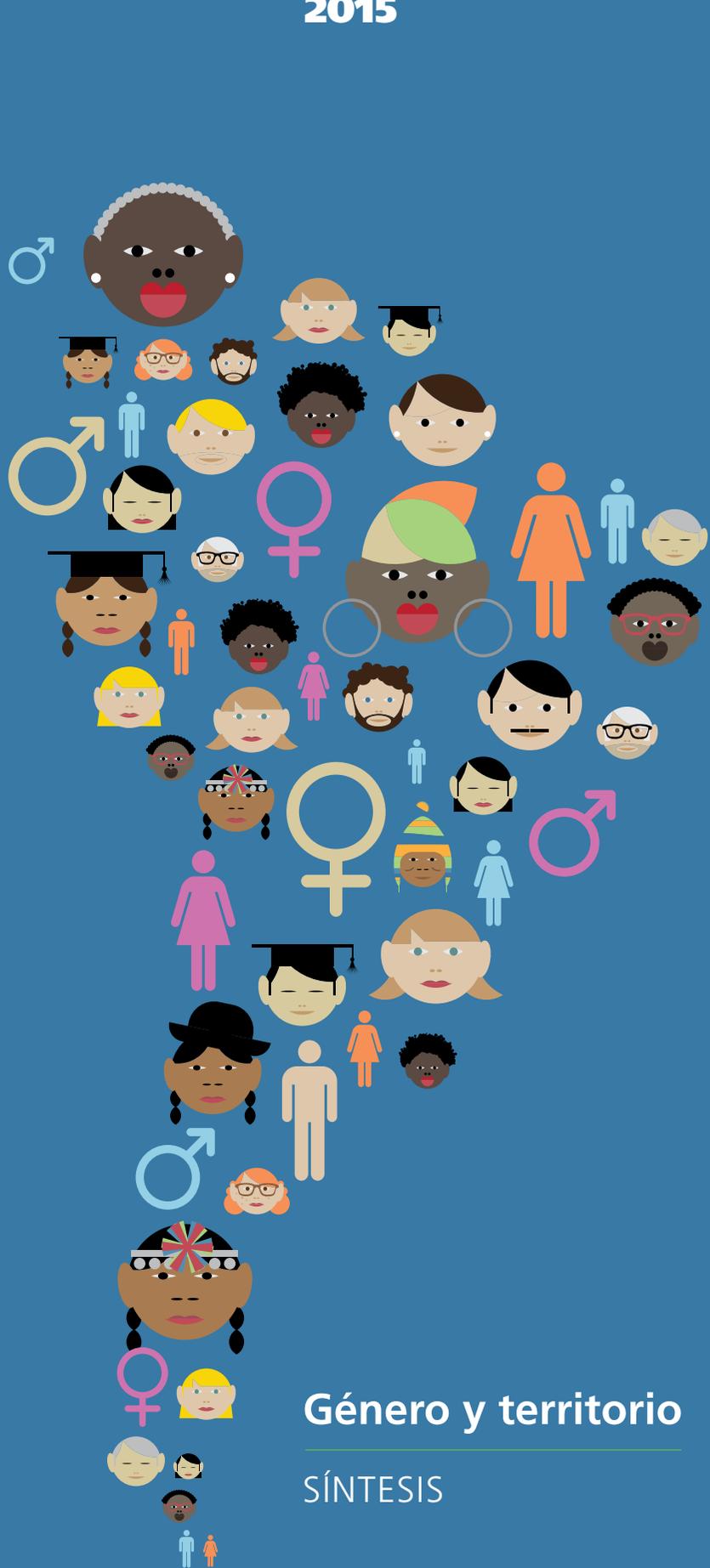


POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO
2015



Género y territorio

SÍNTESIS

POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO 2015

Género y territorio

SÍNTESIS



INFORME LATINOAMERICANO 2015

GÉNERO Y TERRITORIO

Síntesis

La desigualdad territorial es una realidad significativa en América Latina, en ámbitos tan diversos como pobreza, educación, salud, dinamismo económico y empleo, ingresos, seguridad ciudadana e igualdad de género. Así lo evidencia la serie del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, que muestra que en todas estas dimensiones los promedios nacionales ocultan grandes diferencias entre territorios rezagados y adelantados en cada país de la región y que estas brechas se mantienen en el tiempo (Rimisp, 2012a; Rimisp 2014).

El análisis de la evolución de los indicadores que se realiza en este Informe muestra que, en general, los resultados promedio han ido mejorando, pero solo en algunos indicadores, mientras que, en parte de los países, ello ha ido de la mano con reducciones de las brechas territoriales. Esto se debe a que los territorios que más han mejorado sus resultados en las distintas dimensiones no siempre han sido los que originalmente se encontraban más rezagados. Solo en algunos casos el perfil de los territorios que más han avanzado corresponde a zonas con bajo grado de urbanización, con bajo tamaño poblacional y con alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes, que es justamente el perfil demográfico predominante de los territorios rezagados.

Los avances promedio han sido particularmente reducidos en materia de igualdad de género (y también de seguridad ciudadana), existiendo, incluso, algunos retrocesos. Esto no significa que en algunos indicadores y en algunos países exista también una incipiente tendencia al cierre de brechas territoriales, cuestión que se observa particularmente en lo que respecta a la brecha de género en participación laboral, aunque en términos absolutos esta sigue siendo muy significativa.

¿Qué ocurre con la dimensión de género que es tan difícil encontrar tendencias claras y

consistentes hacia el cierre de brechas territoriales de desigualdad? Esta es la pregunta que motiva este Informe, cuyo foco está puesto en la distribución territorial de las desigualdades de género. Uno de los factores claves para avanzar en la igualdad de género es la autonomía económica, la que entendemos como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres (CEPAL, 2014).

El argumento que se realiza en este Informe propone que **las posibilidades de asegurar la autonomía económica de las mujeres se distribuyen de manera desigual entre los distintos territorios al interior de los países, situación que no solo afecta la calidad de vida de las mujeres que habitan esos territorios rezagados, sino que el conjunto de los procesos de desarrollo de los países de la región.**

En las ediciones del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 y 2013 hemos propuesto que el concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros.

Promover la igualdad de género constituye un desafío estratégico, tanto por su valor intrínseco -vivir la vida que cada uno elija es un derecho humano-, como por consideraciones de carácter instrumental. **Este Informe presta particular atención a aquellos asuntos vinculados con las disparidades de ingreso, la segregación económica y el acceso a activos productivos, entre otros factores posibles de abarcar bajo la noción general de autonomía económica.**

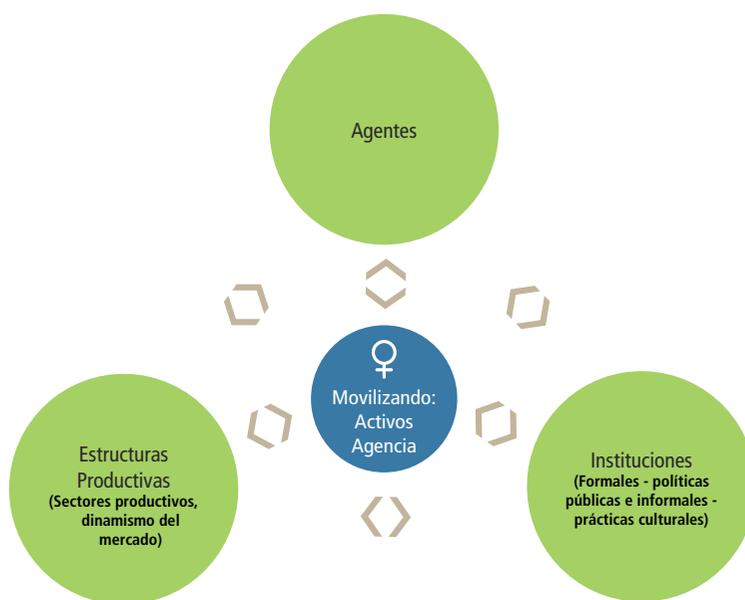
La autonomía económica tiene impacto en otras dimensiones del desarrollo de las mujeres, pues el trabajo no solo reporta ingresos a los individuos, sino que les permite también incorporarse a otros ámbitos de integración social y política, determinando en parte significativa las relaciones entre las personas y contribuyendo a elevar el nivel de vida (CEPAL, 2012; Rimisp, 2014).

