

# Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe **2010**



## Revista de prensa

Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad

Edición especial para medios de comunicación y agencias de prensa

## **Revista de prensa**

# **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010**

Actuar sobre el futuro: romper  
la transmisión intergeneracional  
de la desigualdad



Revista de prensa  
Informe Regional sobre Desarrollo Humano  
para América Latina y el Caribe 2010  
Actuar sobre el futuro: romper la transmisión  
intergeneracional de la desigualdad

[www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org](http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org)

Copyright © 2010  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo – PNUD  
1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Diseño editorial: Galera  
Diseño de portada: Danielle Levkovits / Zago  
Corrección de estilo: Jorge Navarajo, David Zúñiga

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo agradece al Grupo Santillana por la labor de promoción y distribución de este Informe.

Las opiniones expresadas en este Informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador y de los consultores nacionales, y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Impreso en Costa Rica | Printed in Costa Rica  
por Editorama, S.A.  
Julio 2010

# Prólogo

La desigualdad es una de las principales características que definen la historia de América Latina y el Caribe. Una muy alta y persistente desigualdad que, acompañada de una baja movilidad social, han llevado a la región a caer en una “trampa de desigualdad”. En un círculo vicioso difícil de romper. ¿Cómo podemos acabar con esta situación? ¿Qué políticas públicas se pueden diseñar para evitar que la desigualdad se siga transmitiendo de una generación a otra? ¿Por qué el sistema político y los mecanismos de redistribución no han sido eficaces en revertir este patrón? Este primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe ofrece respuestas a estas y otras preguntas. El mensaje central consiste en que **sí es posible reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe**.

Es un hecho que, hasta la irrupción de la crisis económica global, un número importante de países habían logrado reducciones en la desigualdad debido a la expansión de la cobertura de servicios sociales básicos y a una incidencia más progresiva del gasto social. Ello ocurrió en respuesta a un consenso sobre la necesidad de ser más eficaces en el combate a la pobreza. Este Informe reafirma la importancia central de la lucha contra la pobreza, pero propone que es necesario ir más allá: la desigualdad *per se* es un obstáculo para el avance en desarrollo humano y su reducción debe incorporarse explícitamente en la agenda pública.

Para el PNUD, la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas; es decir en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía. Importan las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero también el proceso mediante el cual los individuos son sujetos activos de su propio desarrollo, incidiendo responsablemente sobre sus vidas y su entorno inmediato. En este marco, la nueva política integral y específica que se propone para reducir la desigualdad en la región debe incidir sobre las condiciones objetivas de los hogares y las restricciones que enfrentan, sobre aspectos subjetivos que determinan autonomía y aspiraciones de movilidad y, finalmente, sobre la calidad y eficacia de la representación política y la capacidad redistributiva del Estado.

Otros mensajes relevantes del informe son:

1. La desigualdad observada en ingreso, educación, salud y otros indicadores, es persistente entre generaciones y se presenta, además, en un contexto de baja movilidad social;
2. Entender de manera más clara dichos mecanismos de transmisión de logro a nivel del hogar permitirá diseñar políticas

más efectivas para romper círculos viciosos de reproducción de la pobreza y la desigualdad;

3. Existen factores subjetivos que están determinados por restricciones objetivas y son fundamentales para explicar las diferencias en logros socioeconómicos;
4. Las explicaciones para la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente a nivel del hogar. El proceso político también responde de manera diferenciada a las necesidades de distintos grupos. La reducción sostenible de la desigualdad asume actuar sobre la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas, y sobre fallas institucionales que derivan en corrupción y captura del Estado por grupos minoritarios.
5. El Informe propone un enfoque más integral de política pública. Las estrategias de redistribución deben llegar a aquellos para quienes fueron diseñadas, deben considerar no solamente cada restricción por separado sino tomar en cuenta que las restricciones que enfrentan los hogares son múltiples y en ocasiones se refuerzan unas con otras. Además, los objetivos de la política pública deben incorporarse al imaginario de los beneficiarios, quienes deben ser sujetos activos de su propio desarrollo.

Con una perspectiva de desarrollo humano y siguiendo la tradición del pensamiento del PNUD desde 1990, este Informe busca contribuir a entender el fenómeno de la desigualdad, encontrar respuestas a preguntas claves y elaborar propuestas de política concretas que deberán adecuarse al entorno concreto de cada país. Siguiendo la práctica tradicional de los Informes sobre Desarrollo Humano, el PNUD en América Latina y el Caribe promoverá discusiones locales en donde se discutan las implicaciones y adecuaciones del enfoque a realidades concretas, de manera que esto derive en una agenda programática en pos de la igualdad. El Informe que hoy entregamos pretende convertirse en un instrumento que enriquezca los debates nacionales y regionales sobre la necesidad de un enfoque más integral de política pública y de un fortalecimiento de los instrumentos redistributivos y regulatorios del Estado. Es un llamado a romper ese círculo vicioso histórico de alta desigualdad, mediante medidas concretas y efectivas. Es, en definitiva, una convocatoria a actuar, hoy, sobre el futuro.

**Heraldo Muñoz**

*Subsecretario General de las Naciones Unidas,  
Administrador Auxiliar y Director Regional para  
América Latina y el Caribe del PNUD*

### **Sobre los informes de desarrollo humano**

Se trata de informes independientes encargados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se hacen en los ámbitos locales, regionales y nacionales, están articulados al debate sobre algunos de los desafíos más urgentes que enfrenta la humanidad. El Informe Mundial de Desarrollo Humano se traduce a más de doce idiomas y se presenta en más de cien países.

Para más información, visite: <http://hdr.undp.org/es/>

### **Acerca del PNUD**

El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 166 países, en los que trabaja para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Los países aprovechan los conocimientos del personal del PNUD y de su amplio círculo de asociados.

Para más información, visite: [www.undp.org](http://www.undp.org)

# Contenido

<b>El mensaje.....</b>	<b>6</b>
La desigualdad se puede reducir en América Latina y el Caribe.....	6
Una nueva mirada sobre la desigualdad .....	7
<b>Los datos (1) .....</b>	<b>8</b>
América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo.....	8
<b>Los datos (2) .....</b>	<b>12</b>
La desigualdad afecta más a las mujeres y a la población indígena y afrodescendiente.....	12
No todas las desigualdades son iguales: las clases medias en América Latina y el Caribe .....	12
<b>Desigualdad y desarrollo humano.....</b>	<b>15</b>
El nivel de desarrollo humano de América Latina y el Caribe es mucho menor si se consideran las desigualdades existentes entre las personas.....	15
La desigualdad constituye un freno para avanzar en la lucha contra la pobreza .....	16
<b>Las causas</b>	
<b>¿Por qué la desigualdad persiste?: <i>Lo que se ve</i> .....</b>	<b>16</b>
La baja movilidad intergeneracional contribuye a mantener los elevados niveles de desigualdad de la región.....	16
Crisis económica, vulnerabilidad y protección del logro en desarrollo humano .....	17
<b>¿Por qué se transmite la desigualdad? <i>Lo que no se ve</i> .....</b>	<b>18</b>
Las aspiraciones personales y la autonomía influyen en la transmisión de la desigualdad .....	18
Hacia sociedades más conectadas .....	18
<b>El papel de la política en la persistencia de la desigualdad en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>19</b>
El sistema político no permite compensar las desigualdades.....	19
Una estructura fiscal regresiva y poca capacidad regulatoria del Estado .....	20
<b>La recomendación.....</b>	<b>21</b>
La desigualdad en América Latina y el Caribe se debe combatir con políticas específicas .....	21

## El mensaje

# La desigualdad se puede reducir en América Latina y el Caribe

*La desigualdad reproduce la desigualdad. La política social puede reducir los indicadores de pobreza, pero sin políticas específicas, el efecto de estas intervenciones sobre la desigualdad está limitado.*

Sí es posible romper el círculo vicioso de la desigualdad en América Latina y el Caribe (ALC). Para lograrlo, es preciso ir más allá de las intervenciones para reducir la pobreza y formular e implementar políticas públicas enfocadas a reducir la desigualdad, según el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*.

“La desigualdad debe combatirse *per se*, como objetivo de política explícito”, afirma el estudio. Debe atacarse, continúa, reforzando los instrumentos explícitos de las intervenciones públicas que podrían reducirla y como complemento a una política de protección social y de provisión de servicios de calidad con componentes universales.

Tres rasgos caracterizan a la desigualdad en ALC. La desigualdad es alta, es persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad, indica el contenido del Informe. Aunque durante los primeros años de este siglo se observó una reducción de la desigualdad medida por el ingreso, estos tres rasgos han sido una constante histórica. Los niveles altos de desigualdad han sido relativamente inmunes a las distintas estrategias de desarrollo implementadas en la región, indica el estudio.

A pesar de estos avances, la desigualdad está impactando el desarrollo humano en la región. Una estimación pionera realizada por el equipo del Informe muestra que el nivel de desarrollo humano en América Latina y el Caribe disminuye, en promedio, entre 6% y 19% cuando se incorpora la desigualdad en la medición del índice de desarrollo humano (IDH).

Existen mecanismos de reproducción de logros socioeconómicos a nivel del hogar que se heredan de una generación a otra. Entender de manera más clara estos mecanismos permitirá, según el Informe *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, diseñar políticas más efectivas para romper círculos viciosos de reproducción de la desigualdad.

El estudio señala que las políticas públicas más extendidas en la región se han enfocado en aspectos específicos del combate a la pobreza sin considerar la integralidad de la condición de privación y su relación sistémica con la desigualdad. El combate a la pobreza es fundamental, pero la reducción de la desigualdad

### **El diagnóstico:**

En América Latina y el Caribe (ALC) la desigualdad es alta, persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica.

### **Las causas:**

Existen mecanismos tanto a nivel de los hogares como a nivel del sistema político que refuerzan la reproducción de la desigualdad.

### **La recomendación:**

Elaborar y aplicar políticas públicas con *Alcance* (que lleguen a la gente), con *Amplitud* (que contemplen el conjunto de restricciones que perpetúan la pobreza y la desigualdad) y con *Apropiación* (las personas deben sentirse y ser agentes de su propio desarrollo).

### **El mensaje:**

Sí es posible romper con la transmisión intergeneracional de la desigualdad en ALC.

por sí misma debe ser un objetivo central de la agenda de política pública y requiere de mecanismos específicos.

El estudio muestra que el nivel de ingresos o el nivel educativo, entre otros factores, están detrás de la reproducción de situaciones de desigualdad en desarrollo humano. Sin embargo, existen otras causas estructurales de origen político y social que reflejan factores históricos, falta de igualdad de oportunidades y de acceso a las relaciones de poder, con situaciones de exclusión, opresión y dominación. “La democratización de las esferas de poder es una condición consustancial al desarrollo humano. La búsqueda de la igualdad en desarrollo humano implica una redistribución del poder de influencia y una mejora en la calidad de la representación política”, señala el estudio.

