 47% para los países del Caribe (véase el gráfico 8). Aún más, esta tendencia se observa para todos los países. En algunos casos los avances han sido llamativos. Por ejemplo, Haití pasó de tener tasa de mortalidad infantil de 122,1 en 1980–1985 a una tasa de 48,8 en 2005–2010, y Bolivia (Estado Plurinacional de) pasó de una tasa de 109,2 al comienzo del período a una de 45,6 en 2005–2010. No obstante, ambos países continúan presentando los más altos niveles de mortalidad infantil en la región. Entre los países que han logrado una reducción más pronunciada de este indicador se encuentran Perú, Nicaragua, El Salvador, Granada y Cuba. Este último ya exhibía los más bajos registros de mortalidad infantil en 1980 y continuó mejorando a lo largo del período, alcanzando una tasa de 5,1 en 2005–2010. Chile es otro caso que, partiendo de un nivel que ya no era muy alto en 1980, ha logrado continuar un descenso pronunciado en sus tasas de mortalidad infantil, llegando a 7,2 defunciones anuales por cada mil nacidos vivos en el período 2005–2010.

Perú, Nicaragua y El Salvador, en particular, lograron una baja anual promedio en las defunciones de niños de menos de un año del entorno del 20%. En el caso de El Salvador, el mayor avance se logró al comienzo del período, descendiendo luego el ritmo. En el caso de Perú y Nicaragua, hubo dos períodos con contracción de tasas superiores al promedio.

GRAFICO 8
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE, AÑOS SELECCIONADOS

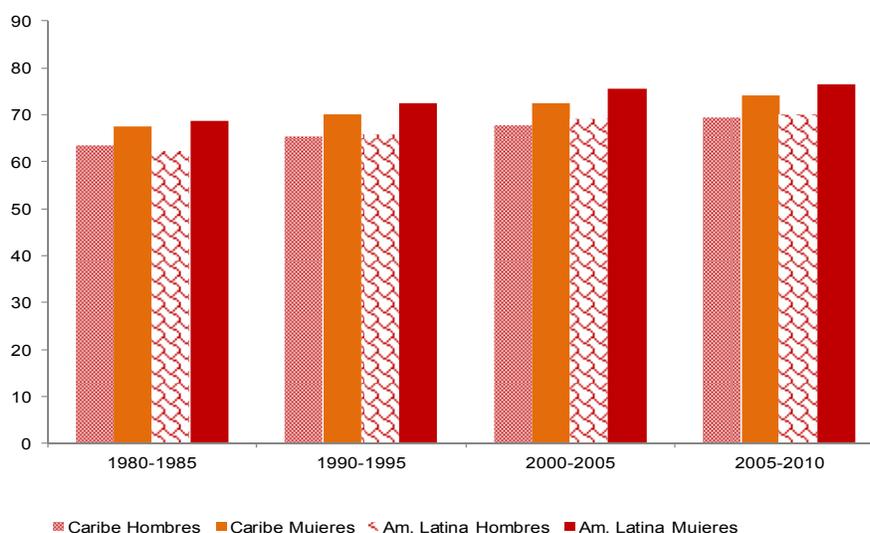


Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

A pesar del progreso general, existen importantes brechas por área geográfica, pertenencia étnica o afrodescendiente. La mortalidad de niñas y niños indígenas antes del primer año de vida era 60% más alta que la de los no indígenas alrededor del año 2000; y la mortalidad antes de los 5 años de vida era 70% más alta entre niñas y niños indígenas.² Panamá, Ecuador, Venezuela y Paraguay presentan las desigualdades más relevantes. Por ejemplo, en Panamá, la probabilidad de que un niño indígena muera antes de cumplir el año de vida es tres veces superior a la de un niño no indígena, y aún mayor antes de los 5 años de vida. En cuanto a la población afrodescendiente, la mortalidad infantil en Nicaragua, Brasil y Colombia es mayor para los niños de este grupo (CEPAL, UNFPA y OPS, 2010).

Otro de los avances en la región en materia demográfica ha sido la ganancia en años de vida. En 2010–2015 la esperanza de vida al nacer es de 74,2 años en América Latina, siendo de 71 para los hombres y 77,5 para las mujeres; y en el Caribe alcanza a 72,7, siendo de 70,3 entre los hombres y 75,1 entre las mujeres caribeñas (véase el gráfico 9).

GRÁFICO 9
ESPERANZA DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR SEXO, 1980–2010



Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

En ambas subregiones fueron las mujeres las que ganaron más años de vida en términos absolutos entre 1980 y 2010: un total de 9 años en América Latina y 7,5 en el Caribe. Tanto en términos absolutos como relativos, la subregión de América Latina en su conjunto registró mayores avances que el Caribe. En particular, El Salvador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y Guatemala han logrado aumentos relativos por encima del 20% en la esperanza de vida entre 1980 y 2010. En el primer caso, la esperanza de vida de los hombres aumentó más de un 30%. Pese a los avances registrados, sin embargo, estos países aún se encuentran en la parte baja de la distribución del indicador. Luego de Haití, cuya esperanza de vida hacia 2010 era de 60 años, Bolivia (Estado Plurinacional de) alcanzaba a 65,4 años y Guatemala apenas superaba los 70 años. Por otra parte, los países con mejores registros de esperanza de vida hacia 2010 eran las Islas Vírgenes (casi 79 años), seguida por Puerto Rico, Cuba, Costa Rica y Chile, con más de 78 años de vida para ambos sexos (véase el cuadro 7).

² Los datos se refieren a información censal alrededor del año 2000. Es posible que en algunos países se hayan producido cambios desde entonces.