El concepto de autonomía económica se complementa con el de empoderamiento económico, que incorpora el poder de acción y decisión de las mujeres sobre la esfera económica. Algunas definiciones ponen el foco en los mercados, considerando el empoderamiento económico como la capacidad de las mujeres de competir, participar, contribuir y beneficiarse económicamente del mercado y de los procesos de crecimiento. Otras opiniones suman a este enfoque la capacidad de agencia de las mujeres sobre la esfera económica, definiéndola como la posibilidad para actuar, elegir y tomar decisiones económicas, tanto en el ámbito privado como público (OECD 2011, Banco Mundial 2006, ICRW 2011, PNUD 2008, Swedish International Development Cooperation Agency, 2009, citados en Kabeer 2012).

El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2015 postula que la desigualdad de género -en términos de generación de ingresos y recursos propios- se expresa de distinto modo en los territorios, **pues esta desigualdad no solo se relaciona con los activos o dotaciones de las mujeres y con la capacidad de agencia de las mismas, sino también con factores propios del territorio, tales como la estructura productiva, las instituciones formales e informales y los agentes presentes en el territorio.**

Cada una de esas estructuras, instituciones y agentes, están marcadas por sistemas de género, que pueden restringir o abrir oportunidades de desarrollo tanto para las mujeres como para el

Determinantes territoriales de la desigualdad de género



territorio. Como señala Paulson y Equipo Lund (2011) los sistemas de género organizan a los diferentes actores y grupos sociales de modo que ellos desarrollen y ejerzan distintos conocimientos, labores, prácticas, activos, responsabilidades, habilidades, redes y formas organizacionales en el territorio, determinando a priori las esferas de acción de hombres y mujeres.

Proponemos que territorios en los cuales predominan mercados más dinámicos con sectores económicos de alta productividad, políticas públicas tendientes a facilitar la integración económica de las mujeres¹ y con una mejor distribución de la capacidad de agencia entre diversos grupos sociales, contribuirán de mejor forma a incrementar y/o desplegar los activos propios de las mujeres y, con ello, mejorar la situación relativa de ellas en dichos territorios. Este análisis integrado de factores territoriales y características de las mujeres es el principal desafío de la acción de la institucionalidad pública, de sus políticas y programas.

El Informe se estructura en tres secciones principales. La Primera Parte (capítulos 1 y 2) exhibe la evolución de las brechas territoriales de desarrollo identificadas en las ediciones anteriores del Informe y presenta los resultados de un nuevo instrumento, el Índice de Equi-

¹ Programas de fomento productivo, formación para el trabajo, de cuidado infantil para facilitar acceso a empleos o generación de ingresos, entre otros.

dad Territorial. La Segunda Parte (capítulos 3 y 4) profundiza en el análisis de las brechas territoriales vinculadas a indicadores claves de la autonomía económica de las mujeres y estudia las variables individuales y territoriales que influyen en la capacidad de las mujeres de generar ingresos propios, analizando los casos de Brasil, Chile y Perú. La Tercera Parte del Informe (capítulos 5, 6 y 7) profundiza en las dinámicas territoriales específicas que tienen lugar en diversos contextos de América Latina: se analizan territorios con distintas estructuras económico-productivas en tres países de la región -Chile, Colombia y El Salvador- que comparten la característica de registrar un desempeño positivo en el comportamiento de un conjunto de indicadores que permiten aproximarse a la situación de autonomía económica de las mujeres.

1. Equidad territorial y evolución de las brechas de desarrollo

Evolución de brechas territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo

En sus dos primeras ediciones, el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad ha relevado la existencia de severas brechas territoriales en un conjunto de dimensiones de desarrollo claves para explicar la situación de bienestar de los hogares en América Latina, como son salud, educación, seguridad ciudadana, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género. Las brechas se definen como la distancia positiva o negativa, respecto del promedio nacional, de un territorio y en un indicador determinado.

Este análisis permite apreciar que tanto la pobreza como el acceso a servicios o la actividad económica, se distribuyen desigualmente entre los territorios, con lo cual, a la ya compleja desigualdad social que aqueja a las sociedades latinoamericanas, se agrega una persistente desigualdad territorial, una de cuyas expresiones más claras es la peor situación relativa en que se encuentran los pobres rurales, respecto de sus pares en zonas urbanas.

En términos generales, los territorios rezagados tienden a tener características comunes: son más pequeños en términos de población,

más rurales, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente y, en menor medida, tienen mayor proporción de población menor de 15 años. La excepción ocurre en los ámbitos de seguridad ciudadana y equidad de género, donde las localidades con más problemas tienden a ser urbanas y con alta población.

A la luz de esta evidencia, y siguiendo la misma metodología utilizada en los informes anteriores, en esta ocasión se profundiza en la evolución de estas tendencias en aquellos países para los cuales ha sido posible actualizar información, que son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

El análisis de la evolución de los indicadores muestra que, en general, los resultados promedio han ido mejorando, pero ello se ha traducido solo incipientemente en una reducción de las brechas territoriales subnacionales. En esta nueva actualización, se verifican evoluciones positivas en el conjunto de indicadores en las dimensiones de salud, educación y dinamismo económico y empleo. Por su parte, las dimensiones de seguridad ciudadana y de igualdad de género muestran resultados dispares entre países y entre los distintos indicadores, que no permiten dar cuenta de una tendencia clara respecto de la evolución de las brechas. En relación al cierre de brechas, se observa una disminución entre los territorios más avanzados con los más rezagados en las dimensiones de salud, educación y dinamismo económico, en los cuales el perfil de los territorios que más han avanzado corresponde a unidades con bajo grado de urbanización, con bajo tamaño poblacional y con alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente que, como se ha señalado, es el perfil predominante de los territorios rezagados. En las dimensiones de seguridad ciudadana y género se constata que las brechas territoriales han ido disminuyendo, pero las que más han mejorado han sido las localidades predominantemente urbanas que originalmente se encontraban rezagadas. Por último, en la dimensión ingresos / pobreza, siguen mejorando los indicadores, pero no se observa una tendencia de disminución de brechas territoriales. En algunos indicadores, los que más han mejorado han

sido precisamente los territorios originalmente con mejores resultados.

Salud. Un adecuado estado de salud de la población es fundamental, no solo para la calidad de vida de cada individuo, sino también para el desarrollo social y la productividad individual y colectiva de los países. Un buen estado de salud le permite a un individuo evitar incurrir en costos curativos asociados a enfermedades, pero además le facilita realizar actividades estudiantiles, laborales o tareas del hogar. En este sentido, el estado de salud puede ser entendido como parte fundamental del capital humano de las personas, pues les permite mejorar su habilidad, para producir bienes y servicios y realizar actividades en general, sean estas dentro o fuera del mercado laboral. A nivel agregado dentro de un país, esto se traduce en un mayor capital humano disponible, para realizar actividades orientadas al desarrollo. Las principales tendencias encontradas en el análisis de esta dimensión indican que:

- Se observa una mejoría con respecto a los años anteriores en todos los indicadores considerados. No obstante, los progresos no han sido uniformes y en algunos territorios, en especial en aquellos más aventajados, se empieza a mostrar un leve estancamiento. Por otro lado, la Tasa de embarazo adolescente en parte importante de los países sigue presentando niveles preocupantemente altos y no muestra indicios de retroceso.
- Las brechas territoriales se han ido acortando en algunos indicadores de salud, aunque aún están lejos de cerrarse. En algunos países han sido precisamente los territorios subnacionales originalmente rezagados los que más han avanzado, lo que implica que existe cierta tendencia a reducir las brechas territoriales.
- A diferencia de lo encontrado en el Informe Latinoamericano 2013 -en donde no se identificaron características comunes a los territorios subnacionales que más habían mejorado-, en esta nueva actualización se empiezan a apreciar perfiles comunes que dan cuenta que los territorios que más han mejorado son pequeños en población,

predominantemente rurales y con alta presencia de población perteneciente a pueblos originarios y afrodescendientes. Estas características coinciden precisamente con las identificadas ya desde el Informe 2011 como localidades más rezagadas, por lo que este cambio podría interpretarse como una señal favorable hacia el cierre de brechas.