La reducción de la desigualdad contribuye a crear sociedades *conectadas* donde el crecimiento económico y la cohesión social se fortalecen. Por el contrario, “la desigualdad reproduce desigualdad, tanto por razones económicas como por razones de economía política”, concluye el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*.

## Una nueva mirada sobre la desigualdad

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* propone una nueva forma de entender y abordar el estado actual de la desigualdad en desarrollo humano en los países de América Latina y el Caribe. El estudio fue estructurado en seis capítulos que profundizan en los factores que explican la persistencia de la desigualdad.

El Capítulo 1 sienta las bases conceptuales y el enfoque sobre el que se plantean los argumentos y propuestas del Informe. Este capítulo enfatiza las dos contribuciones del enfoque de desarrollo humano a la discusión de la política pública: la multidimensionalidad como aspecto indispensable para entender el bienestar de las personas, y la relevancia de los procesos por los cuales se accede a la consecución de los objetivos individuales y colectivos.

El Capítulo 2 analiza los principales indicadores (ingreso, salud, educación) usados para estimar la desigualdad y mostrar su permanencia histórica. Este capítulo introduce también una novedosa medición del índice de desarrollo humano (IDH) que permite medir la relevancia que una sociedad determinada otorga a la desigualdad. El Informe muestra que si, al medir el IDH se tomara en cuenta esta aversión a la desigualdad, la región *perdería* el equivalente a un 20% de su nivel actual de desarrollo humano.

El Capítulo 3 se centra en entender cuáles son los mecanismos objetivos de transmisión de logros socioeconómicos, tales como salud, educación e ingreso, a nivel del hogar, para lo cual se propone un enfoque que identifica cuáles son las restricciones que impiden mejoras en el bienestar de las personas. La cantidad y calidad de las escuelas disponibles para personas concretas, la escolaridad y el nivel de ingreso de los

padres, las habilidades cognitivas o el estado de salud de los niños y niñas influyen, según el estudio, en la persistencia de la desigualdad. Una mayor inversión en capital humano –en particular en salud y educación– en edades tempranas es clave para los logros escolares futuros y la habilidad para generar ingresos.

De manera novedosa, el Capítulo 4 propone una forma de analizar la trascendencia de factores que aun siendo importantes para la transmisión de logros socioeconómicos entre generaciones, no son en general tomados en cuenta. Entre ellos, las aspiraciones y percepciones que se tienen en los hogares acerca de la posibilidad de alcanzar ciertos objetivos, como la obtención de un título universitario o de un empleo bien remunerado. Con base en una encuesta aplicada en más de 4,000 hogares en tres ciudades de ALC, el Capítulo 4 permite analizar por primera vez el impacto de estos factores subjetivos en la trasmisión intergeneracional de la desigualdad.

Sin embargo, las explicaciones para la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente a nivel del hogar. El Capítulo 5 muestra cómo una serie de factores *sistémicos*, como la baja calidad de la representación política, la debilidad institucional, la escasa participación ciudadana, o la corrupción y la captura del Estado, propician que la dinámica política refuerce, en vez de compensar, la reproducción de la desigualdad.

El Capítulo 6 cierra el círculo desarrollando una propuesta de política pública, basada en los principios de *alcance*, *amplitud* y *apropiación*, para reducir la persistente desigualdad que, de generación en generación, se transmite en América Latina y el Caribe.



## Los datos (1)

# América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo

*La desigualdad de ingreso, educación, salud y otros indicadores se mantiene entre generaciones y se presenta en un contexto de baja movilidad. La alta y persistente inequidad constituye un obstáculo para el avance social de la región. La desigualdad frena el desarrollo humano.*

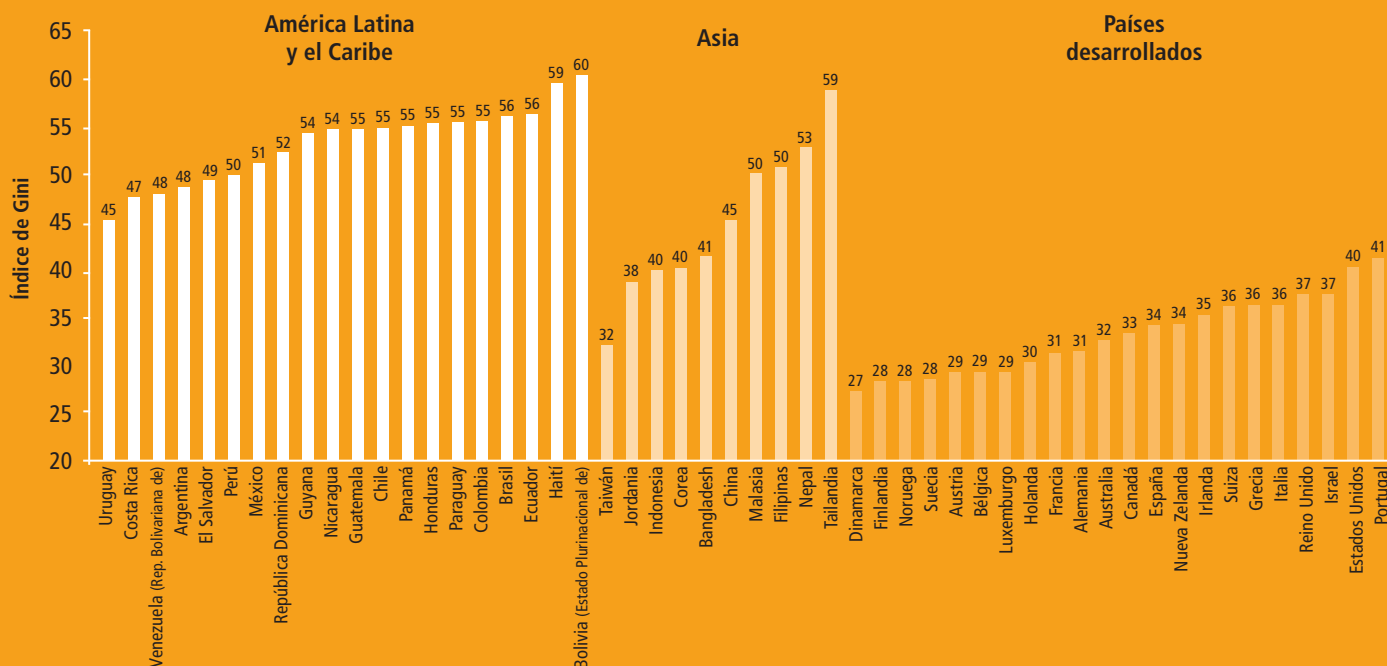
Diez de los 15 países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe (ALC). Como muestra el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, los indicadores usados para medir la desigualdad en los diferentes países y regiones del mundo indican que ALC es la zona del mundo con mayores niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini del ingreso en la región es un 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, un 36% más alto que el de los países del este asiático y un 18% más alto que el del África Subsahariana.

Esta situación regional esconde no obstante significativas diferencias. Países como Bolivia, Haití y Brasil son más desiguales y reportan un índice de Gini superior a 55%. En el otro extremo, países como Costa Rica, Argentina, Venezuela o Uruguay muestran mayor equidad con índices inferiores a 49% (Gráfico 1).

Después de un periodo de continuo crecimiento entre 1980 y principios de la década de 2000, la elevada desigualdad disminuyó ligeramente en los últimos años en la mayoría de los países. Las principales causas que se asocian con esta disminución son una distribución más equitativa del logro educativo; la reducción de la desigualdad de los ingresos no laborales; el crecimiento económico de la región; y la mejoría en la incidencia del gasto social a través de la implementación de programas específicos.

Esta reducción de la desigualdad podría frenarse en los próximos años, advierte el estudio. Para evitarlo, es necesario mejorar la calidad de la educación y hacer más progresivo el gasto social de los países. La actual crisis económica mundial

Gráfico 1\* Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar



Nota: El índice de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el período 1995-2005.

\* Corresponde al Gráfico 2.1 del Informe

Fuente: Gasparini et al. (2009) con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).

—que ya ha mostrado aumentos en los niveles de desigualdad en algunos países— también puede generar, a largo plazo, mayores niveles de desigualdad en toda la región.

Como señala el Informe *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, a pesar de esta persistencia de la desigualdad ha habido significativos avances sociales. En años recientes, los niveles de pobreza se redujeron de manera significativa y los países de la región incrementaron su índice de desarrollo humano (IDH) en más de 6% como promedio entre 1990 y 2007. Sin embargo, la tasa de crecimiento del IDH disminuyó ligeramente al pasar de 0,8% promedio anual en la década de los noventa a 0,6% promedio anual en el periodo 2000-2007.

### Algunos datos

- La desigualdad en América Central mostró un patrón de disminución constante desde principios de la década de 1990, mientras que en el Cono Sur y la Región Andina la desigualdad se incrementó en esos años y no fue hasta la mitad de la década siguiente que presentó una disminución importante (ver Gráfico 2), aunque, como se mostró en el Gráfico 1, continúan siendo de los más altos del mundo.
- En términos de acceso a servicios de infraestructura, si bien existen casos como los de Chile y Costa Rica, donde la diferencia entre el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos es relativamente baja, persisten casos como los de Perú, Bolivia y Guatemala, que presentan una baja cobertura de estos servicios y grandes brechas entre los dos grupos considerados (ver Gráfico 3).
- La escolaridad actual de los jóvenes en la región está íntimamente ligada (sobre todo a partir de la escolaridad secundaria) al nivel escolar de la generación anterior. Mientras que sólo el 3,1% de los jóvenes cuyos padres tienen la primaria incompleta concluyeron sus estudios universitarios, el 71,6% de los jóvenes con padres con título universitario consiguieron finalizar este nivel educativo superior (ver Gráfico 4).
- Esta influencia del nivel de escolaridad de los padres sobre la escolaridad de sus hijos es más del doble que la influencia observada, por ejemplo, en Estados Unidos: mientras que la correlación entre la escolaridad de una generación y la otra es de 0,21 en EU, en la región va desde 0,37 (Paraguay) hasta 0,61 (El Salvador).