CUADRO 7
ESPERANZA DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AMBOS SEXOS, 1980–2010
(En número de años de vida)

Países	1980–1985	1990–1995	2000–2005	2005–2010
América Latina	65,4	69,1	72,4	73,3
América Latina y el Caribe	65,16	68,88	72,11	73,41
El Caribe	65,5	67,82	70,19	71,64
Antillas Neerlandesas	73,69	74,5	74,95	76,14
Argentina	70,2	72,2	74,4	75,2
Aruba	72,87	73,56	74,02	74,75
Bahamas	68,32	69,38	72,58	74,79
Barbados	72,84	74,98	75,74	76,25
Belice	70,9	72,81	73,81	75,34
Bolivia (Estado Plurinacional de)	53,9	60,1	63,9	65,4
Brasil	63,5	67,5	71,1	72,1
Chile	70,8	74,5	77,9	78,4
Colombia	66,9	68,7	71,7	72,9
Costa Rica	73,7	76,2	78,2	78,6
Cuba	74,3	74,8	77,2	78,7
Ecuador	64,5	70,1	74,2	74,9
El Salvador	57	68,1	70,3	71,3
Granada	65,5	70,74	74,33	75,35
Guatemala	58,3	63,5	69	70,1
Guyana	60,04	61,45	65,71	68,7
Haití	51,6	55,3	58,1	60,1
Honduras	61,6	67,7	71	72
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	72,17	75,48	78,11	78,94
Jamaica	71,01	70,44	70,85	72,24
México	67,7	71,8	74,9	75,7
Nicaragua	59,5	66,1	70,9	71,8
Panamá	70,7	72,8	74,7	75,5
Paraguay	67,1	68,5	70,8	71,6
Perú	61,6	66,8	71,6	73,1
Puerto Rico	74,02	74,22	77,81	78,7
República Dominicana	64	69,2	71,3	71,9
San Vicente y las Granadinas	66,79	69,78	70,65	71,64
Santa Lucía	70,25	71,34	72,25	73,92
Suriname	66,53	67,6	68,08	69,65
Trinidad y Tabago	67,69	69,06	68,29	69,4
Uruguay	71	73	75,3	76,2
Venezuela (República Bolivariana de)	68,7	71,5	72,8	73,7

Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

B. Salud y crecimiento

La relación entre crecimiento económico y salud es un tema de debate en la economía del desarrollo. No sólo se argumenta sobre la fortaleza de esta relación sino sobre la dirección de la causalidad. Por una parte, el crecimiento económico tendría un impacto positivo sobre la salud, ya que países más ricos pueden proveer mejores servicios y bienes públicos, como la salud, y adquirir mejor tecnología para ello. Por otra parte, para los modelos de crecimiento endógeno existen varios canales a través de los cuales el estatus de salud de una población tendría impacto sobre el crecimiento a largo plazo, como la eficiencia productiva, la capacidad de aprendizaje, la capacidad de adaptación, y la esperanza de vida (Dutta y otros, 2012). En particular, se presume que la esperanza de vida aumentaría las habilidades de los trabajadores al reducir su tasa de deceso, acrecentando así su productividad; con ello se generaría un ingreso adicional para financiar inversiones tecnológicas. Asimismo, se espera que un aumento en la esperanza de vida eleve la tasa de ahorro y la tasa de matriculación educativa, dado el horizonte adicional de tiempo disponible para percibir el retorno de estas acciones, y ello a su turno contribuiría a incrementar la eficiencia productiva.

La evidencia empírica de un cuerpo importante de estudios transnacionales muestra que el efecto de la salud sobre el crecimiento económico es importante. Uno de estos estudios, por ejemplo, halla que un incremento en la esperanza de vida de 50 a 70 años elevaría la tasa de crecimiento económico en 1,4 puntos porcentuales por año (Barro, 1996). Otro encuentra que un año adicional de esperanza de vida al nacer aumenta la tasa de crecimiento del PIB en un 4% (Bloom y otros, 2004).

Algunos estudios recientes que utilizan series de tiempo más largas y toman en cuenta la endogeneidad potencial de los indicadores de salud encuentran una relación positiva desde la esperanza de vida hacia el crecimiento económico, pero también que esta relación no es lineal. Por ejemplo, un análisis que incluye un panel de 119 países para el período 1940–1980 encuentra que excluir una posible relación no lineal puede llevar a conclusiones erróneas sobre el vínculo entre salud y crecimiento (Hansen, 2012). Conclusiones similares arroja otro estudio con datos de 216 países y que abarca una serie de tiempo del período 1980–2009 (Dutta y otros, 2012), para el cual la relación entre esperanza de vida e ingreso nacional per cápita es positiva pero no lineal. La esperanza de vida continúa teniendo un efecto significativo independiente, aun cuando se estima el modelo completo, incorporando canales de transmisión desde el indicador de salud hacia el ingreso per cápita (ahorro, gasto en salud, fertilidad, gasto en educación, matriculación en educación primaria y terciaria).

¿Más crecimiento conlleva un mejor nivel de salud de la población? Desde el estudio de Pritchett y Summers (1996), que concluye que el crecimiento económico conduce a lograr una nación más saludable, muchos trabajos se han realizado confirmando o refutando este hallazgo. Asimismo, la llamada “curva de Preston” muestra una relación estrecha entre ingreso per cápita y esperanza de vida, pero esta relación no es lineal. De acuerdo con la misma, entre los países más pobres, un incremento en el ingreso promedio conduce a un aumento en la esperanza de vida, pero la relación se aplanan para países de ingreso per cápita más alto (Preston, 1975).