Educación. Existe un amplio consenso en Latinoamérica respecto de la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. La inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo. Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación ha sido definido en la mayoría de los países de la región como un desafío prioritario. Se han logrado avances, especialmente en materia de cobertura, pero la realidad muestra que no todos los sectores de la población tienen igualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad. Los resultados del presente Informe en esta dimensión indican que:

- Los avances en los últimos años han sido significativos. En general se observa que todos los indicadores analizados mejoraron con respecto al punto inicial.
- En algunos países se empieza a observar un cierre de brechas territoriales. Pero en todos los países hay territorios subnacionales significativamente adelantados y otros especialmente rezagados, respecto al promedio.
- Aunque no se observan tendencias transversales respecto de las características de los territorios que más han mejorado, se puede identificar que en parte de los países existe un grupo de territorios que han mejorado y que son predominantemente rurales, con menor proporción de población con respecto al total y poseen mayor proporción de niños y adolescentes.

Dinamismo económico y empleo. El crecimiento económico, a través de la generación de empleo y el aumento de salarios, puede ser



clave para la superación de la pobreza, pues ayuda a la generación de ingresos propios por parte de las familias. Pero el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr un desarrollo equitativo, pues también juegan un rol relevante las políticas públicas, a través de los programas sociales y de fomento productivo, junto con la normativa orientada a generar empleo de calidad, entre otros aspectos. El análisis realizado exhibe las siguientes tendencias:

- Como ya se ha mencionado en los Informes 2011 y 2013, los indicadores de la dimensión de dinamismo económico y empleo son particularmente sensibles al momento en que son generados los datos, pues responden de manera importante a las coyunturas económicas de cada país y no solo a las tendencias de largo plazo. En general, en los cinco países latinoamericanos analizados en el presente informe no se verifican avances significativos en los indicadores de participación laboral y creación de empresas, a diferencia de lo que se observa en materia de empleos en rubros no primarios.
- La proporción de empleos en rubros no primarios ha aumentado considerablemente en el periodo estudiado. En los cinco países analizados se observa un incremento de este tipo de empleo, especialmente en las localidades más rezagadas, permitiendo así una disminución de la brecha territorial.
- Al analizar las características de los territo-

rios que más han mejorado en sus resultados de dinamismo económico, se comienzan a observar características comunes en los territorios que más avanzaron, consistentes en baja población, con respecto al total de cada país, y una mayor proporción de población indígena o afrodescendiente.

Ingresos / pobreza. La superación de la pobreza y la distribución más equitativa de los ingresos siguen siendo temas fundamentales en las agendas de los países latinoamericanos, a pesar que varios de ellos pueden mostrar logros importantes en esta materia. La discusión de políticas públicas para superar la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos usualmente incluye un debate respecto del énfasis relativo que se debe poner en el crecimiento económico y en las políticas sociales. La evidencia muestra que ambos son necesarios. La capacidad de un país para generar mayores ingresos ayuda a mejorar los estándares de vida de la población, pero por sí sola no asegura que los frutos del progreso lleguen a todos y se distribuyan de manera equitativa. Las políticas sociales juegan un rol relevante en este aspecto, pero para ello deben ser eficientes y sustentables, abarcando tanto el apoyo para la satisfacción de las necesidades básicas de la población más carente, como la creación de mayores oportunidades de empleo para incrementar la capacidad de generación de ingresos propios. Se debe buscar así la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno

social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo. Todo esto ayuda al crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, ayuda al financiamiento de las políticas sociales. En la práctica, sin embargo, este ciclo virtuoso no siempre se materializa, lo cual genera países con importantes rezagos en materia de pobreza y equidad. Estos rezagos también se observan al interior de cada país, donde el crecimiento económico llega preferentemente a ciertos territorios subnacionales por sobre otros. El análisis realizado en esta dimensión encuentra las siguientes tendencias:

- En los países latinoamericanos incluidos en el presente informe se verifican importantes avances en la dimensión ingresos / pobreza. Especialmente relevante es la reducción de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución de ingresos.
- A pesar de lo anterior, y a diferencia de lo encontrado en el Informe Latinoamericano 2013, en base a la nueva actualización de datos no se observa una clara tendencia al cierre de brechas territoriales en ninguno de los cinco países estudiados. Incluso, en algunos de ellos, se observan tendencias en el sentido contrario, es decir, que algunos de los territorios que más han mejorado han sido precisamente los territorios subnacionales originalmente con mejores resultados.
- Al analizar las características de los territorios que más han mejorado en sus resultados en la dimensión ingresos / pobreza, no se observan tendencias transversales como las encontradas en el Informe Latinoamericano 2013. Solo incipientemente se pueden observar algunos perfiles, tanto para el indicador de distribución de ingresos como para la Tasa de pobreza, que tienden a mostrar que las localidades con mayores avances en distribución de ingresos son territorios más urbanos y con menor proporción de población de niños y adolescentes; mientras que los mayores avances en reducción de la pobreza se observan en

territorios que abarcan mayor cantidad de población con respecto a la de los territorios con menos avances significativos.

Seguridad ciudadana. Una forma de definir la seguridad ciudadana es la ausencia de temor en las personas a ser agredidas, pudiendo disfrutar de la privacidad de su hogar y de circular por las calles, sabiendo respetada su integridad física, siendo una dimensión fundamental en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, en comparación con otras dimensiones socioeconómicas igualmente fundamentales, existe mayor dificultad para evaluar sus resultados, pues ella se asocia estrechamente a la percepción subjetiva de las personas y no solo a resultados objetivos. Las principales tendencias que releva el análisis de esta dimensión son las siguientes:

- Al igual como ocurría en los informes anteriores, no se observa una tendencia clara en la evolución de estos indicadores.
- Los territorios subnacionales que más han mejorado han sido los que originalmente estaban más rezagados, lo que implica una tendencia de reducción de las brechas territoriales en esta materia, a pesar de que estas aún están lejos de cerrarse.
- Como se ha evidenciado en los Informes Latinoamericanos 2011 y 2013, la dimensión de seguridad ciudadana tiene la particularidad de ser la única de las seis dimensiones socioeconómicas estudiadas en la cual los territorios subnacionales más rezagados son preferentemente urbanos y con alta población. En base a esta nueva actualización, se constata que, precisamente, los territorios que más han mejorado con respecto al promedio son los territorios urbanos, con lo que se advierte cierta tendencia a la reducción de las brechas.

Género. El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros. El progreso hacia la igualdad de géne-

ro aún enfrenta desafíos considerables, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Estos desafíos son imperiosos de abordar. Primero, porque la igualdad de género tiene importancia en sí misma, porque se relaciona con la igualdad de derechos de todas las personas, sean hombres o mujeres. Segundo, porque la igualdad de género tiene una importancia instrumental, pues contribuye a la eficiencia económica y al logro de otros resultados de desarrollo fundamentales al impedir que la sociedad desaproveche las habilidades y talentos de las mujeres por causas discriminatorias. El análisis de esta dimensión muestra las siguientes tendencias:

- La evolución de las brechas de género sigue presentando resultados dispares entre países y entre los distintos indicadores. Algunas de estas brechas muestran incipientes tendencias convergentes, pero solo en algunos países.
- En algunos países han sido precisamente los territorios subnacionales originalmente rezagados los que más han avanzado.
- Al analizar las características de los territorios que más han avanzado se observan algunas tendencias transversales: se trata de localidades mayoritariamente urbanas y con baja presencia de población perteneciente a pueblos originarios y afrodescendientes.