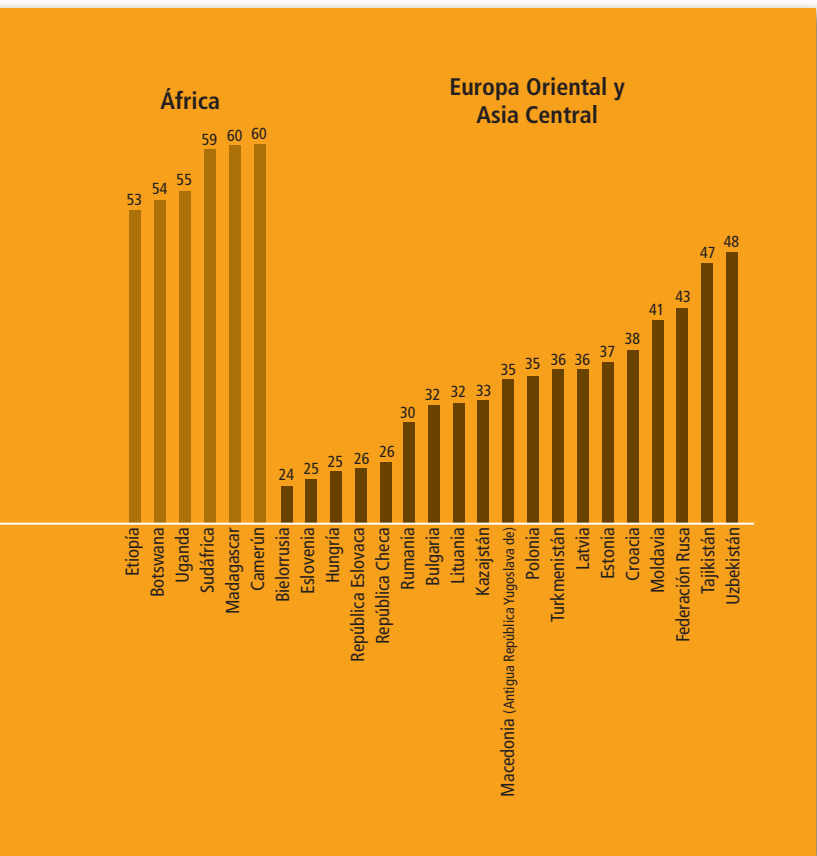
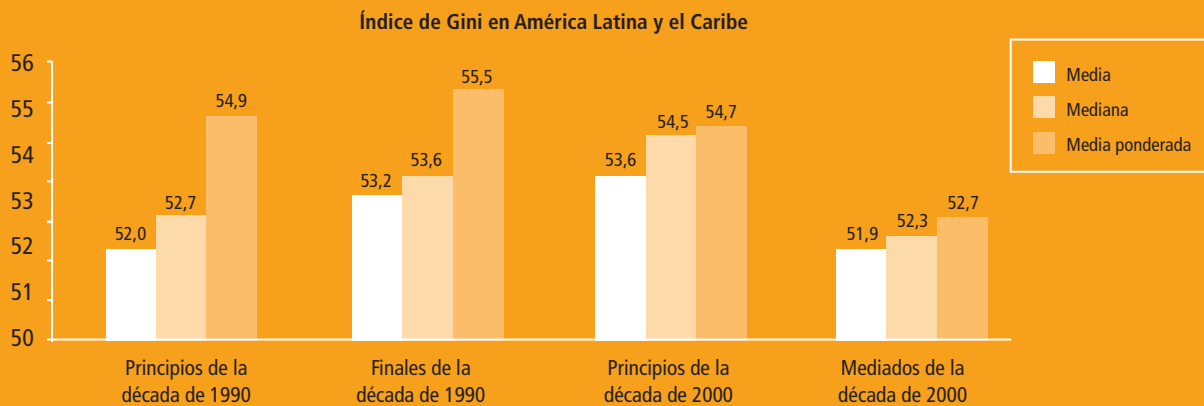


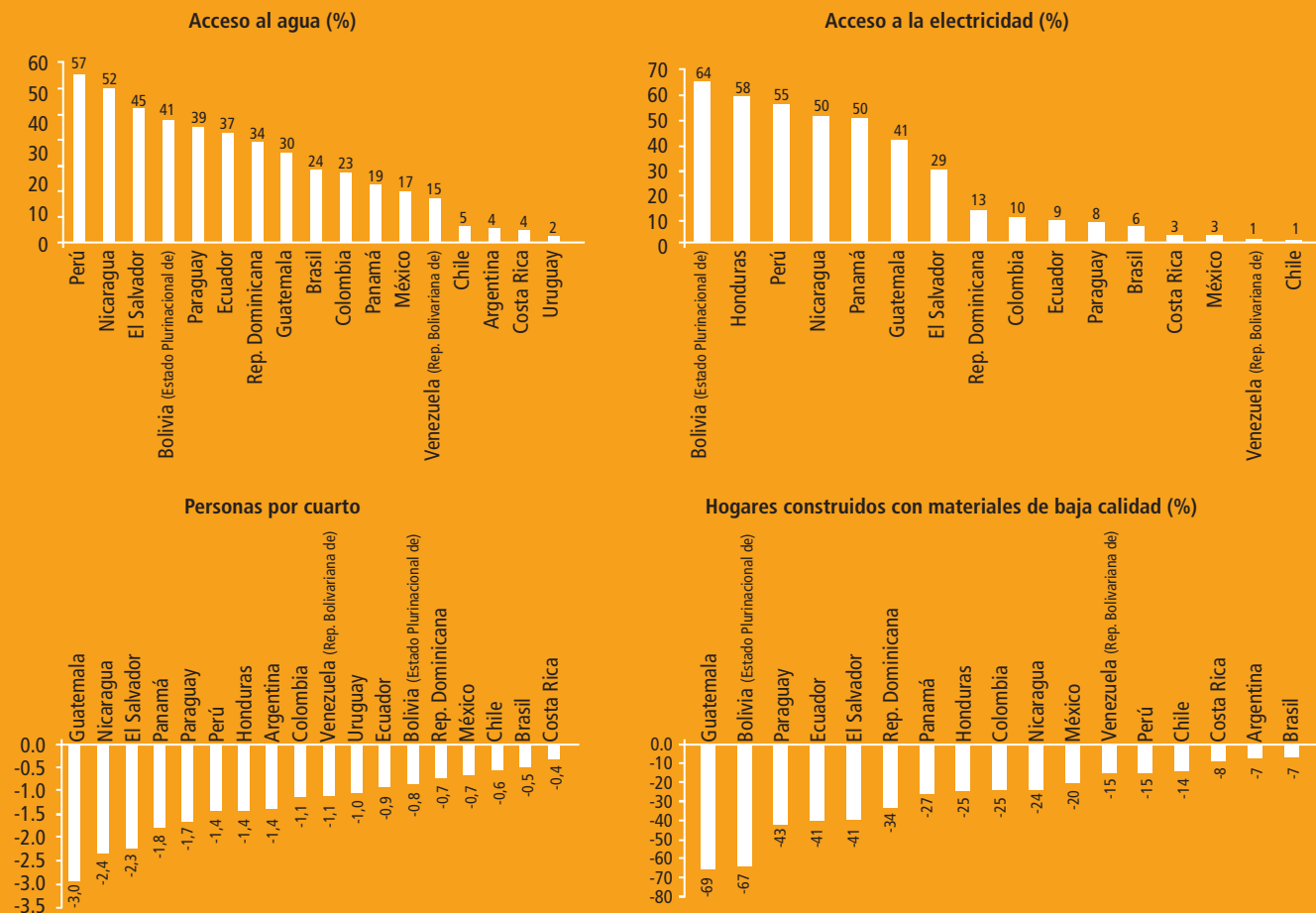
Gráfico 2\* América Latina y el Caribe (17 países). Evolución de la desigualdad de ingresos. Principios de la década de 1990 a mediados de la década de 2000. *Circa 2006*



\* Corresponde al Gráfico 2.6 del Informe

Fuente: Gasparini et al. (2009) con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).

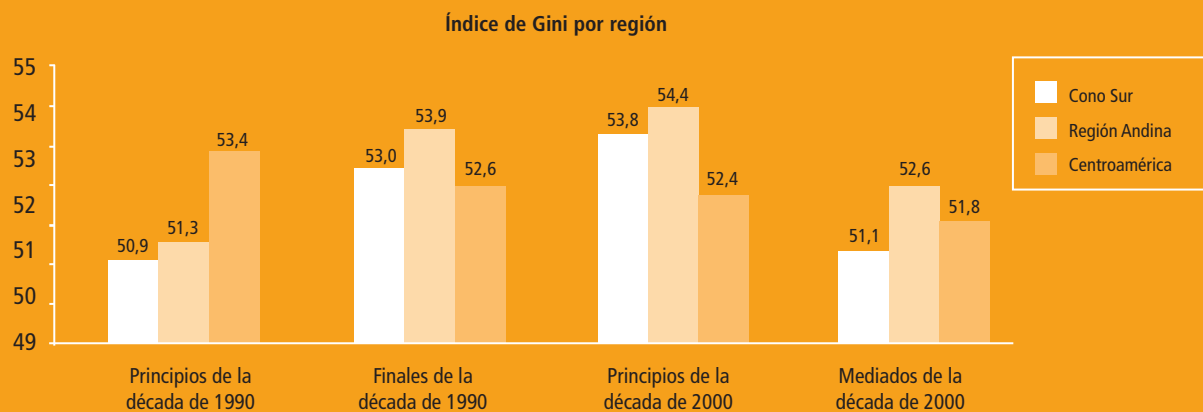
Gráfico 3\* América Latina y el Caribe (17 a 18 países). Indicadores de calidad de la vivienda y de acceso a servicios básicos. Diferencia entre el quintil de mayores ingresos y el de menores ingresos. *Circa 2006*