Deaton (2006), por su parte, argumenta que, en el caso de la mortalidad infantil, es el nivel y no su tasa de cambio lo que está correlacionado con el crecimiento económico, sugiriendo que los determinantes de la salud de la población se superponen con los del crecimiento. Analiza en particular los casos de China e India, en los cuales la tasa de crecimiento económico en el período 1950–2000 y la tasa de disminución de la mortalidad infantil están relacionadas negativamente. En el primer caso, las mejoras en la salud precedieron la aceleración del crecimiento económico que siguió a las reformas. Las variables más importantes que estarían intermediando sobre la relación serían la educación —y, en particular, la educación de las mujeres— y la calidad de las instituciones.³

³ En parte la falta de mayor consenso, incluso sobre la dirección de la causalidad se deriva de las dificultades en utilizar indicadores adecuados de salud y medirlos correctamente, así como de la endogeneidad potencial de la salud.

Para este estudio se analizaron algunas relaciones generales entre esperanza de vida y crecimiento, por una parte, y entre la tasa de mortalidad infantil y el crecimiento, por la otra. Los análisis de regresión simples entre los indicadores de salud empleados confirman la tendencia dada por estudios de mayor complejidad. La esperanza de vida tiene una relación positiva con el nivel de PIB per cápita y la tasa de mortalidad infantil disminuye con mayores niveles del mismo. En ambos casos, la asociación es más fuerte para los países de América Latina que cuando se agregan las regiones latinoamericana y el Caribe (véanse los gráficos 10 y 11).

GRÁFICO 10a
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): ESPERANZA DE VIDA Y PIB PER CÁPITA, 2010

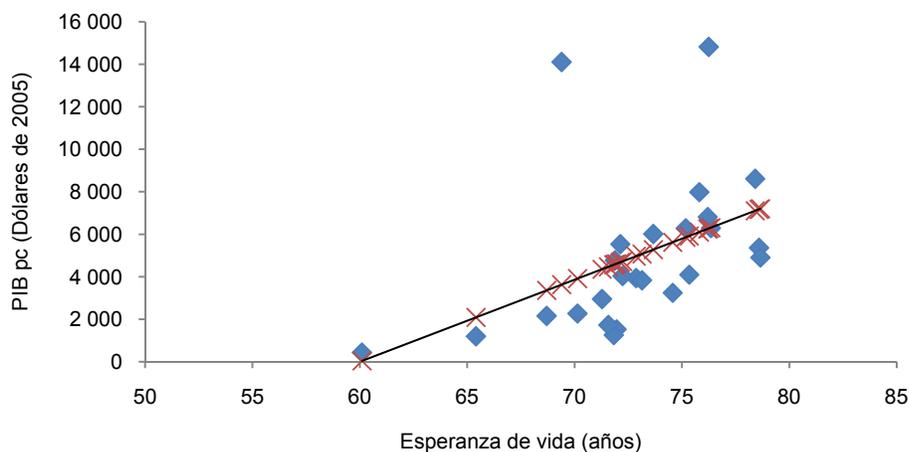
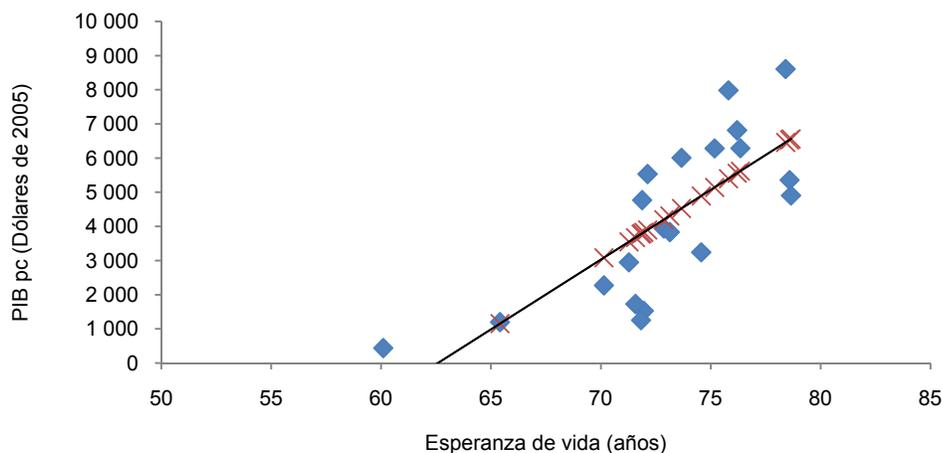


GRÁFICO 10b
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): ESPERANZA DE VIDA Y PIB PER CÁPITA, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

GRÁFICO 11a
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (25 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL
Y PIB PER CÁPITA, 2010

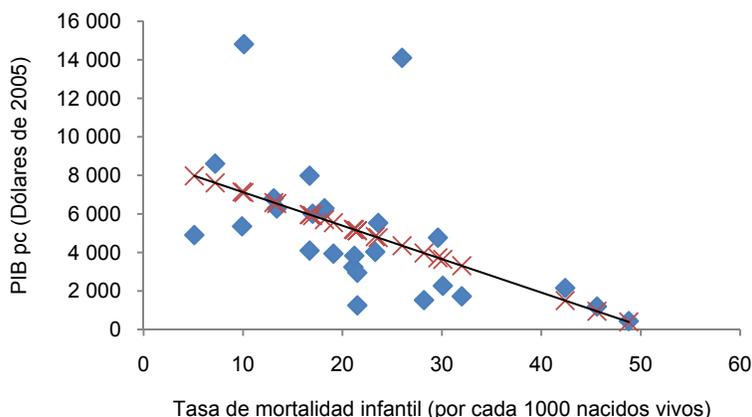
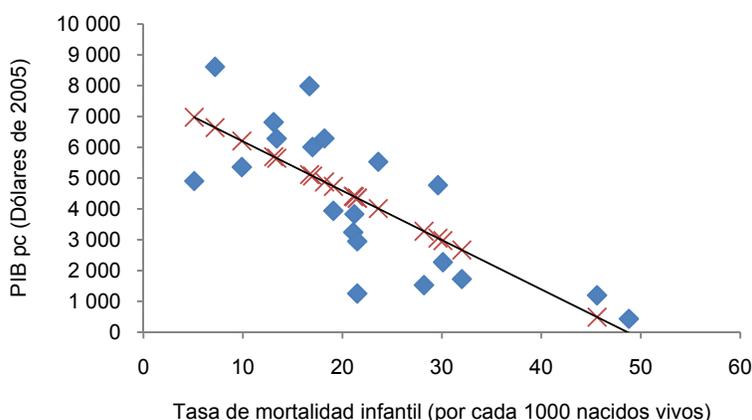