Incipientes reducciones de las brechas territoriales

A la luz de los resultados encontrados, el primer capítulo del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2015 concluye que:

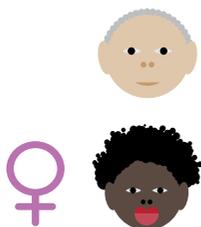
- Los progresos promedio de los países en los distintos indicadores analizados no necesariamente han ido de la mano con reducciones en las brechas territoriales de desarrollo que existen en la región. Más aún, en algunos casos, pueden coexistir con brechas crecientes.
- Hay dimensiones en las que los países han mostrado mayores avances promedio que en otras, específicamente, en salud, educación y dinamismo económico. En estas dimensiones, las brechas territoriales han ido disminuyendo en algunos indicadores,

aunque aún están lejos de cerrarse.

- El perfil de los territorios que más han avanzado en las dimensiones mencionadas anteriormente, corresponden a unidades con bajo grado de urbanización, con bajo tamaño poblacional y con alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente que, como se ha señalado, es el perfil predominante de los territorios rezagados
- Las dimensiones de seguridad ciudadana y de igualdad de género muestran resultados dispares entre países y entre los distintos indicadores. En estas dimensiones las brechas territoriales han ido disminuyendo, pero las localidades que más han mejorado han sido predominantemente urbanas y que originalmente se encontraban rezagadas.
- Por su parte, en la dimensión ingresos / pobreza, siguen mejorando los indicadores, pero no se observa una tendencia de disminución de brechas territoriales, mientras que en algunos indicadores los que más han mejorado han sido, precisamente, los territorios originalmente con mejores resultados.

Del análisis de tendencias encontradas, surgen nuevos desafíos y recomendaciones para elaborar políticas que permitan el cierre de brechas. En ese sentido, instamos a investigar las condiciones que gatillan una tendencia a la convergencia territorial en los indicadores de desarrollo. En particular, es clave investigar cuáles son los factores sobre los que puede influir la política pública para lograr esa convergencia y, de manera muy importante, para incidir también en la velocidad con que esta ocurra.

Se recomienda, además, fortalecer los esfuerzos para implementar en los países de la región sistemas de monitoreo periódico de las brechas territoriales, pues en ausencia de información relevante, certera, oportuna y representativa en esta materia, estas brechas tienden a invisibilizarse. Asimismo, es de vital importancia que los países diseñen e implementen políticas públicas con objetivos explícitos de reducción de las brechas territoriales, ya que la evidencia presentada en este Informe muestra que, en ausencia de este tipo de políticas, el cierre de brechas es solo inci-



piente y ocurre a velocidades que claramente resultan demasiado lentas para la población residente en los territorios rezagados.

Finalmente, cabe relevar el rol de los gobiernos subnacionales en la disminución de las brechas territoriales, pues, como se analizó detalladamente en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, las posibilidades efectivas de gestión de los gobiernos locales difieren mucho dentro de un mismo país. Mientras algunos municipios cuentan con recursos financieros, infraestructura y capacidad técnica suficiente para cumplir con su cometido, e incluso innovar en la entrega de bienes y servicios complementarios, otros se encuentran en precarias condiciones y, en ocasiones, no logran cumplir siquiera con sus obligaciones mínimas. Estas diferencias repercuten directamente sobre la calidad de vida de quienes habitan en uno u otro territorio.

Índice de Equidad Territorial

El Índice de Equidad Territorial es un indicador sintético que mide las brechas entre territorios de un determinado país, en un conjunto de dimensiones clave del bienestar. Este

índice permite la comparación de la situación de la equidad territorial entre los países, tanto de manera agregada, analizando el conjunto de dimensiones de desarrollo consideradas, como para cada una de ellas.

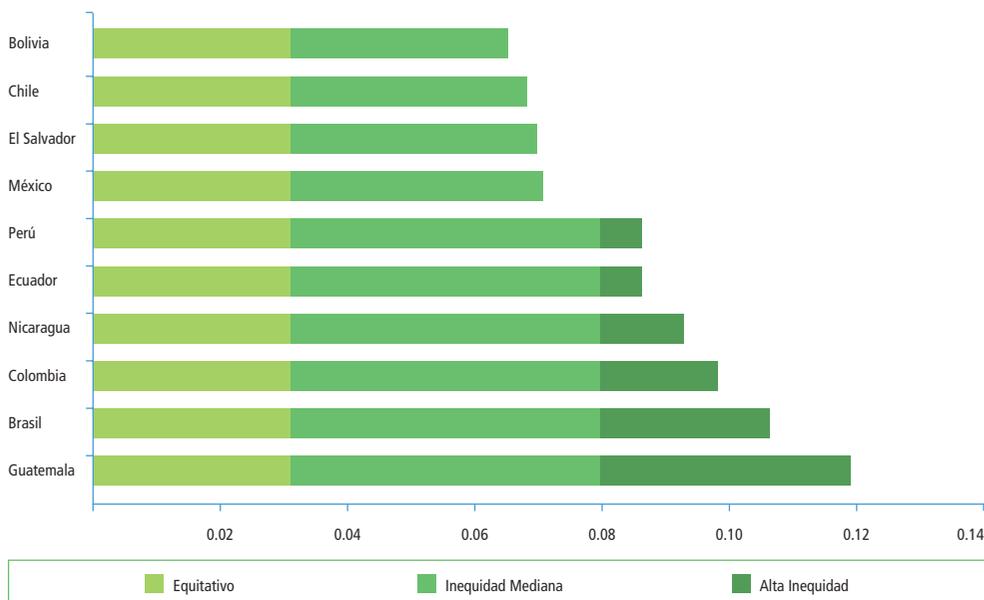
El Índice de Equidad Territorial propone una medida complementaria a la información que tradicionalmente ha entregado el Informe Latinoamericano, pues permite ver de manera sintética la situación de equidad territorial de un país y compararlo con otros países de la región y, a futuro, respecto de sí mismo en sus cambios a través del tiempo.

El mismo está compuesto de diez indicadores en tres dimensiones, que dan cuenta de la contribución combinada que realiza el crecimiento económico y las políticas de inclusión social a los procesos de desarrollo. Estas son:

1. El dinamismo y la actividad económica del territorio
2. La inversión del capital humano: salud y educación
3. La disponibilidad de ingresos de personas y hogares