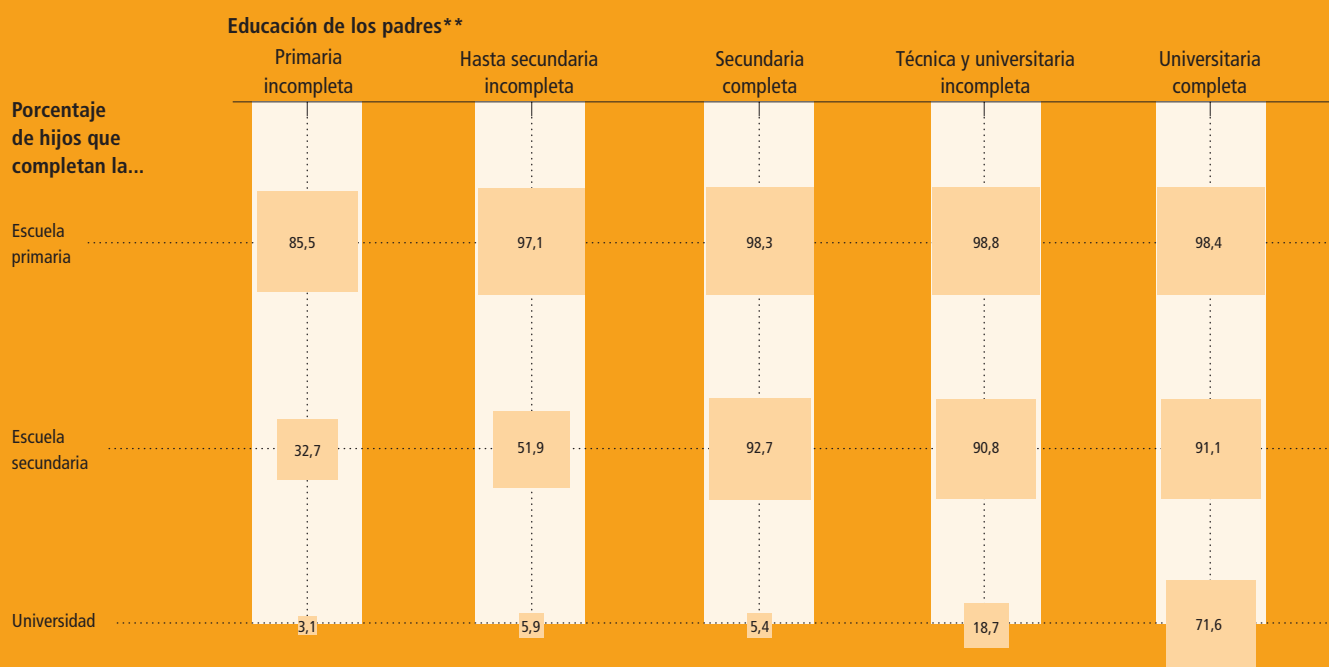
Nota: El gráfico muestra las diferencias en el acceso a servicios básicos y la calidad de la vivienda que se registran en la población entre el 20% con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos. Las diferencias se expresan en porcentajes, excepto para el gráfico que refiere al número de personas por cuarto.

\* Corresponde al Gráfico 2.8 del Informe

Fuente: Gasparini et al. (2009) con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).



**Gráfico 4\* América Latina y el Caribe (18 países). Cómo la educación de los padres afecta la educación que alcanzan los hijos. Circa 2005 (%)**



Nota: El gráfico incluye datos para 18 países de América Latina y el Caribe y muestra los siguientes porcentajes: jóvenes de 15 a 19 años de edad que completaron la escuela primaria; jóvenes de 20 a 24 años de edad que completaron la escuela secundaria; y jóvenes de 25 a 29 años de edad que completaron la universidad, tomando en cuenta el nivel de escolaridad en el hogar.

\* Corresponde al Gráfico 1.2 del Informe

\*\* Promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2007).

## Los datos (2)

# La desigualdad afecta más a las mujeres y a la población indígena y afrodescendiente

*Las mujeres reciben un menor salario que los hombres por igual trabajo, tienen mayor presencia en la economía informal y acarrean una doble carga laboral. En la mayoría de los países la población indígena y afrodescendiente es más pobre que la población eurodescendiente.*

Ser mujer indígena o afrodescendiente en América Latina y el Caribe es, en general, sinónimo de padecer mayor desigualdad. El Informe revela que las mujeres de la región siguen obteniendo empleos de remuneración relativamente menor a la que obtienen los hombres, aún cuando se trate de mujeres y hombres con similares calificaciones.

Pero, además, la proporción de mujeres en la economía informal es mayor que la de hombres (ver Cuadro 1). Esto implica que muchas mujeres carecen de acceso a prestaciones sociales en su empleo y quedan en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El Informe destaca también el efecto de una doble carga laboral para el caso de las mujeres. En promedio, las mujeres trabajan por día entre 0,5 y 2,5 horas más que los hombres en los países de la región para los cuales se disponen datos.

Con respecto a las desigualdades asociadas al origen racial y étnico, los niveles de pobreza son notablemente mayores en la población indígena y afrodescendiente que en la población eurodescendiente, con excepción de Costa Rica y Haití. En promedio, el doble de la población indígena y afrodescendiente vive con menos de 1 USD por día respecto a la población eurodescendiente (ver Gráfico 5).

**Cuadro 1\* América Latina y el Caribe (15 países). Población ocupada en la economía informal en áreas urbanas por sexo. 1999 y 2008 (%)**

País	1999			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	42,4	39,5	42,6	..	..	..
Bolivia (Estado Plurinacional de)	64,2	55,5	75,3	62,5 <sup>a</sup>	57,7 <sup>a</sup>	71,6 <sup>a</sup>
Brasil	47,4	43,8	52,6	42,0	37,8	47,4
Chile	31,8 <sup>b</sup>	27,2 <sup>b</sup>	39,2 <sup>b</sup>	..	..	..
Costa Rica	41,6	39,5	45,0	37,1	33,9	41,4
Ecuador	58,9	55,0	65,2	57,4	53,0	63,6
El Salvador	52,3	45,7	59,7	..	..	..
Honduras	55,2	52,4	58,5	43,9 <sup>a</sup>	45,4 <sup>a</sup>	41,9 <sup>a</sup>
México	..	..	..	43,7	40,0	49,1
Panamá	34,2	32,3	37,0	35,9	33,5	39,3
Paraguay	59,2	51,9	69,2	56,5	50,1	65,4
Perú	64,1	58,7	71,1	59,3	52,9	67,1
República Dominicana	..	..	..	50,1	51,9	47,1
Uruguay	41,5	38,6	45,4	42,8	38,2	48,5
Venezuela (República Bolivariana de)	53,8	54,6	52,2	49,8 <sup>c</sup>	51,8 <sup>c</sup>	46,7 <sup>c</sup>

**Nota:** El cuadro muestra a la población ocupada en la economía informal como porcentaje del total de ocupados en las áreas urbanas.

<sup>a</sup> Dato disponible para el año 2007.

<sup>b</sup> Dato disponible para el año 2000.

<sup>c</sup> El dato refiere al total nacional.

\* Corresponde al Cuadro 2.4 del Informe

Fuente: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT).

## No todas las desigualdades son iguales: las clases medias en América Latina y el Caribe

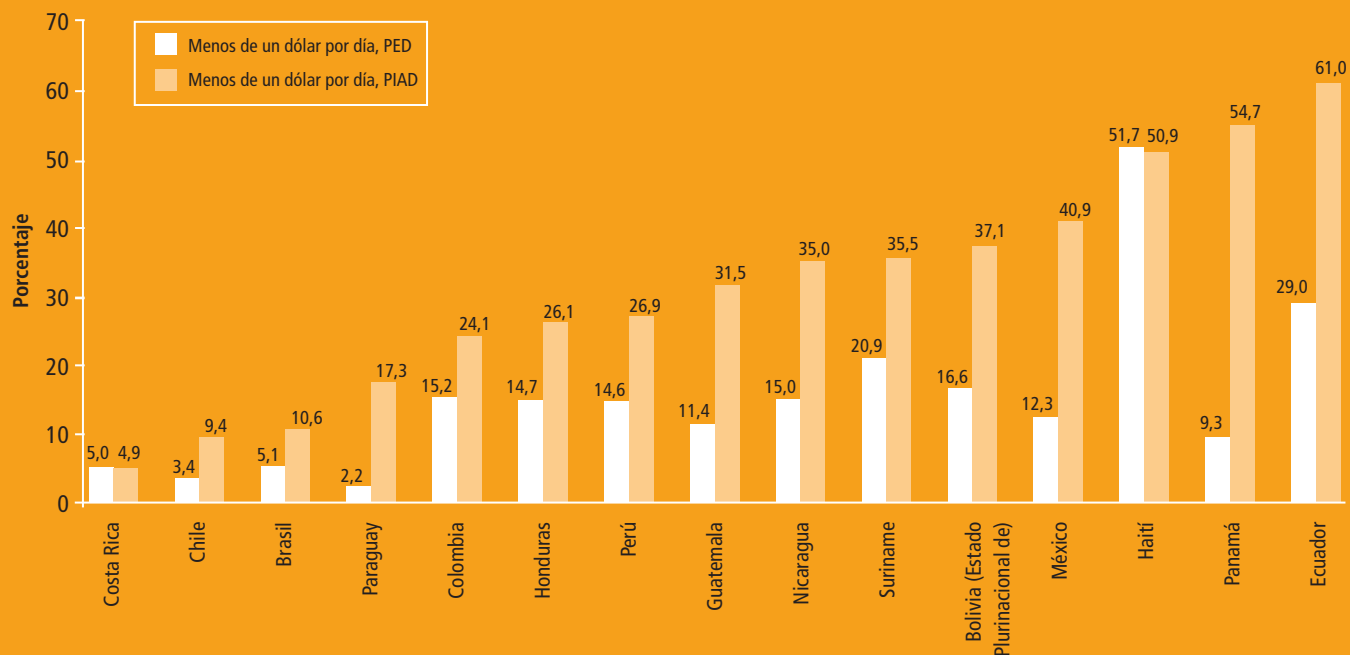
La existencia de clases medias fuertes ofrece la posibilidad de generar "sociedades conectadas", según el Informe. A diferencia de las sociedades polarizadas, en este tipo de sociedades las personas perciben la existencia de otros tipos de vida que son alcanzables. Esto favorece la movilidad social.

La información disponible muestra que para el año 2006, las clases medias de seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México y Uruguay) estaban conformadas, en la

mayoría de los casos, por poco más de un tercio de la población. La excepción era Uruguay, donde la clase media llegó a contar con el 40% de la población. La clase media aporta alrededor del 30% del ingreso total de los países.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, el tamaño de las tres clases sociales (baja, media y alta) ha permanecido estable entre 1992 y 2006, con variaciones en unos pocos casos apenas mayores al 1 por ciento.