GRÁFICO 11b
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y PIB PER CÁPITA, 2010



Es posible también que la desigualdad a nivel de país modifique la relación entre crecimiento económico y salud pública. Como se mostró anteriormente, existen importantes diferencias en los indicadores de salud entre grupos poblacionales y de ingresos, pero un tema menos analizado es en qué medida la pobreza, así como la desigualdad de ingresos, afectan la salud pública a nivel agregado. Biggs y otros (2010) exploran la intermediación de la pobreza y la desigualdad en el efecto del crecimiento económico sobre la salud pública para 22 países de América Latina, con una serie de 1960 a 2007. El estudio encuentra que durante períodos de creciente pobreza y desigualdad la salud pública mejora pero marginalmente, mientras que cuando la pobreza y la desigualdad se reducen hay un efecto positivo del crecimiento sobre la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer.

Considerando el efecto positivo de los indicadores de salud sobre el crecimiento, ¿es posible esperar que la desigualdad en indicadores de salud afecte negativamente el crecimiento económico? Un estudio de 62 países de ingresos nacionales bajos y medios, cubriendo el período 1985–2007 halla, precisamente, un efecto negativo robusto de la desigualdad en salud sobre los niveles y el crecimiento económico. En particular, una reducción de 5% en la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años cuyas madres tienen bajo nivel educativo promueve un incremento del PIB per cápita de casi 8% luego de diez años (Grimm 2010). El resultado sugiere que para disminuir la desigualdad en la salud y contribuir al crecimiento económico se deberían concentrar esfuerzos en mejorar los indicadores de salud de los más pobres.

IV. El elefante en la habitación: violencia y desigualdad

A. Violencia en América Latina y el Caribe

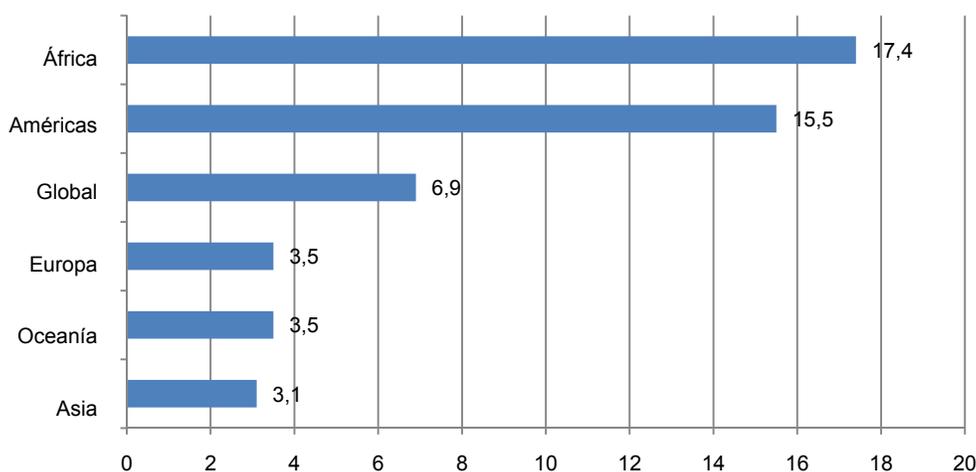
De acuerdo con las encuestas realizadas por el Latinobarómetro, la delincuencia es hoy uno de los problemas que la sociedad considera más importantes en la región. En promedio este es el tema principal para 28% de los encuestados en América Latina, y es el caso del 61% de los encuestados en Venezuela (República Bolivariana de), 45%, en Costa Rica y 40% en El Salvador. Además, el grado de preocupación por esta problemática ha ido creciendo desde mediados de los años 2000, a la vez que descendía la inquietud por el desempleo. No obstante los avances económicos en la región, aún para 37% de los encuestados los principales desafíos son un conjunto de problemas económicos, pobreza, y desempleo (Latinobarómetro, 2011).

Uno de los indicadores más utilizados para medir la violencia es la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.⁴ De acuerdo con las cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC), en el año 2010 se reportaron 468.000 homicidios en el mundo. El continente más violento es África, con una tasa de 17,4 homicidios por cada 100.000 habitantes, seguido de las Américas, con 15,5 homicidios.

⁴ El concepto de violencia corresponde varias formas, incluyendo la violencia física, psicológica y cultural. Los datos de este capítulo se focalizan sobre la violencia física y, en particular, sobre la tasa de homicidios, por ser el indicador más preciso de la violencia física reportada. Esto no significa que otras formas de violencia no sean importantes, especialmente en una región con altos grados de exclusión. Los datos provienen de UNODC (2011).

Ambos continentes presentan tasas muy por encima del promedio global de 6,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, como muestra el gráfico 12. Esta situación también se refleja en la participación en el total global de homicidios, por la cual su ocurrencia en el continente africano representa el 36% del total global, y la de las Américas representa el 31% del total global de homicidios. Considerando regiones, si bien Sudáfrica presenta la más alta ocurrencia de homicidios, la suma de América Central y del Sur, así como del Caribe, totaliza aún mayores niveles por cada 100.000 habitantes.