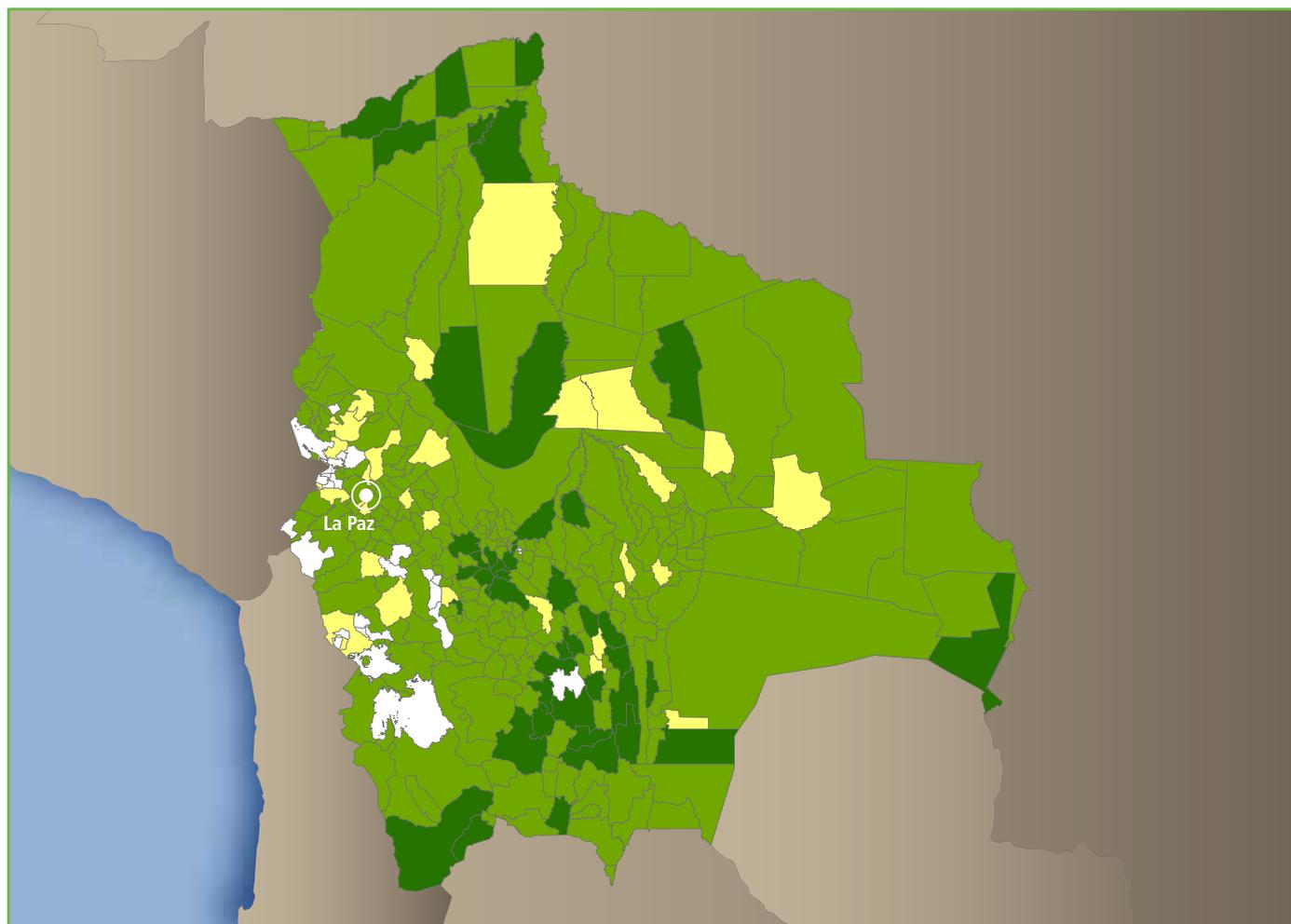
En parte de los países se han reducido algunas brechas territoriales.

Índice de Equidad Territorial



Fuente: Elaboración propia.

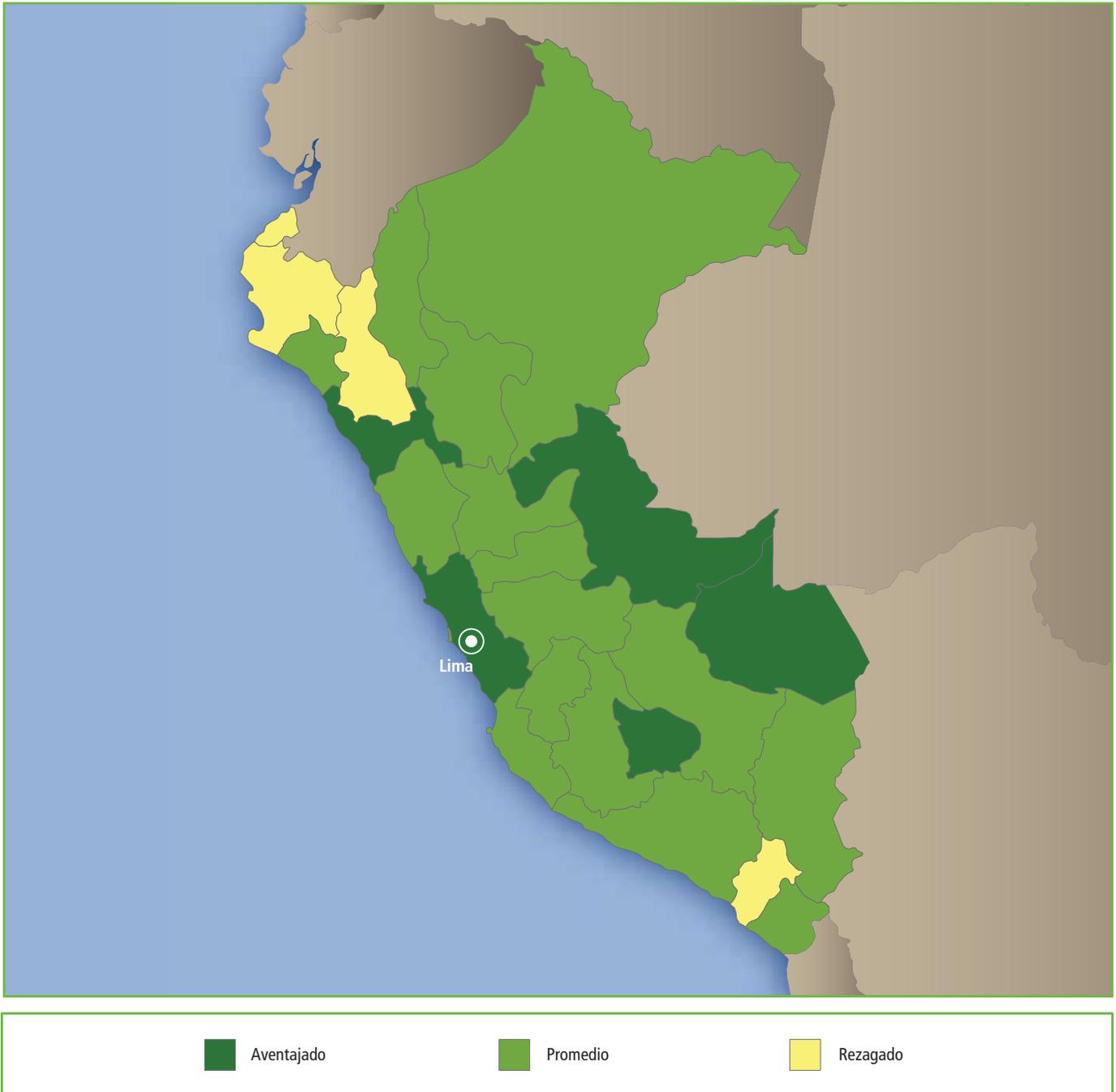
Bolivia: Evolución de la Tasa de malnutrición infantil 2001-2011 a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia.

- (1) Aventajado - Evolución superior en al menos una desviación estándar que la evolución promedio.
- (2) Rezagado - Evolución inferior en al menos una desviación estándar que la evolución promedio.

Perú: Brecha de género en Tasa neta de participación laboral 2004-2014 a nivel departamental



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú.

- (1) Evolución superior en al menos una desviación estándar que la evolución promedio.
- (2) Evolución inferior en al menos una desviación estándar que la evolución promedio.

En su primera medición, el Índice de Equidad Territorial muestra a Bolivia como el país con mayor equidad territorial, lo que significa que las brechas de desarrollo que se presentan entre sus territorios son las más bajas entre los diez países de América Latina analizados en este Informe a saber, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. La posición general de Bolivia se explica porque el país muestra los mayores niveles de equidad en las dimensiones de dinamismo económico y de ingresos, aunque registra una menor equidad territorial relativa en la dimensión de inversión en capital humano.

En el otro extremo, el resultado agregado de Guatemala resulta de ser el país más inequitativo en la dimensión de dinamismo económico, el tercero más inequitativo en la dimensión inversión en capital humano y el quinto en la dimensión de ingresos. Dentro del país, en general, el departamento de Guatemala concentra los mejores resultados, en contraste con departamentos menos urbanizados como Alta Verapaz donde tienden a concentrarse los menores niveles de desarrollo.

En cualquier caso, los diez países de América Latina estudiados presentan un nivel de inequidad territorial medio o alto, tanto en el índice general como en cada una de las tres dimensiones que lo componen, por lo que aun los países en mejor situación relativa -como Bolivia, Chile, El Salvador y Perú- presentan desafíos importantes en materia de equidad territorial.