Gráfico 5\* América Latina y el Caribe (15 países). Pobreza (menos de un dólar por día) entre la población eurodescendiente (PED) y la población indígena y afrodescendiente (PIAD). Circa 2000 (%)

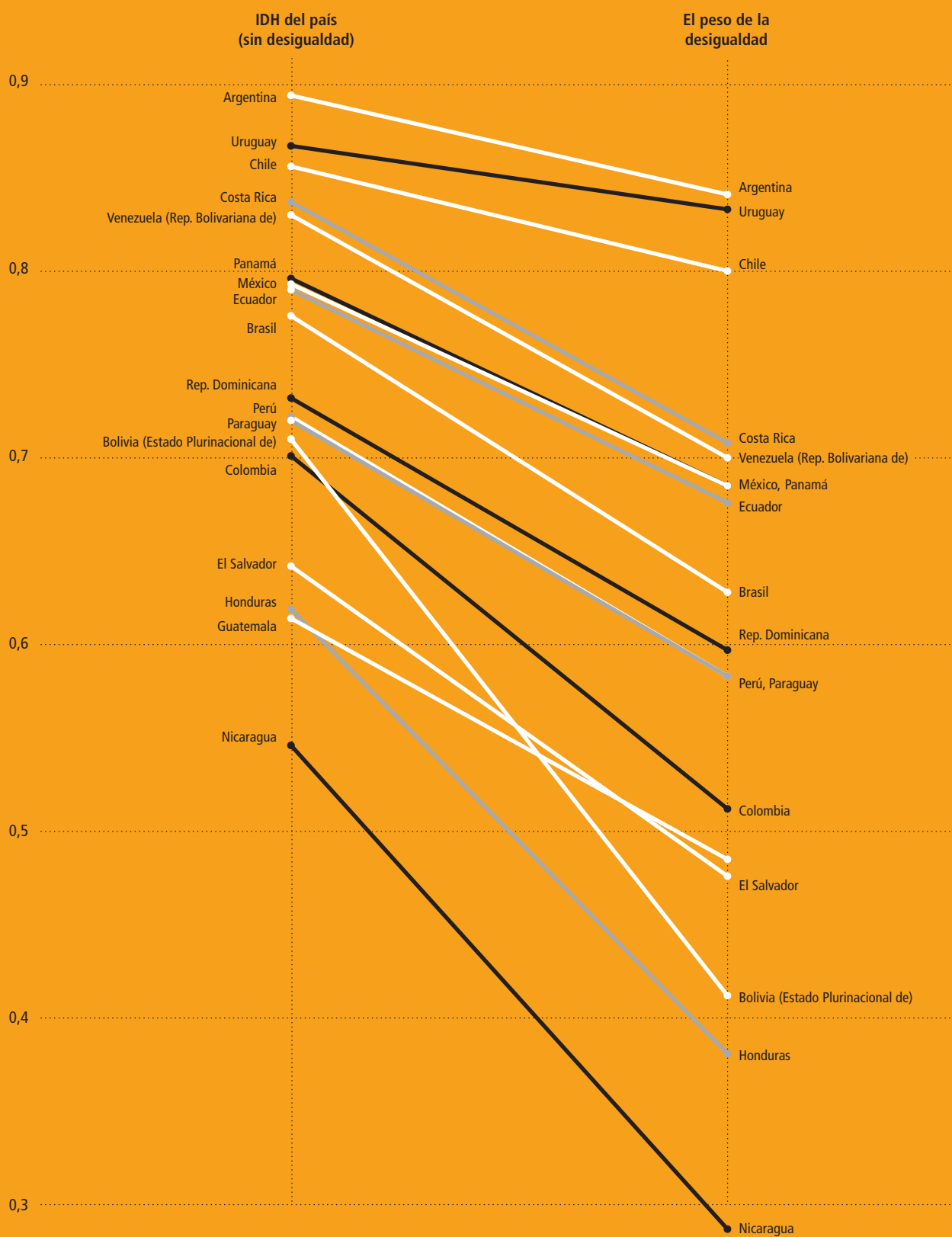


\* Corresponde al Gráfico 2.5 del Informe  
Fuente: Busso, Ciczowicz y Gasparini (2005).

### Algunos datos

- La pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres supone alrededor de un 0,75% como promedio para la región, según el índice de desarrollo relativo al género (IDG).
- Según el índice de potenciación de género (IPG, que mide el grado de participación de las mujeres en las decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales, participación en decisiones económicas y el poder de decisión que tienen sobre los recursos económicos), para 2007, todos los países de ALC mostraron niveles inferiores a 0,7, con excepción de Trinidad y Tobago, que alcanzó un IPG de 0.801.
- Como promedio para 2008, el 45% de las mujeres trabajaba en el sector informal, 6 puntos porcentuales más que el porcentaje de hombres en esa condición laboral (39%).
- ALC es la segunda región del mundo con mayores niveles de embarazo adolescente, con un promedio de 80 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años de edad,
- Existen claros determinantes socioeconómicos en la tasa de embarazo adolescente: la prevalencia de este hecho en el quintil de ingresos más bajos es siete veces más alta que en el quintil de ingresos más altos para el caso del Perú, casi cinco veces para el caso de República Dominicana y alrededor de tres veces para el caso de Honduras y Colombia.
- En Nicaragua se producen alrededor de 108 nacimientos al año por cada mil mujeres adolescentes, mientras que en Trinidad y Tobago la tasa es de 32.
- El 33% de la población total de la región es indígena (50 millones) o afrodescendiente (120 millones).
- En el caso de Ecuador, la pobreza disminuiría casi 44 puntos porcentuales si la población indígena y afrodescendiente tuviera los mismos rendimientos en educación que la población eurodescendiente. Esta reducción sería de 21 puntos porcentuales para el caso de México y de 18 puntos para el caso de Bolivia.
- En un conjunto significativo de países de la región, más de la tercera parte de su población indígena ocupada se encuentra en el sector primario.
- Esta proporción es de alrededor de 75% en Honduras y Paraguay.

Gráfico 6\* América Latina y el Caribe (18 países). El peso de la desigualdad en el índice de desarrollo humano (IDH). Pérdida en el IDH atribuible a la desigualdad por país. *Circa 2006* ( $\epsilon=2$ )



\* Corresponde al Gráfico 2.13 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de CEDLAS utilizando datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).

## Desigualdad y desarrollo humano

# El nivel de desarrollo humano de América Latina y el Caribe es mucho menor si se consideran las desigualdades existentes entre las personas

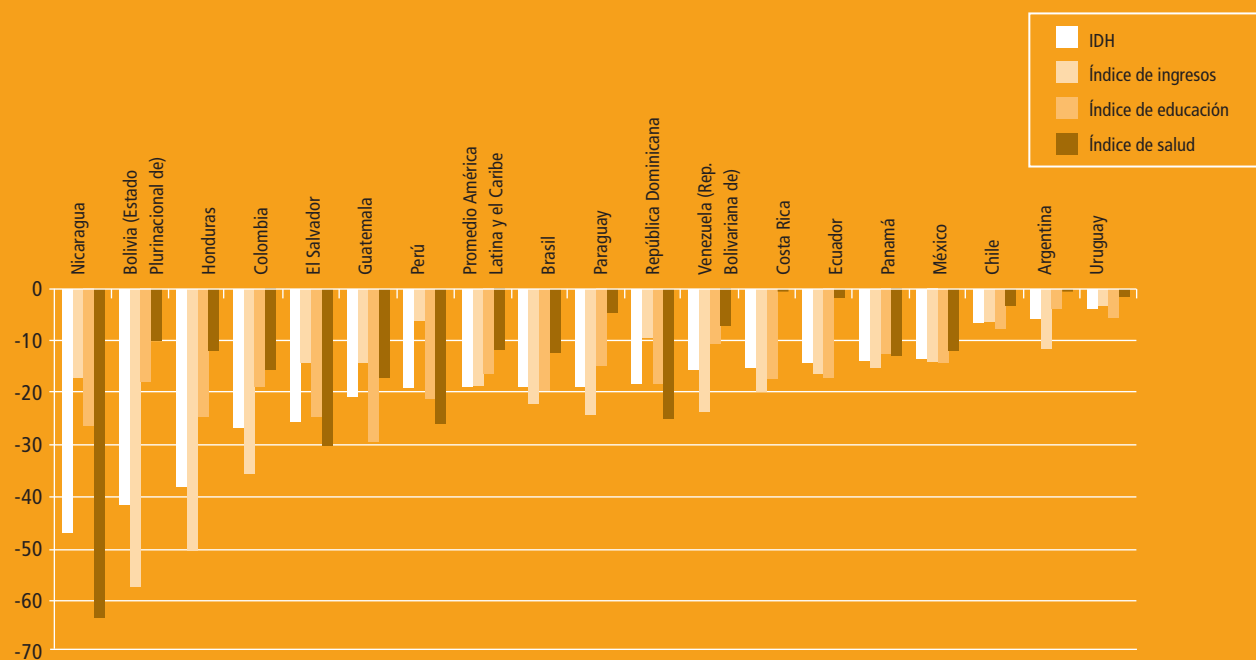
*El PNUD presenta estimaciones que muestran cómo afecta la desigualdad al desarrollo humano. Para la mayoría de los países de la región, la corrección del índice de desarrollo humano (IDH) por desigualdad implica una caída de más del 15% en el nivel del IDH actual.*

El Informe desarrolla un enfoque novedoso que, aplicado al índice de desarrollo humano comúnmente calculado por el PNUD, permite recoger en este la aversión (o disgusto) que la sociedad tiene por la desigualdad: a mayor aversión o disgusto por la desigualdad, menos valiosas serán las situaciones en las cuales el crecimiento de la economía se da con situaciones de desigualdad social. En los hechos, este índice refleja “el costo de la desigualdad” en términos de desarrollo humano (ver Gráfico 6).

Este nuevo IDH muestra que si las situaciones de desigualdad le preocupan a la sociedad como algo *per se*, se podrían reconocer bajas de casi 20% en el nivel de desarrollo humano comúnmente medido en ALC. Esto puede considerarse como el “costo” en desarrollo humano por tener sociedades con desigualdades.

El Informe indica que, siguiendo esta nueva metodología de cálculo, los mayores “costos” en términos del indicador de bienestar de una sociedad se observan en Nicaragua (-47%), Bolivia (-42%) y Honduras (-38%) con pérdidas que doblan al promedio de ALC. Los costos pueden variar según el componente de bienestar que se mida (ver Gráfico 7). En el extremo opuesto se encuentran Chile, Argentina y Uruguay, países en los cuales la disminución del IDH por la desigualdad está entre 3 y 6 puntos porcentuales. En el resto de los países, las pérdidas van desde 11 puntos porcentuales para México hasta 19 puntos para Colombia.

Gráfico 7\* América Latina y el Caribe (18 países). Impacto de la desigualdad en cada componente del índice de desarrollo humano (IDH) por país e impacto promedio para América Latina y el Caribe. *Circa 2006 ( $\epsilon=2$ ) (%)*



\* Corresponde al Gráfico 2.14 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de CEDLAS (2010) utilizando datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010).



En Bolivia, el mayor costo de la desigualdad se refleja en el componente de ingreso; en Nicaragua, en el componente de salud; y en Guatemala, en el componente de educación. Estos resultados refuerzan la utilidad de esta novedosa propuesta de medición del desarrollo humano como instrumento que aproxima de una manera más completa a los niveles de bienestar de una

sociedad al detectar ámbitos de rezago específicos que limitan los avances en los países. Según el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, las políticas públicas tendrán mejor información disponible para aumentar sus posibilidades de éxito en la medida en que se desarrollen mediciones de este tipo, más adecuadas y precisas.