GRÁFICO 12
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES



Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2011).

En síntesis, América Latina y el Caribe, en conjunto, es la región más violenta del mundo. Aún más, América Central y el Caribe son las únicas subregiones en las cuales la tasa de homicidios ha crecido en los últimos 16 años. En el primer caso, el incremento se produjo ya desde 2003 y fundamentalmente desde 2007, ya que la tendencia venía en descenso. En cuanto a América del Sur, las tasas de homicidio han bajado casi sostenidamente, excepto en el período 2000–2002, de crisis económica en algunos de los países de la subregión (véase el gráfico 13). En particular destaca Colombia, donde se pasó de una tasa de homicidios en 1995 de 70 a una de 33 por cada 100.000 habitantes en 2010. Por el contrario, en la República Bolivariana de Venezuela las tasas registraron un importante ascenso: de 20 a 45 en el período considerado.

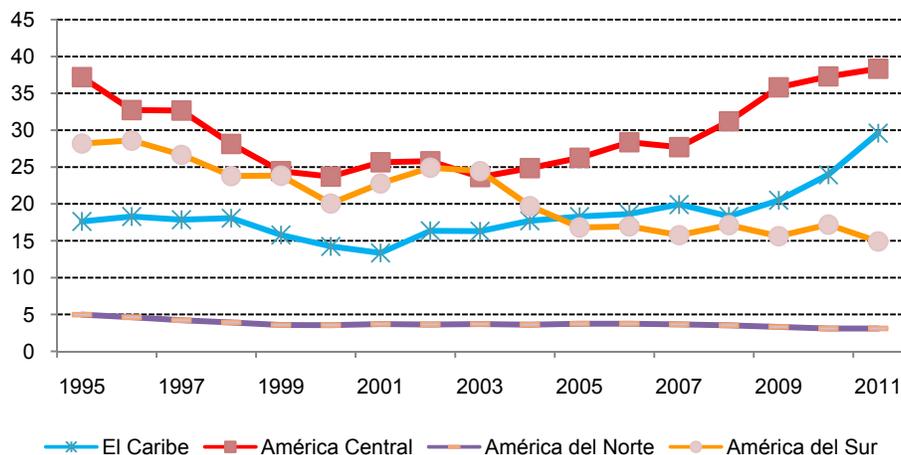
Las realidades difieren considerablemente al interior del territorio latinoamericano y caribeño. Honduras registra el mayor nivel de homicidios intencionales en región, con una tasa de 91,6, seguido de El Salvador con una tasa de 69,1,⁵ Venezuela (República Bolivariana de) con 45, Jamaica en torno a 41 y Belice y Guatemala con un poco por debajo de 40 homicidios por cada 100.000 habitantes. En contraste, países como Argentina, Chile, y Uruguay registran tasas entre 3 y 6 homicidios por cada 100.000 habitantes.

La subregión que comprende Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana registra un aumento en las tasas de homicidio en los últimos años. En Honduras y en México, en particular, las tasas han crecido dos veces y media entre 2005 y 2011 (véase el gráfico 10). Además existe una fuerte concentración territorial. Alrededor del 40% del total de homicidios en 2010 se registró en los estados de

⁵ Aunque esta tasa ha caído en los primeros meses de 2013 en el marco de la llamada “tregua entre las pandillas” sin poderse determinar aún si se está frente a un proceso de corto plazo o a una tendencia sostenida de mediano y largo plazo.

Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California. En Chihuahua, dos de cada tres homicidios se registró en Ciudad Juárez, y en Baja California, tres de cada cuatro ocurrieron en Tijuana (UNODC, 2011).

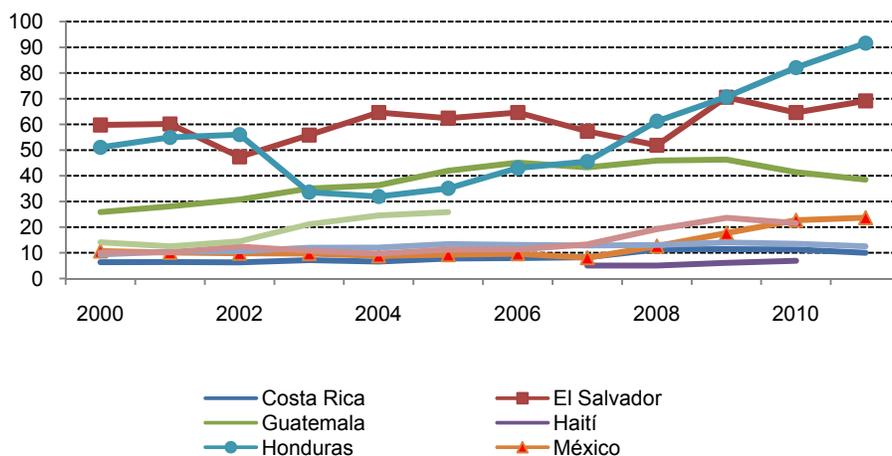
GRÁFICO 13
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS EN LAS AMÉRICAS, 1995-2011



Fuente: Elaboración propia con base en UNODC.

Notas: Las tasas de homicidio representan promedios simples de 20 países para El Caribe, 8 países para A. Central, 2 para A. del Norte, y 13 para A. del Sur.

GRÁFICO 14
CENTROAMÉRICA, MÉXICO, HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia con base en UNODC.