2. Género, autonomía económica y desigualdad territorial

Hemos visto que las brechas territoriales en la dimensión de género son grandes y persistentes. Independiente del resultado general de cada país, en todos ellos se pueden encontrar territorios subnacionales significativamente rezagados en sus indicadores de igualdad de género.

Brechas territoriales en la autonomía económica de las mujeres

Para introducir la discusión sobre los factores que explican por qué algunos territorios

exhiben un mejor desempeño en su capacidad para reducir brechas de género, a continuación profundizamos el análisis descriptivo de las brechas, revisando algunas variables adicionales que pudieran incidir en la autonomía económica de las mujeres, entendida esta como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres.

La autonomía económica de las mujeres depende fuertemente de su acceso al trabajo remunerado, el que a su vez está muy influido por las habilidades, capacidades y recursos de que dispongan, así como por las características del mercado laboral en el cual pueden desplegarlos, y por las redes de apoyo que les permitan hacerlo, además de otros factores que pueden incidir de manera indirecta como la presencia de situaciones de violencia intrafamiliar.

A partir de la desagregación según género de las variables ya analizadas en la primera parte de este Informe, a continuación se analizan una serie de indicadores que permiten aproximarnos al conjunto de factores antes mencionados, describiendo el comportamiento diferenciado entre hombres y mujeres.

El análisis se realiza para los diez países latinoamericanos para los cuales los Informes Latinoamericanos sobre Pobreza y Desigualdad han generado información desagregada en distintos momentos del tiempo, a saber, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Las principales tendencias encontradas se describen a continuación:

- Independientemente del resultado promedio nacional, todos los países cuentan con localidades subnacionales rezagadas en los indicadores de autonomía económica de las mujeres.
- En un gran número de territorios latinoamericanos las mujeres han logrado cerrar e incluso revertir las brechas en indicadores relacionados con la formación de capital humano. Sin embargo, en cuestión de acceso al mercado laboral e ingresos, la tendencia es consistentemente favorable para

los hombres en prácticamente todos los territorios estudiados.

- Las localidades subnacionales rezagadas suelen compartir ciertas características en común. En general tienden a ser pequeñas en términos poblacionales y tienen un menor grado de urbanización.
- Mientras los territorios rezagados en las brechas relacionadas con variables educativas suelen tener una mayor proporción de habitantes pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendiente, esta situación es mixta en las restantes dimensiones.

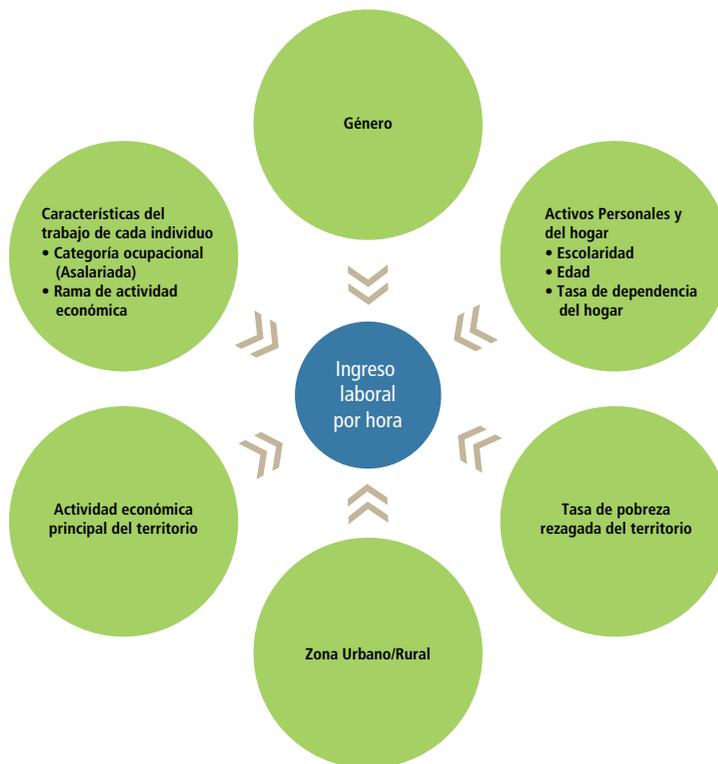
¿Qué variables pueden incidir en las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres?

Habiendo constatado que las brechas de género presentan un marcado componente territorial, pues se distribuyen de manera no homogénea dentro de los territorios de los diez países estudiados, nos preguntamos a continuación de qué manera influye el territorio en el comportamiento de estas brechas.

Revisamos, para estos efectos, la capacidad de generación de ingresos laborales. Para ello, se verifican los efectos de variables personales tradicionalmente empleadas en la literatura sobre la capacidad de hombres y mujeres para generar ingresos. Al análisis se incorpora además, un conjunto de variables que dan cuenta de la participación del territorio en la capacidad de los individuos de generación de ingresos, tales como Actividad económica principal del territorio, Tasa de pobreza rezagada y Zona urbana / rural.

Los resultados de las estimaciones econométricas verifican la existencia de discriminación laboral, la cual cambia de magnitud en función a si el territorio es urbano o rural. Se encuentra además que **el territorio es un factor relevante al momento de definir las brechas de género en la capacidad de generación autónoma de ingresos, en particular, en lo que tiene que ver con su estructura productiva y si este es fundamentalmente urbano o fundamentalmente rural.** Destaca, sin embargo, que las magnitudes con las que influyen las variables territoriales, son variadas en los tres países estudiados (Brasil, Chile y

Modelos estimados de los determinantes del ingreso laboral



Perú), sin poderse encontrar un único patrón. El detalle de estos hallazgos es el siguiente:

- En los tres países se encuentra evidencia respecto a la existencia de discriminación de género en el mercado laboral. Aunque con distintas magnitudes, se encontró consistentemente que la discriminación -entendida como aquella parte de la diferencia en ingresos que no puede ser explicada por diferencias en los activos de hombres o mujeres-, sería mayor en zonas urbanas que rurales.
- Consistente con los hallazgos del capítulo anterior, se encontró que en ciertas zonas las mujeres tendrían mayores activos que los hombres, no obstante sus ingresos laborales continuarían siendo menores.
- Sistemáticamente se observa que para las mujeres es más difícil entrar en el mercado laboral y que cuando lo hacen, reciben menores salarios.
- Se encuentra además que el territorio tiene efectos estadísticamente significativos y diferenciados en la capacidad de hombres y mujeres para generar ingresos. La estructura productiva del territorio influ-



ye en la magnitud de la brecha de ingresos. En Brasil, territorios especializados en minería, en manufactura y en servicios tenderían a cerrar las brechas. En Chile, sería la especialización territorial en los sectores silvoagropecuario, minería y manufactura los que aportarían al cierre de brechas. Finalmente en Perú, esto se lograría con la especialización territorial en el sector servicios.

- Se observa finalmente que la influencia del territorio y su estructura productiva sobre la brecha de género varía según el país analizado. Cada país es distinto y las interacciones que se dan entre sus territorios son también diferentes.

3. Dinámicas territoriales favorables a la autonomía económica de las mujeres

Además de la estructura productiva, los actores y las instituciones son también aspectos claves de las dinámicas territoriales que influyen sobre la mayor o menor capacidad rela-

tiva de un determinado territorio de generar condiciones favorables para la equidad de género. Para indagar en el rol que juegan las instituciones y la capacidad de agencia en su interacción con la estructura productiva en el territorio, en la Tercera Parte del Informe se presentan seis estudios de caso en tres países de la región: Chile, Colombia y El Salvador.

Estos casos evidencian cómo la interacción entre la estructura productiva de un territorio, las políticas públicas que allí se implementan, sus patrones culturales e idiosincráticos, el empoderamiento y la capacidad de agencia de las organizaciones de mujeres, así como la influencia de otras organizaciones de la sociedad civil e internacionales, pueden generar escenarios favorables para la reducción de las brechas de género y la promoción de la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres. Cada caso muestra distintas trayectorias que puede seguir un territorio para cerrar brechas de género, dando cuenta de la diversidad de caminos que pueden promover una dinámica territorial con igualdad de género.