### La desigualdad constituye un freno para avanzar en la lucha contra la pobreza

La disminución de la pobreza está ligada tanto al crecimiento en el ingreso promedio como a los cambios que se den en su distribución. Esta relación permite, por ejemplo, vincular los niveles de desigualdad existentes con la viabilidad del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con base en las estimaciones del proyecto conjunto PNUD-CEPAL e IPEA, reducir hasta el 2015 la incidencia de la pobreza extrema a la mitad de la registrada en 1990 exigiría tasas de crecimiento considerablemente más altas en países con niveles

de desigualdad iniciales muy altos, sobre todo en los países más pobres. Las tasas de crecimiento requeridas serían sustancialmente menores para los mismos países si pudieran generar condiciones de menor desigualdad. Según algunos estudios, frente a una reducción hipotética de 10% del coeficiente de Gini del ingreso, las tasas de crecimiento requeridas disminuirían del 9,4% al 7% anual en Bolivia; del 4,9% al 3,1% en Guatemala; del 8,1% al 6% en Honduras; del 6,1% al 4,2% en Nicaragua, y del 8,8% al 6,8% en Paraguay.

## Las causas

¿Por qué la desigualdad persiste?: *Lo que se ve*

# La baja movilidad intergeneracional contribuye a mantener los elevados niveles de desigualdad de la región

*La intensidad y persistencia de la desigualdad en ALC se combina con un entorno de baja movilidad social que conduce a la transmisión de la desigualdad de una generación a otra. Existen mecanismos tanto a nivel de los hogares como a nivel del sistema político que refuerzan la reproducción de la desigualdad. La inversión temprana en capital humano es esencial para reducir la desigualdad.*

La educación y el ingreso de una generación tienen una alta influencia sobre la siguiente. Como indica el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, la condición de pobreza de hogares en los cuales el jefe o jefa del hogar tiene un bajo nivel educativo se correlaciona con menores niveles de escolaridad de los hijos y en ingresos laborales bajos de estos en la edad adulta.

Una mayor inversión en capital humano -en particular en salud y educación- en edades tempranas es clave para los logros escolares futuros y la habilidad para generar ingresos. Factores internos y externos al hogar imposibilitan el acceso y la elección de mejores niveles de bienestar para sus hijos a las personas de los segmentos menos favorecidos de la población de ALC. Estas restricciones contribuyen a la transmisión entre generaciones de la desigualdad, destaca el estudio.

La cantidad y calidad de las escuelas, unido a restricciones del hogar como la escolaridad y el nivel de ingreso de los padres, las habilidades cognitivas o el estado de salud de los niños y niñas influyen directamente en el logro escolar de estos últimos. El Informe señala que estos factores, combinados con los costos de los servicios escolares, inciden en las decisiones sobre el número de años de escolaridad y el nivel de apoyo a las tareas escolares en el hogar.

En ALC el nivel promedio de escolaridad dentro de cada país es desigual, a pesar del crecimiento experimentado en las últimas décadas. Estas diferencias se explican por diversas causas. En algunos países, el problema de la baja escolaridad se debe a las dificultades que enfrentan los hogares para enviar a sus hijos a la escuela o a las condiciones en las que se ofrece la enseñanza, mientras que en otros la escasa oferta de servicios educativos es el núcleo del problema. Las restricciones de ingresos y el acceso al crédito de los hogares, que limitaría las posibilidades de matricular a los hijos, son otro tipo de restricciones identificadas por el estudio.

El Informe propone una nueva forma para elaborar políticas públicas. Esta, que el Informe denomina “enfoque de las restricciones operativas”, consiste en dar pasos secuenciales para identificar dónde están las causas *más apremiantes* que impiden alcanzar niveles adecuados de escolaridad y salud en la actual generación de jóvenes. Este método permite distinguir a qué nivel –hogar, oferta de servicios públicos, o ambos– los gobiernos deben implementar políticas públicas para tener mayores posibilidades de éxito. Como norma general, el Informe indica que las recomendaciones de política pública deben tomar en cuenta las circunstancias de cada país y lugar, y determinar qué factores producen las diferencias en los niveles de capital humano. El Informe enfatiza que una condición para diseñar políticas exitosas de reducción de la desigualdad consiste en entender los mecanismos de transmisión de logros a nivel del hogar e incidir sobre ellos.

### Algunos datos

- La relación de la prevalencia de la desnutrición infantil es entre 5 y 10 veces más alta en los jóvenes del 20% con menores ingresos, que en los jóvenes del 20% con mayores ingresos.
- Alrededor del 96% de los niños de entre 6 y 12 años está matriculado en algún establecimiento educativo. Este porcentaje baja a 82% para el segmento de edad de 13 a 17 años, y es de sólo 36% en el segmento de 18 a 23 años de edad.
- Un joven con excelentes habilidades cognitivas pero procedente de un hogar en condiciones de pobreza tiene solamente un 1% de probabilidad de llegar a terminar la universidad.
- Esta probabilidad es de un 65% para un joven de similares habilidades cognitivas pero proveniente de un hogar con altos ingresos.

### Crisis económica, vulnerabilidad y protección del logro en desarrollo humano

La identificación de las restricciones que limitan los logros en desarrollo humano en el paso de una generación a otra es crucial, al igual que la protección de los logros alcanzados, señala el documento. En un contexto de recursos escasos en el cual es necesario realizar enormes esfuerzos para romper la reproducción de la desigualdad entre generaciones, es fundamental prevenir retrocesos en materia de salud, educación y posibilidades de generación de ingresos.

Las crisis económicas y los eventos extremos de origen climatológico son situaciones experimentadas por diversos países de ALC que pueden disminuir los logros alcanzados en desarrollo humano. Ambos suelen incidir negativamente en la actividad económica general, y pueden producir choques severos en la formación de capital humano, la pobreza y la desigualdad de los países.

Por ello, la protección de los logros en desarrollo humano y la reducción de la desigualdad exigen considerar acciones preventivas que minimicen los impactos negativos de fenómenos extremos de naturaleza económica o climatológica, y no condenen a la población más vulnerable a reducir su inversión en capital humano.

## ¿Por qué se transmite la desigualdad?

### Lo que no se ve

# Las aspiraciones personales y la autonomía influyen en la transmisión de la desigualdad

*Una encuesta pionera en la región permite evaluar en qué medida las aspiraciones de las personas influyen sobre factores como los niveles de escolaridad o el acceso a ciertos servicios básicos.*

La encuesta sobre las *aspiraciones* y la *agencia* para el desarrollo humano en el contexto latinoamericano permitió conocer y analizar, por vez primera, el impacto de los principales factores correlacionados con las aspiraciones educativas de las hijas e hijos y la naturaleza de la transmisión intergeneracional de estas aspiraciones. La encuesta fue realizada a unos 4,000 hogares en las principales zonas metropolitanas de Buenos Aires, Managua y Ciudad de México.

Según los resultados, la región muestra un alto grado de estratificación: un nivel socioeconómico bajo está correlacionado con redes sociales de bajos niveles de escolaridad y de ingresos, tanto en familiares, como en amigos y colegas del trabajo. Las tres ciudades donde se desarrolló el estudio representan en este sentido sociedades “desconectadas”, indica el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*.

Una nota positiva que señala el Informe es que la estratificación de las aspiraciones educativas que tienen los padres para sus hijos parece ser menor que la estratificación socioeconómica, según los datos recabados. Esto se ve reflejado en que, con independencia del nivel socioeconómico del hogar, al menos seis de cada diez padres aspiran a un nivel universitario para sus hijos. Sin embargo, aún cuatro de cada diez hogares aspiran a un nivel menor al de profesional para sus descendientes, si el hogar es de nivel socioeconómico bajo, y a un nivel de posgrado, si el hogar es de nivel socioeconómico alto (ver Gráfico 8).

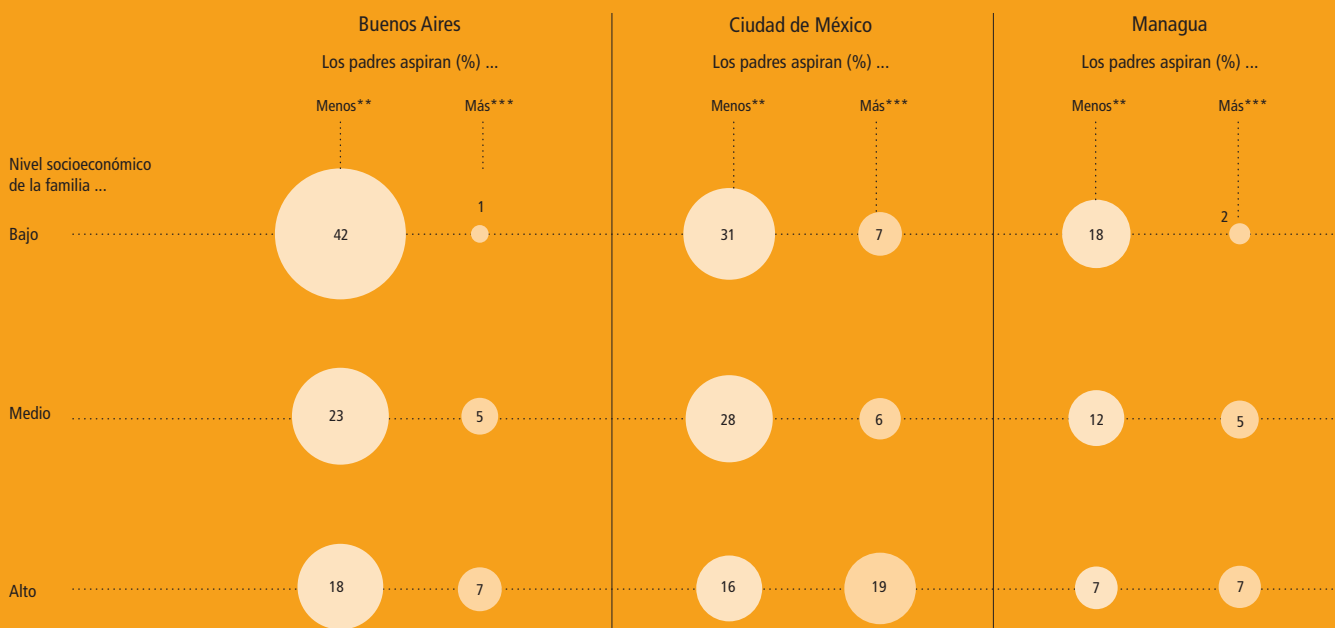
El análisis muestra también que las aspiraciones de los jóvenes se encuentran fuertemente asociadas a las de sus progenitores. El hecho de que los padres aspiren a determinado nivel de escolaridad para los hijos aumenta de manera significativa la probabilidad de que esos jóvenes también aspiren a esos niveles. El Informe señala también que, al estar estratificada socialmente, esta influencia intergeneracional tiende a reproducir las desigualdades.