En el caso de los países de Centroamérica, los factores que se consideran más importantes detrás de las altas tasas de homicidio intencional son las actividades ilícitas vinculadas al tráfico de drogas y el legado de violencia política, y vinculado a ambos factores se ubica el fenómeno de las pandillas (PNUD, 2009).

El Informe de Desarrollo Humano del Caribe 2012 muestra la situación de violencia en la que se hallan algunos países caribeños de habla inglesa. Los impactos negativos de este fenómeno en el

desarrollo de las sociedades abarcan desde los niveles de confianza en el desarrollo futuro, la reducción de la competitividad en determinadas industrias y servicios (como el turismo), pérdida de población calificada (por el efecto migratorio), y daño a la cohesión social; hasta costos políticos, derivados de un posible incentivo de aplicar controles autoritarios que incrementen los poderes de acción de las autoridades gubernamentales en detrimento de los derechos de los ciudadanos en aras de reducir los niveles de violencia y criminalidad (PNUD, 2012).

Más allá de los homicidios, existen otros tipos de delitos que tienen un gran impacto sobre la sensación de inseguridad. Esta sensación alcanza, hoy, en América Latina a más de la mitad de los encuestados, y en opinión del 83%, la delincuencia ha aumentado (Latinobarómetro, 2011).

B. La desigualdad como causa de la violencia y la violencia como manifestación de la desigualdad

Existe una diversidad de factores que pueden explicar la violencia en la región de acuerdo con distintos enfoques. Desde una perspectiva sociológica se argumenta que las raíces de la violencia se encuentran en los procesos de rápida urbanización en varios países de la región, la violencia política, la expectativa del consumo como medio de inserción y reconocimiento social, la inadecuación de servicios sociales, los persistentes niveles de pobreza y desigualdad, la consolidación de organizaciones criminales transnacionales, la propagación del uso y tráfico de drogas, la desintegración familiar y de redes sociales, la violencia y disfuncionalidad familiar, la disponibilidad de armas, y en el caso de los jóvenes desfavorecidos, una reacción a la percepción de una sociedad injusta que les ofrece pocas oportunidades y que los excluye, al mismo tiempo que los presiona para que sean consumidores de bienes materiales y simbólicos cada vez más caros. Ciertos factores, además, contribuyen a legitimar la violencia, como la falta de capacidad de un país para proteger sus ciudadanos, la ineficiencia del sistema judicial, y los déficit en el sistema de justicia penal, con consiguientes problemas de impunidad, corrupción y recurso a la justicia en mano propia (Imbusch y otros, 2011).

Desde el punto de vista económico, estudios más recientes han hecho énfasis en la desigualdad como factor determinante de la criminalidad. Se ha estimado, por ejemplo, que un 1% de incremento en el índice de Gini está asociado a uno similar en la tasa de homicidios (Newman, 1999).

La evidencia empírica muestra una clara asociación entre desigualdad y violencia. Bourguignon (1999), por ejemplo, estudia los efectos potenciales de la desigualdad en la violencia privada y colectiva, y los costos económicos engendrados por la criminalidad. Su conclusión es que existe un efecto significativo de la distribución del ingreso sobre el crimen. Esto sería aún más fuerte en un contexto dinámico, por el cual las perspectivas de permanecer en un nivel de ingresos relativos bajos sería el principal factor que empuja a algunos individuos hacia la actividad criminal. En otras palabras, la falta de movilidad social se relaciona positivamente con el crimen.

En un análisis de 39 países, Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002) demuestran que el incremento en la desigualdad de ingresos tiene un efecto significativo sobre el aumento en las tasas de criminalidad. Esta relación se mantiene aún variando las medidas de criminalidad (tasa de homicidios o de robos), con medidas alternativas de la desigualdad de ingresos e incluyendo una serie de variables de control.

Si bien la desigualdad de ingresos no es el único factor que influye directamente sobre la violencia, se pueden encontrar varios factores asociados, como la falta de oportunidades de empleo de calidad, especialmente para los jóvenes, así como también las brechas de acceso a una educación de calidad, o el desigual acceso a mecanismos de protección social o la distancia cada vez mayor entre las expectativas generadas por el mercado, la publicidad y el acceso a la educación y las pobres condiciones de los mercados laborales.

Asimismo, la corrupción en altas esferas estatales o la proliferación de delitos de cuello blanco, particularmente, en el ámbito de las finanzas, generan una especie de legitimación perversa en donde se considera que lo que se asume como común entre las élites debe ser generalizable al conjunto de la sociedad y que en el marco de la exacerbación del individualismo y la acumulación privada como

valores sociales, todo es válido y socialmente aceptable. Es por ello que el crimen en las élites y en las clases subalternas profundiza el daño a la cohesión social y, al mismo tiempo, son producto parcial de dicho deterioro.

En otras palabras, las brechas sociales tratadas en los capítulos anteriores, como en educación y salud, así como también en términos de empleo o participación política, o corrupción en las élites combinadas, inciden sobre los riesgos de criminalidad y violencia.

Por otra parte, la violencia y la sensación de inseguridad deterioran la calidad de vida y refuerzan la desarticulación del tejido social, y por tanto tienen un impacto negativo sobre la cohesión social.

C. El impacto económico de la violencia

La violencia es uno de los factores que obstaculiza el desarrollo en América Latina y el Caribe. Por una parte, afecta los activos de las personas y lleva a la depreciación del capital físico, humano y social, y por otra parte, implica costos directos e indirectos (desviando recursos que podrían ser afectados a otros usos) que afectan a la economía y la sociedad.