Territorios que logran reducir brechas de género en autonomía económica (Casos seleccionados)

Pais	Territorio	Sector económico predominante	Principales factores que contribuyen a explicar su situación en materia de género
1. Chile	Chiloé	Primario	<ul style="list-style-type: none"> - Larga historia de trabajo de las mujeres tanto en empleos femeninos como masculinos. Ellas son portadoras de la tradición cultural del territorio y lo han valorizado como un activo económico. - Llegada de la industria del salmón amplía la oferta de trabajo femenino. - Articulación exitosa entre programas productivos y programas con enfoque de género. - Creciente asociatividad con fines productivos entre las mujeres.
	Concepción	Terciario	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento del sector terciario y conectividad de las comunas en torno a una Metrópoli facilita el empleo femenino. - Valoración por parte de las mujeres del trabajo y la autonomía que les significa. - Capacidad de las mujeres rurales de convertirse en interlocutoras válidas de la política pública. - Creciente sindicalización de las mujeres en el sector terciario.
2. Colombia	Antioquia - Bajo Cauca	Terciario	<ul style="list-style-type: none"> - Economía en transición. Por ser una zona de conflicto armado, el Estado ha invertido en la transformación productiva del territorio para consolidar su presencia. - Presencia de una institucionalidad para la equidad de género de las mujeres con larga trayectoria y consolidada. - Alto nivel organizativo y capacidad de agencia de las mujeres, agrupadas a nivel departamental en la Red de Mujeres del Bajo Cauca.
	Nariño-Cumbal	Primario	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura productiva con pocas posibilidades en el empleo formal ha impulsado a las mujeres a generar espacios laborales principalmente informales. - Políticas públicas auspiciadas por la cooperación internacional han fortalecido las organizaciones de mujeres indígenas. - Mujeres han valorizado su tradición cultural también como un activo económico. - Capacidad de agencia para abrir nuevos espacios para las mujeres y cambiar expectativas respecto de ellas.
3. El Salvador	Cuscatlán	Primario	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a las iniciativas económicas de las mujeres de parte de organizaciones de la sociedad civil y de políticas públicas municipales. - Relevancia de la asistencia técnica y financiamiento de organismos de cooperación internacional presentes por más de 20 años. - Capacidad de agencia de organizaciones de mujeres a nivel comunitario, municipal y departamental, que han impulsado un trabajo de planificación y gestión del desarrollo económico territorial con enfoque de género, desde hace más de 10 años, y han incidido en las políticas públicas de equidad de género.
	Sonsonate	Terciario	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a las organizaciones productivas de mujeres por parte de organizaciones de la sociedad civil primero y luego por las políticas públicas. - Capacidad de agencia de diversas organizaciones de mujeres y capacidad de articulación de actores sociales, gobiernos municipales, ONG y asociaciones gremiales. - Valoración del conocimiento ancestral de las mujeres artesanas de los pueblos originarios.

Dinámicas locales y autonomía económica en Chile: Provincias de Chiloé y Concepción

La participación económica de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado en Chile es una de las más bajas del mundo (45,6% en el año 2013), aunque desde 1990 a la actualidad se ha incrementado sostenidamente. En este contexto, la Provincia de Chiloé y la Provincia de Concepción, destacan por el cierre de brechas en indicadores de autonomía económica de las mujeres y por la reconocida capacidad de agencia de aquellas en el territorio. El análisis de los territorios de Chiloé y Concepción deja las siguientes ideas fuerza sobre las dinámicas económicas y sociales relativas al empoderamiento económico de las mujeres:

- En ambos casos, se observan cambios recientes en la matriz productiva de los territorios, que resultan en mayores oportunidades para la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Mientras Chiloé transita de ser una sociedad agrícola tradicional a una economía fuertemente marcada por la actividad salmonera -y el consecuente desarrollo del sector servicios-, Concepción ve declinar la actividad industrial que la caracterizó hasta bien entrado el siglo XX, para convertirse en un polo de servicios comerciales. Las nuevas actividades económicas son, en ambos casos, altamente intensivas en contratación de mano de obra femenina.
- Las políticas públicas han jugado un rol fundamental en la visibilización del trabajo femenino y empoderamiento de las mujeres. Diversos son los programas e instituciones del Estado que han contribuido a generar las condiciones individuales y colectivas para que ellas puedan iniciar pequeños emprendimientos. Destaca en Chiloé la articulación entre las instituciones públicas focalizadas en las mujeres (Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer-PRODEMU) y aquellas destinadas a la formación de capital humano o al emprendimiento (Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP; Servicio Nacional

de Capacitación y Empleo-SENCE; Fondo de Solidaridad e Inversión Social-FOSIS; y Servicio de Cooperación Técnica-SER-COTEC); mientras que en Concepción se observa un activo trabajo de apoyo a la asociatividad de parte del Estado en el sector rural. En ambos casos, se trata de estrategias exitosas en cuanto complementan el desarrollo de la autoestima de las mujeres con las herramientas técnicas requeridas para la generación de ingresos autónomos y las oportunidades del territorio.

- La fuerte presencia del Estado en la promoción del trabajo femenino por cuenta propia y la asociatividad no se evidencia en el caso del empleo dependiente. Si bien durante el actual gobierno se ha enfatizado en la colocación laboral de las mujeres, no existe vínculo posterior entre las instituciones del Estado y las mujeres insertas en el empleo dependiente, menos aún con los sindicatos conformados por mujeres.
- Los patrones culturales tienen un efecto diverso sobre la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres. En el caso de Chiloé, la “generización” de la tradición cultural ha permitido que las mujeres abran nuevos nichos de mercado basados en la identidad cultural del territorio. Hoy en día son ellas las portadoras de la tradición y han sabido capitalizarlo como un activo no tradicional. Tanto en Concepción como en Chiloé, la violencia contra las mujeres, el machismo, la exclusividad del trabajo doméstico en manos de las mujeres y los estereotipos de género, han restringido las posibilidades de empoderamiento económico de las mujeres.
- El Estado ha tenido un rol importante en fortalecer la capacidad de agencia de las mujeres. En ambos territorios, y con mayor preponderancia en los sectores rurales, las mujeres han abierto nuevos nichos de mercado, diversificando la economía del territorio e incrementando sus ingresos propios. Aunque estas organizaciones no han llegado aún a transformarse en agentes de cambio a mayor escala, en algunos casos se observan estructuras organizacionales complejas y/o con capacidad de interlocución con políticas públicas a nivel nacional,

como es el caso de la Asociación Gremial Campesina de Concepción o la Asociación de Agricultores Orgánicos de Chiloé. La mayoría de las organizaciones productivas de mujeres surgen y se mantienen al alero del Estado y de su financiamiento, lo que debilita su poder relativo.

Organización y asociatividad en Colombia: los casos del Bajo Cauca y Nariño

En los últimos seis años, la Tasa global de participación de mujeres en Colombia ha aumentado de 49,6% en 2009 a 54,7% en 2015. Este crecimiento en cinco puntos porcentuales contrasta con los 1,7 en que subió la Tasa global de participación de hombres en este mismo periodo que, sin embargo, sigue siendo significativamente mayor (72,8% y 74,5%, respectivamente). Así como en otros países de América Latina, en Colombia sigue habiendo preocupación, porque, a pesar de estas tendencias relativamente favorables, las diferencias de remuneración y de calidad del empleo entre hombres y mujeres se mantienen. En este contexto se presentan los casos de dos territorios en los que se muestran dinámicas territoriales y de género que han posibilitado ciertos avances: Bajo Cauca, desarrollado históricamente en rubros primarios y Nariño, predominantemente agrícola, con una vasta tradición en la industria de lácteos, cultivos de plátano, caña panelera y papa.