### Hacia sociedades más conectadas

El Informe muestra cómo ciertos factores idiosincrásicos, determinados y a su vez limitados por el contexto socioeconómico en el cual está inmerso el grupo familiar, son importantes para la generación de las metas y el nivel de autoconfianza del que se dispone para alcanzarlas. Si se toma como base la estratificación observada en las tres áreas metropolitanas estudiadas, el Informe revela que estos elementos influyen en la reproducción de la desigualdad. Asimismo, uno de los aportes del Informe es la identificación de *brechas* importantes en las aspiraciones de las personas, las cuales son generadas tanto por el contexto social como por los *funcionamientos* individuales, los que se ven limitados en el caso de las personas que viven en condiciones socioeconómicas menos favorables. Cuando la distancia entre las aspiraciones de las personas y los recursos necesarios para alcanzarlas es demasiado grande, la *brecha* no puede ser cubierta. Esta situación es propia de las sociedades estratificadas, en las cuales, a su vez, es muy grande la distancia que existe entre las aspiraciones de las personas que integran los grupos más favorecidos y aquellas de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Esta idea refiere a la noción de “sociedades conectadas” y ayuda a comprender la importancia de las aspiraciones en el caso de la persistencia de la desigualdad en ALC. Puede suponerse que las sociedades *conectadas*, en las cuales los individuos perciben la existencia de otros tipos de vida que son alcanzables, generan mayores niveles de esfuerzos y mayor movilidad social que las sociedades *polarizadas*, en las cuales se observan agrupaciones poblacionales alrededor de, por ejemplo, determinados niveles de ingresos.

**Gráfico 8\* Buenos Aires, Ciudad de México y Managua. ¿Hasta dónde quieren los padres que sus hijos estudien? ¿Los padres aspiran que sus hijos obtengan más o menos que una formación universitaria?**



\* Corresponde al Gráfico 4.4 del Informe

\*\* En esta categoría se incluyen los siguientes niveles de escolaridad: Sin escolaridad, primaria, secundaria (para el caso de Buenos Aires y Managua) y bachillerato (para el caso de la Ciudad de México).

\*\*\* Se refiere a un nivel de posgrado (maestría y doctorado).

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares realizadas en Buenos Aires, Ciudad de México y Managua para el presente Informe.

## El papel de la política en la persistencia de la desigualdad en América Latina y el Caribe

# El sistema político no permite compensar las desigualdades

*Los procesos de toma de decisión y las formas en que se agregan los intereses de distintos grupos pueden resultar en que la desigualdad persista, o al menos dificultar que se reduzca*

La desigualdad genera desigualdad. Las situaciones de bajo logro en indicadores de desarrollo humano, a nivel de los hogares, persisten de una generación a otra por una combinación compleja de factores; la heterogeneidad en el acceso a oportunidades y espacios de elección efectiva se reproducen a nivel sistémico, se indica en *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.

Para reducir la desigualdad, señala el documento, el Estado tiene la posibilidad de intervenir ampliando y garantizando, entre otros, el acceso a la educación y la salud para promover la igualdad en el acceso a servicios de calidad. Además, debe garantizar la igualdad en el acceso a la participación política por las vías institucionales. Como se afirma en el Informe, “la igualdad en desarrollo humano requiere de un Estado fuerte y eficaz”.

La capacidad de los hogares e individuos de incidir sobre su propio proceso de desarrollo tiene una manifestación política: el acceso al poder y a la participación política. Según el Informe, si la capacidad del Estado no está acompañada por un proceso de consolidación democrática -rendición de cuentas, sistema

de pesos y contrapesos, competencia política- no se incidirá positivamente en los niveles de igualdad.

La desigualdad en ALC ha sido también un elemento persistente en el diseño de instituciones políticas, en la provisión de bienes públicos y en los resultados de la política pública en general. La relación desigualdad-régimen político se manifiesta, según el estudio, en una estructura fiscal asimétrica, una escasa capacidad regulatoria del Estado, que genera servicios monopólicos u oligopólicos, reglas de juego de escasa transparencia, y baja respuesta de los servicios públicos a las demandas de la ciudadanía. Estos resultados de políticas implican que los sectores más desfavorecidos de la sociedad tengan mayores dificultades y costos para acceder a prestaciones de buena calidad.

Los estados de ALC presentan dificultades para representar a toda la ciudadanía, lo que conlleva a la aparición de “mutaciones

negativas de la representación”, señala el texto del Informe. Estas mutaciones se concretan en el clientelismo, la captura del Estado, la corrupción generalizada y un débil compromiso ciudadano con la acción pública.

El documento sugiere también que una agenda mínima para el combate contra la desigualdad en desarrollo humano en ALC y su transmisión intergeneracional podría empezar por disminuir las desigualdades de poder e influencia procurando erradicar el clientelismo, la captura del Estado y la corrupción. El fortalecimiento general de las instituciones estatales clave y el impulso a una participación ciudadana más activa, que haga visibles a todos los sectores de la sociedad y sus necesidades, son otros aspectos que, según el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, deberían formar parte de este acuerdo de mínimos.

## Una estructura fiscal regresiva y poca capacidad regulatoria del Estado

América Latina y el Caribe tiene una estructura fiscal “particular” que, con excepciones, se caracteriza por privilegiar la recaudación vía impuestos al consumo e impuestos indirectos en general, y una recaudación relativamente baja mediante impuestos directos al ingreso e impuestos a la propiedad. La presión tributaria en ALC es entre 10 y 23 puntos porcentuales inferior a la de otras zonas del mundo.

Los grupos más vulnerables tienen también menos posibilidades de hacer escuchar su voz como consumidores. La garantía de ámbitos de competencia real en la esfera económica y la

regulación eficaz en mercados con características de monopolio natural son funciones centrales donde la debilidad institucional repercute en exclusión de las personas con menores ingresos a determinados mercados, o un acceso a estos en condiciones muy desfavorables, indica el Informe. Una medición realizada para el caso de México muestra que la estructura monopólica de los mercados genera pérdidas en el poder adquisitivo de la población, y que esas pérdidas están más concentradas en la población pobre: por cada 100 pesos de poder adquisitivo que pierde una persona de altos ingresos, una persona pobre pierde 120 pesos.

**Cuadro 2\* Comparación internacional de la presión tributaria como porcentaje del producto interno bruto. 2005 (%)**

Región o país	Total	Rentas y ganancias de capital	Impuestos a la propiedad	Otros impuestos directos	Subtotal de impuestos directos	Bienes y servicios y transportes	Otros impuestos	Seguridad social
América Latina y el Caribe	17,0	3,8	0,8	0,2	4,8	9,4	0,5	2,3
OCDE	36,4	12,9	2,0	0,0	14,9	11,5	0,2	9,3
UE 15	40,1	13,7	2,1	0,4	16,2	12,1	0,3	11,3
Estados Unidos	26,8	12,5	3,0	0,0	15,5	4,6	0,0	6,6
Japón	26,4	8,5	2,6	0,0	11,1	5,3	0,1	10,0

\* Corresponde al Cuadro 5.1 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007).

## La recomendación

# La desigualdad en América Latina y el Caribe se debe combatir con políticas específicas

*Las políticas sociales pueden mejorar los indicadores de pobreza, pero sin políticas específicas para reducir la desigualdad el efecto de estas intervenciones se ve limitado.*

“La desigualdad debe combatirse *per se*, como objetivo de política explícito”, se afirma en el texto del *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. El problema de la desigualdad es mucho más amplio que el de la pobreza, por lo que más allá de los programas de transferencias, se necesita una política pública que disminuya la distancia entre los estratos en los que están divididas las sociedades de ALC. Esta política específica debe hacer visibles y alcanzables distintas alternativas de vida para expandir las libertades que las personas tienen de elegir efectivamente entre opciones de vida disponibles, indica el Informe.

Estas políticas deberían enfocarse en tres pilares componentes de lo que el Informe denomina como *Enfoque A: alcance, amplitud y apropiación*. Las intervenciones para reducir la desigualdad deben llegar a las personas, hogares y comunidades para quienes fueron diseñadas (*alcance*) y deben atacar toda la gama de restricciones operativas del entorno para ser eficaces (*amplitud*). Estas políticas, además, deben ser consistentes e incidir sobre las aspiraciones, objetivos y autonomía de los individuos beneficiarios, haciéndolos *agentes* y no *pacientes* de las políticas de desarrollo (*apropiación*), afirma el Informe *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.

Tres elementos son cruciales en el diseño de este tipo de intervenciones públicas. En primer lugar, las políticas para reducir la desigualdad deben fundamentarse en una clara definición de las coaliciones políticas que las hacen viables. En segundo término, las intervenciones deben partir de un análisis detallado de las restricciones objetivas, contextuales y de recursos, y de los aspectos subjetivos que perpetúan los rezagos relativos. Por último, el estudio indica que las intervenciones para reducir la desigualdad deben incorporar elementos que refuercen dinámicas de ciudadanía y empoderamiento, como reglas básicas de transparencia, rendición de cuentas y reforzamiento de las instancias de protección de los consumidores.

Otro de los retos que plantea el Informe es expandir y fortalecer el papel que juega la escuela en lograr la efectiva ampliación de las capacidades de las personas que provienen de hogares con

desventajas relativas. La atención a la dimensión de las brechas territoriales, de género y de origen racial y étnico debe ser también un elemento central de la planeación de la política pública para reducir la desigualdad.

El *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* concluye que se requiere de una política social con una visión más amplia. Una política que al diseñar y aplicar planes sociales tome en cuenta no sólo los factores locales sino que también se preocupe por entender los procesos a nivel sistémico y del hogar que permitan a una generación alcanzar determinados niveles de logro y transmitirlos a la siguiente.

### Chile Solidario

Según el Informe de PNUD, programas como Comunidades Solidarias Urbanas de El Salvador o Chile Solidario han incorporado algunos elementos de esta visión política. El programa implementado en el país del Cono Sur mantiene una lógica conceptual de integralidad y aborda la pobreza actual desde la perspectiva de la demanda a través de asistencia en el corto plazo (mediante el apoyo psicosocial, transferencias monetarias directas y programas de asistencia social) y una estrategia de promoción en el mediano plazo (con acceso preferencial a los servicios sociales para ayudar a las familias a salir de la pobreza). La intervención también incluye una focalización explícita en la prestación, con el fin de mejorar la coordinación y promoción de los programas más necesarios para el sector en condiciones de pobreza extrema.