A nivel regional, Londoño y otros (2000) estiman que los costos directos e indirectos de la violencia sobre bienes y personas le cuesta a América Latina un 14,2% de su PIB, la pérdida de capital humano asociada a la violencia casi un 2% del PIB, la pérdida de recursos de capital un 4,8% y las transferencias a las víctimas alrededor del 2% del PIB. Entre los países considerados, las pérdidas totales representarían casi un cuarto del PIB en El Salvador y en Colombia, y más del 10% en México, Venezuela (República Bolivariana de) y Brasil.

En el Caribe, se ha estimado que el costo de la criminalidad en Trinidad y Tabago alcanzaría al 1,6% del PIB en 2003, y en Jamaica 3,7% (Banco Mundial y UNODC, 2007).

Un estudio más reciente en Centroamérica muestra que hacia mediados de la década del 2000 los costos más altos eran en El Salvador, de casi un 11% de su PIB, cercanos al 10% en Nicaragua y Honduras, y más bajos en Guatemala (7,7%), aun cuando es el país con los costos mayores en términos absolutos, y Costa Rica (3,6%) (Acevedo, 2008).

En el Cono Sur se ha estimado que el costo del crimen en Argentina (utilizando encuestas de victimización) alcanza al 14,2% del PIB (Ronconi, 2009), en Uruguay representa el 3% del PIB (Aboal y otros, 2013), y en Chile alcanza al 2% del PIB (Olavarría, 2005).

En el caso particular de la violencia contra las mujeres, la Organización Mundial de la Salud ha calculado que la pérdida de capacidad productiva asciende a 1,73 billones de dólares en Chile y 32,7 millones de dólares en Nicaragua. Esto, sumado a costos médicos, equivaldría al 2% del PIB de Chile y al 1,6% del PIB de Nicaragua (OMS, 2004).

Finalmente, cabe agregar que también existen costos intangibles, que algunos de los estudios mencionados incluyen, como el estigma de vivir en barrios de alta criminalidad (especialmente a la hora de encontrar empleo), evitar realizar ciertas actividades por temor a ser víctimas de la criminalidad, el daño emocional, o el deterioro del ambiente de inversión (Londoño y otros, 2000; Banco Mundial y UNODC, 2007). Asimismo, es un factor que se encuentra detrás de la proliferación de barrios cerrados para clases medias y altas en América Latina, así como en la profundización de las brechas territoriales y la segmentación socio-territorial de las ciudades en la región.

Bibliografía

- Aboal, D. y otros (2013), “The Cost of Crime in Uruguay”, documento presentado en el seminario The Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean: Methodological Innovations and New Dimensions [en línea] (<http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=en&id=3959>).
- Acevedo, C. (2008), “Los costos económicos de la violencia en El Salvador”, *América Latina Hoy* N°50.
- Alfonso, M. y otros (2012), “Panorama general de la educación en América Latina y el Caribe”, *Educación para la transformación*, M. Cabrol y M. Székely (eds.), Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial/UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2007), *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Report No. 37820.
- Barro, R. (1996), *Health and economic growth*, Harvard University.
- Bassi, M. y otros (2012), *Disconnected Skills, Education, and Employment in Latin America*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Biggs, B. y otros (2010), “Is wealthier always healthier? The impact of national income level, inequality, and poverty on public health in Latin America”, *Social Science & Medicine* Vol. 71, N° 2.
- Bloom, D. y otros (2004), “The effect of health on economic growth: A production function approach”, *World Development*, Vol. 32, issue 1.
- Bos, M. y otros (2012), *¿Qué tan desiguales son los aprendizajes en América Latina y el Caribe? Cuatro medidas de desigualdad analizando PISA 2009*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourguignon, F. (1999), “Crime, violence and inequitable development”, documento presentado en la Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D. C., 28-30 de abril, 1999.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 a 31 de agosto (LC/G.2524.SES.34/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- _____ (2011), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2010a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2483-P/B), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar; caminos por abrir* (LC/G.2432), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2010c), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2010d), *América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados* (LC/L.3189/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2009), *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, (LC/G.2335), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2004), *Panorama Social de América Latina 2002–2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (1991), *Panorama Social de América Latina 1991* (LC/G.1688), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL/AECID (Agencia Española de Cooperación, Internacional para el Desarrollo) y Corporación Latinobarómetro (2010), *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G. 2419), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL/Comisión Europea (2010), *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, (LC/G. 2420), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL/FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud* (LC/000), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL/FNUAP/OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2010), “Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos”, *Documento de proyecto* (LC/W.348), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Corporación Latinobarómetro (2011), *Latinobarómetro: Informe 2011*, Santiago de Chile.
- Cruces, G. y otros (2012), “Inequality in education: Evidence for Latin America”, *Documento de Trabajo* N° 135, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Deaton, A. (2006), “Global patterns of income and health: Facts, interpretations, and policies”, *Working Paper* N° 12735, NBER Working Paper Series.
- Dutta, M. y otros (2012), “Is health wealth? Results of a panel data analysis”, *MPRA Paper* N° 39953.
- Fajnzylber, P. y otros (2002), “Inequality and violent crime”, *Journal of Law and Economics*, Vol. XLV.
- Gasparini, L. y otros (2011), “Educational upgrading and returns to skills in Latin America. Evidence from a supply-demand framework, 1990–2010” *Documento de Trabajo* N° 127, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Grimm, M. (2010), “Does inequality in health impede growth?”, *Working Paper* N° 501, Institute of Social Studies.
- Hansen, C.W. (2012), “The relation between wealth and health: Evidence from a world panel of countries”, *Economic Letters*, Vol. 115, N° 2.
- Hanushek, E. A. y L. Woessmann (2012), “Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle”, *Journal of Development Economics* Vol. 99, N° 2.
- _____ (2010), “Education and Economic Growth”, *International Encyclopedia of Education*, Vol. 2, P. Peterson y otros (eds.), Oxford, Elsevier.
- Hanushek, E. A. y D. Kimko (2000), “Schooling, labor force quality, and the growth of nations”, *American Economic Review* Vol. 90, N° 5.
- Imbusch, P. y otros (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, *International Journal of Conflict and Violence* vol. 5, N° 1.
- Londoño, Juan Luis y otros (comps.) (2000), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, J. H. y G. Perry (2008), “Inequality in Latin America: Determinants and consequences”, *Policy Research Working Paper* N° 4504, Latin America and the Caribbean Region Office of the Regional Chief Economist, Banco Mundial.
- Lustig, N. y otros (2011), “The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why”, *Working Paper* N° 1118, Tulane Economics Working Paper Series.
- Newman, Graeme, Ed. (1999), *Global Report on Crime and Justice*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.