- Ambos territorios han sido fuertemente golpeados por el conflicto armado y, aunque la oferta de empleo formal es limitada y el desempleo es apremiante, las transformaciones productivas del Bajo Cauca y Nariño han abierto espacios para nuevas actividades y actores económicos, en especial a mujeres y población indígena, quienes han sido capaces de aprovechar las oportunidades que estos cambios ofrecen.
- Los nuevos desafíos que plantea la transformación económica del territorio han permitido a las mujeres incursionar en nuevos ámbitos, rescatar oficios que habían sido desvalorizados y fortalecer sus capacidades de organización y asociatividad.
- Tanto en el Bajo Cauca como en Nariño existen políticas públicas para la equidad de género que se han fortalecido en un

contexto de conflicto armado y desplazamientos. Las organizaciones de mujeres han sido fortalecidas, a través de programas públicos que robustecen la asociatividad. Se trata, en general, de políticas públicas que abordan la dimensión económica, personal y política, para aprovechar los espacios colectivos que se generan. De todas formas, aún se observa un sesgo por parte de los programas, respecto de las actividades económicas de las mujeres y las estrategias para promoverlas, quedando relegadas a pequeños espacios de intervención y/o acción a un nivel de subsistencia. Así, se identifican barreras culturales en el Estado que limitan el crecimiento de los emprendimientos de las mujeres.

- La presencia de organizaciones de mujeres consolidadas a nivel territorial facilita el éxito de los programas públicos que son aprovechados por las organizaciones, desde donde surgen nuevas iniciativas y empoderamientos.
- Las dinámicas territoriales analizadas muestran, además, que las mujeres han sido capaces de superar las restricciones impuestas por la división sexual del trabajo, entrando poco a poco a actividades tradicionalmente masculinas, abriendo así nuevas oportunidades económicas, para ellas y sus territorios. En el caso de Nariño, se aprecia también, por parte de las mujeres, un proceso de valorización de su tradición cultural como un activo económico no tradicional.
- Finalmente, también la capacidad de agencia de las mujeres, organizadas en redes e involucradas en las instituciones locales, ha sido clave para el cierre de brechas de autonomía económica. Han sido ellas quienes han abierto oportunidades laborales en el territorio, aprovechándolas con capacidad de interlocución y decisión en el desarrollo.

Empoderamiento económico en El Salvador: los territorios de Cuscatlán y Sonsonate

El contexto salvadoreño es particular en materia de género. La presencia de organizaciones feministas a nivel nacional con presencia territorial y la emergencia durante los últimos años de un conjunto de leyes y políticas destinadas a mejorar la situación de la mujer ha permitido abrir espacios para su participación

en el mercado laboral, la cual ha sido baja y consistentemente menor que la masculina a lo largo de los últimos 15 años.

La sinergia entre estos factores se observa especialmente en el territorio de Cuscatlán, una economía preponderantemente primaria, y en Sonsonate, un activo centro comercial y turístico, donde las mujeres organizadas, con el apoyo de organizaciones feministas y en articulación con políticas públicas, han abierto oportunidades económicas para las mujeres.

- La estructura productiva de ambos territorios, caracterizada por la riqueza y diversidad de recursos, y la posición estratégica de sus cabeceras departamentales, favorece el desarrollo de diversos emprendimientos agropecuarios, turísticos y comerciales.
- Las políticas públicas han sido especialmente relevantes en generar oportunidades para la participación laboral de las mujeres, con programas basados en potenciar los recursos del territorio y la identidad cultural, los cuales han sido aprovechados por las mujeres organizadas. Además el mandato a nivel nacional de crear Políticas Municipales de Equidad de Género (PMEG) y unidades municipales de la mujer, ha sido especialmente fructíferas en estos territorios, donde las organizaciones de mujeres articuladas a nivel departamental tienen capacidad de interlocución con las autoridades.
- Las organizaciones feministas de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional han sido clave para poner en el centro del desarrollo territorial el enfoque de género, incidiendo directamente en la generación de PMEG, o desarrollando diagnósticos de género, entre otras medidas. Además, han financiado y apoyado técnicamente los emprendimientos de las mujeres.
- Destaca la capacidad de agencia de organizaciones de mujeres a nivel comunitario, municipal y departamental, que han impulsado un trabajo de planificación y gestión del desarrollo económico territorial con enfoque de género y han incidido en las políticas públicas de equidad de género.
- Junto con esto, han logrado gestionar autónomamente nuevas oportunidades económicas y han generado sus propios

mecanismos para acceder a activos productivos tales como crédito, a través de modalidades solidarias, acceso a la tierra a través de compra comunitaria, bancos de ganado, etc.

- En varias de estas actividades, las mujeres indígenas han aportado su conocimiento ancestral de artesanas, valorizando sus activos culturales como potencial de emprendimiento económico, a la vez que han utilizado sus arraigados valores comunitarios para el escalamiento de iniciativas económicas.



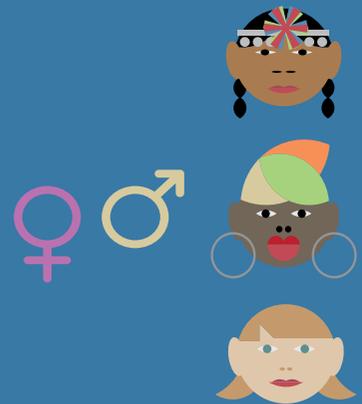
¿Qué tipo de políticas pueden contribuir a disminuir brechas territoriales de género en autonomía económica?

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural propone que el enfoque territorial es más eficaz en la reducción de brechas de desarrollo. En materia de género, esta afirmación resulta en una invitación a considerar integralmente las características de las mujeres y las dinámicas territoriales para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres.

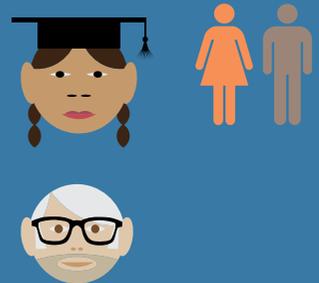
Los distintos análisis que se realizan a lo largo de este Informe nos muestran que no basta con impulsar políticas tendientes a incrementar la dotación de activos de las mujeres, independientemente de su posición relativa respecto de los hombres, ni menos aún con independencia del tipo de oportunidades que les ofrece el contexto territorial en que viven y se desempeñan.

Para lograr el empoderamiento económico de las mujeres es necesario eliminar las barreras estructurales que limitan el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres y que restringen su acceso a activos productivos, pero también es necesario actuar sobre las dinámicas específicas de los territorios que dificultan la participación de las mujeres en la esfera económica del desarrollo territorial. Algunas medidas concretas a considerar en esta dirección son:

1. Tener en cuenta las características de los sectores productivos y las posibilidades de incorporación de las mujeres, al momento de diseñar programas de formación, capacitación y apresto laboral.
2. Considerar la oferta de bienes y servicios públicos existentes en cada territorio al momento de diseñar políticas tendientes a disminuir el costo de oportunidades de las mujeres a trabajar (disponibilidad de salas cuna, centros de cuidado de niños y adultos mayores, carreteras, etc.).
3. Potenciar políticas que apoyen el trabajo asociativo de las mujeres, tanto productivo como político.
4. Fortalecer y/o contribuir a generar espacios de organización comunitaria para el desarrollo de capacidades personales y empoderamiento de las mujeres a través de estrategias colectivas de generación y movilización de activos.
5. Dirigir acciones a intervenir los sistemas de género y no solo dirigidas a las mujeres (cuidado, violencia de género).
6. Diseñar políticas que se hagan cargo de las desigualdades cruzadas de las mujeres (mujer, indígena, pobre, entre otros), con especial atención a las características sociodemográficas de los territorios.
7. Diseñar políticas específicas para sectores rurales que mejoren las posibilidades de acceso a activos económicos de las mujeres, como la tierra y el crédito.
8. Generar instrumentos de apoyo a las actividades productivas de las mujeres que superen la lógica de subsistencia y de reproducción de los roles tradicionales de género.



POBREZA Y DESIGUALDAD INFORME LATINOAMERICANO 2015



www.informelatinoamericano.org ♀ www.rimisp.org

rimisp@rimisp.org ♂ Fono + (56-2) 2236 4557

Huelén 10, Providencia, Santiago de Chile