- Olavarría, M. (2005), *Costos económicos del delito en Chile*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2004), *The Economic Dimension of Interpersonal Violence*, Ginebra.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas en México) (2012), *Caribbean Human Development Report 2012 Human Development and the Shift to Better Citizen Security*, Panama, Inversiones Gumo, S. A.
- _____ (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009–2010*, Colombia.
- Preston, S. H. (1975), “The changing relation between mortality and level of economic development,” *Population Studies*, Vol.29, issue 2.
- Pritchett, L. y L. Summers (1996), “Wealthier is healthier”, Background paper for World Development Report 1993, Banco Mundial.
- Ronconi, L. (2009), “Los costos de la delincuencia en Argentina: Estimación en base a encuestas de victimización”, Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas, Universidad Torcuato Di Tella.
- Rosado, J. (2013), “Crecimiento e indicadores asociados a la cohesión social: Un acercamiento a las brechas de desarrollo en el Caribe de habla inglesa”, inédito.
- Sala-i-Martin, X. y otros (2004), "Determinants of long-term growth: A bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach", *The American Economic Review*, Vol. 94, issue 4.
- Stiglitz, J. E. (2012), *The price of inequality. How today's divided society endangers our future*, W.W. Norton & Company, Nueva York y Londres.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2012), *Compendio Mundial de la Educación 2012. Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, Quebec, Canadá.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2011), *2011 global study on homicide. Trends, contexts, data*, Viena,
- Villatoro, P. y J. C. Feres (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina* (LC/G.2362/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Wail, B. y otros (2012), “Chapter 13 educational inequality in the world, 1950–2010: Estimates from a New Dataset”, *Inequality, Mobility and Segregation: Essays in Honor of Jacques Silber*, J. A. Bishop y R. Salas (eds.), Emerald Group Publishing Limited.
- Wilkinson R. y K. Pickett (2010), *The Spirit Level. Why equality is better for everyone*, Penguin Books, Nueva York.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

www.cepal.org/mexico

- 147 Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe, Mariela Buonomo Zabaleta y Pablo Yanes Rizo, LC/L.3713, LC/MEX/L.1112, octubre de 2013.
- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.
- 143 Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Graciela Bensusán, LC/L.3624, LC/MEX/L.1098, abril de 2013.
- 142 Dilema del suministro de gas natural en México, Adrián Lajous Vargas, LC/L.3607, LC/MEX/L.1097, marzo de 2013.
- 141 Possible transmission of adverse shocks from the recent financial crisis to Central America through trade finance, Willy Zapata y Kristina Eisele, LC/L.3582, LC/MEX/L.1095, February 2013.
- 140 Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez, LC/L.3563, LC/MEX/L.1082, diciembre de 2012.
- 139 Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America, Jaime Ros, LC/L.3555, LC/MEX/L.1078, November 2012.
- 138 Estudio sobre el desarrollo económico y perspectivas para Centroamérica y la República Dominicana: Metodología para el cálculo del desempeño fiscal con corrección cíclica, Alejandro Villagómez, LC/L.3551, LC/MEX/L.1068, noviembre de 2012.
- 137 La política de la banca central en la teoría y en la práctica, Guadalupe Mántey, LC/L.3528, LC/MEX/L.1066, agosto de 2012.
- 136 Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el periodo 1994–2011, Jaime Ros, LC/L.3483, LC/MEX/L.1059, mayo de 2012.
- 135 Financiamiento de la banca comercial a micro, pequeñas y medianas empresas en México, Rodrigo Fenton Ontañón y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3459, LC/MEX/L.1052, febrero de 2012.
- 134 Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica, Jorge Mario Martínez Piva, LC/L.3410, LC/MEX/L.1044, noviembre de 2011.
- 133 Transnational innovation systems, Cristina Chaminade y Hjalti Nielsen, LC/L.3409, LC/MEX/L.1041, octubre de 2011.
- 132 Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica, Hugo Noé Pino, LC/L.0000, LC/MEX/L.1038, octubre de 2011.
- 131 Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica, Óscar Funes, LC/L.3401, LC/MEX/L.1036, octubre de 2011.
- 130 Impacto asimétrico de la crisis global sobre la industria automotriz: Canadá y México comparados. Perspectivas para el futuro, Indira Romero, LC/L.3400, LC/MEX/L.1034, octubre de 2011.
- 129 El estado actual de la integración en Centroamérica, Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, LC/L.3360, LC/MEX/L.1017, agosto de 2011.
- 128 Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño, Rodolfo Minzer, LC/L.3341, LC/MEX/L.1012, junio de 2011.
- 127 Understanding the business cycle in Latin America: Prebisch's contributions, Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo, LC/L.3333-P, LC/MEX/L.1011, N° de venta: E.11.II.G.51, junio de 2011.
- 126 El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la industria láctea, Guillermo Zúñiga-Arias, LC/L.3332-P, LC/MEX/L.996/Rev.1, N° de venta: S.11.II.G.50, mayo de 2011.