Las evaluaciones realizadas a este programa muestran impactos importantes. Entre otros, destacan los aumentos significativos en la posibilidad de que los niños de 4 a 15 años de edad estén matriculados en la escuela y una reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia en áreas rurales en un 20% de los hogares participantes.

## Expresiones de agradecimiento

El equipo de este Informe inició su trabajo en febrero de 2008, bajo la dirección regional del PNUD para América Latina y el Caribe de Rebeca Grynsman, actual Secretaria General Adjunta de la ONU y Administradora Asociada del PNUD. El Equipo Coordinador y los autores del Informe agradecen a la señora Grynsman su contribución intelectual, impulso y apoyo a este Informe.

Se agradece especialmente el apoyo generoso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Fondo Fiduciario España-PNUD, *Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe*, sin el cual no hubiera sido posible llevar a cabo este trabajo.

Las contribuciones de los miembros del Consejo Asesor del Informe durante la reunión de Septiembre 2008 en New York, así como en las comunicaciones bilaterales con el equipo, han sido fundamentales para el fortalecimiento del proyecto.

Se agradece a Cecilia Ugaz, Representante Residente Adjunta del PNUD en Argentina, por su colaboración en la preparación del Resumen Ejecutivo y al PNUD de Argentina por haber permitido que el equipo del Informe contara con su apoyo para esa tarea.

Se agradecen también los comentarios recibidos de muchos colegas a lo largo de la realización del Informe, especialmente de aquellos que participaron en las siguientes reuniones:

- Reuniones anuales de la Red Latinoamericana de Desarrollo Humano del PNUD en Santo Domingo (2007), Montevideo (2008), y Lima (2009).
- Reuniones de la Red de Desigualdad y Pobreza de LACEA-BM-BID-PNUD en Bogotá (2007), Santo Domingo (2008) y Lima (2009).
- Reuniones anuales de la *Human Development and Capabilities Association* (HDCA), Montevideo (2008) y Lima (2009).
- Reuniones anuales de la *Latin American and the Caribbean Economic Association* (LACEA), Río de Janeiro (2008) y Buenos Aires (2009).
- Conferencia sobre la Transmisión Intra- e Inter-generacional de la desigualdad en El Colegio de México, México DF (2008).
- Ciclo de seminarios del PNUD DRALC en Nueva York.
- Ciclo de seminarios del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México en México DF.
- *Workshop on Inequality and Human Development Measurement*. Vanderbilt University, 23 y 24 de enero 2009.
- Reunión de consulta con el Equipo del Informe sobre Desarrollo Humano de Nicaragua, Managua, 31 de marzo 2009. Ciclo de seminarios del EGAP-TEC de Monterrey, Campus Estado de México, México, octubre 2009.
- *3rd OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy OECD: The Future of Human Development Measures*. Busan, Corea del Sur, 27 de octubre 2009.
- Reuniones de consulta con el Comité Ejecutivo, Comité Técnico y Equipo de Comunicación de las oficinas del PNUD de:
  - México y Centroamérica, llevada a cabo en México DF, México, el 18 y 19 de enero 2010.
  - Cono Sur, llevada a cabo en Buenos Aires, Argentina, el 25 y 26 de enero 2010.
  - Área Andina, llevada a cabo en Quito, Ecuador, el 1 y 2 de febrero 2010.
  - Área del Caribe, llevada a cabo en Kingston, Jamaica, el 4 y 5 de febrero 2010.
- Reunión de consulta con el *Regional Service Center* de la DRALC, Ciudad de Panamá, Panamá, 3 de febrero 2010.
- 2da Reunión Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México DF, junio 2010.
- Reunión de consulta con el Equipo de *Human Development Report Office*, Nueva York, junio 2010.
- Foro Fiscalidad y Cohesión Social en América Latina, organizado por EUROSociAL Fiscalidad en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 7 al 9 de junio 2010.
- Reunión de la FIIAPP-AECID en Cartagena de Indias, Colombia, junio 2010.

Se agradecen las muy útiles discusiones mantenidas con Sabina Alkire, Irma Arriagada, Kaushik Basu, Jere R. Behrman, Francois Bourguignon, Rebeca Centeno, Marcelo Delajara, Severine Deneulin, Francisco Ferreira, James E. Foster, Gary Fields, Ravi Kanbur, María de la Paz López, David Mayer-Foulkes, Mónica Orozco, Harry Patrinos, Jean Philippe Platteau, Gloria Rubio, Jaime Saavedra, Emma Samman, María Emma Santos, Patricio Solís, Miguel Urquiola y Florencia Torche y, el continuo apoyo de las autoridades y colegas de El Colegio de México.

Por último, el equipo del Informe agradece a todos aquellos que participaron de manera directa o indirecta en la realización del mismo, y asume la plena y total responsabilidad por cualquier error u omisión.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

**Helen Clark**

Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Rebeca Grynszpan**

Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD**

**Heraldo Muñoz**

Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

**Luis Felipe López-Calva**

Economista Jefe y Coordinador del área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano

**Pedro Manuel Moreno**

Especialista de Programa, área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano

**Equipo encargado de la edición del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010**

**Coordinación General y Autores Principales**

**Luis Felipe López-Calva**

Economista Jefe y Coordinador del área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano  
Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Isidro Soloaga**

Profesor de Economía, El Colegio de México

**Equipo de Redacción**

**Aniel Altamirano**, Consultor PNUD

**Gabriela Cordourier**, Consultora PNUD

**Mariana Enghel**, Consultora PNUD

**Alfredo González**, Consultor PNUD

**Roberto Pablo Morales**, Consultor PNUD

**Helena Rovner**, Consultora PNUD

**Equipo de Planificación Estratégica y Comunicación**

**Pablo Basz**

Asesor de Comunicaciones, DRALC

**Armando Carballido Gómez**

Consultor PNUD y coordinador de la estrategia de comunicación

**Pedro Manuel Moreno**

Especialista de Programa, área de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano, DRALC

**Consultores**

**Gabriela Agosto**, Observatorio Social Argentina

**Sabine Alkire**, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

**Aniel Altamirano**, Consultor PNUD

**María Laura Alzúa**, Universidad Nacional de la Plata/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)

**Eduardo Amadeo**, Observatorio Social Argentina

**Mabel Andalón**, Cornell University

**Eva Arceo-Gómez**, El Colegio de México

**Irma Arriagada**, Consultora PNUD

**Silvia Casanovas**, Consultora PNUD

**Caterina Colombo**, Consultora PNUD

**Ana Contreras**, Princeton University

**Dante Contreras**, PNUD y Universidad de Chile

**Gabriela Cordourier**, Consultora PNUD

**Guillermo Cruces**, Universidad Nacional de la Plata/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)

**Marcelo Delajara**, Banco de México

**Joseph Deutsch**, Bar-Ilan University

**Rafael Di Tella**, Harvard University

**Juan Dubra**, Universidad de Montevideo

**Carlos Elizondo Mayer-Serra**, Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Gary S. Fields**, Cornell University

**James E. Foster**, The George Washington University

**Néstor Gandelman**, Universidad ORT Uruguay

**Leonardo Gasparini**, Universidad Nacional de la Plata/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)

**Garance Genicot**, Georgetown University

**Jérémie Gignoux**, Paris School of Economics

**Alfredo González Reyes**, Consultor PNUD

**Julio Guzmán**, University of Chicago

**Carolina Izaguirre**, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consultora PNUD

**Ravi Kanbur**, Cornell University

**Kevin Macdonald**, Banco Mundial

**Mariana Marchionni**, Universidad Nacional de la Plata/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)

**David Mayer-Foulkes**, Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Johannes M. Metzler**, Ludwig-Maximilians-Universität München

**Roberto Pablo Morales**, Consultor PNUD

**Eduardo Ortiz-Juárez**, DRALC

**Thomas Otter**, Consultor independiente

**Mónica Pachón**, Universidad de los Andes

**Emma Samman**, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

**María Emma Santos**, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

**Janice Natalie Seinfeld Lemlig**, Universidad del Pacífico del Perú

**Suman Seth**, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

**Jacques Silber**, Bar-Ilan University

**Benita Thompson**, The University of the West Indies

**Florencia Torche**, New York University

**Miguel Urquiola**, Columbia University

**Sergio Urzúa**, Northwestern University

**Andrea Vigorito**, Universidad de la República, Uruguay

**Florian Wendelspiess Chávez Juárez**, Asistente de Investigación PNUD

**Gaston Yalonetzky**, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

**José Zubizarreta**, New York University

**Colaboración especial**

**PNUD**

**Jessica Braver**, DRALC

**Elia Carrasco**, DRALC

**María Victoria Duque López**, DRALC

**Jacqueline Estevez**, DRALC

**Almudena Fernández**, DRALC

**Carolina Moreno**, DRALC

**Eduardo Ortiz-Juárez**, DRALC

**Stefano Pettinato**, DRALC

**Cecilia Ugaz**, Representante Residente Adjunta, PNUD Argentina

**Mónica Villanueva**, Asistente de Investigación PNUD

**Florian Wendelspiess**, Asistente de Investigación PNUD

**UNOPS**

**Marialicia Ayala**

**Ivonne Castañeda**

**Claudia Nochez-Palacios**

**Consejo Asesor**

**Alicia Bárcena**, CEPAL

**Jere R. Behrman**, University of Pennsylvania

**Nancy Birdsall**, Center for Global Development

**Francisco H. G. Ferreira**, Banco Mundial

**Sakiko Fukuda-Parr**, The New School

**Carol Graham**, The Brookings Institution

**Rebeca Grynszpan**, PNUD

**Selim Jahan**, PNUD

**Bernardo Kliksberg**, PNUD

**Jeni Klugman**, PNUD

**Thierry Lemareshquier**, Consultor

**Nora Lustig**, Tulane University

**José Luis Machinea**, Universidad Torcuato Di Tella

**Alejandro Toledo**, SAIS-Johns Hopkins University

**Michael Walton**, Harvard University

**Ernesto Zedillo**, Yale University



## Contactos para medios de comunicación

### Argentina

**María M. Ambrosoni**

*Coordinadora de Comunicación Institucional*

Tel: (54+11) 4320-8742 y (54+11) 4320-8742

maria.ambrosoni@undp.org

### Bolivia

**Robert Brockmann**

*Oficial Nacional de Información*

Tel: (591+2) 2624-512

Fax: (591+2) 279-5820

robert.brockmann@unic.org

### Brasil

**Daniel Castro**

*Asesor de Comunicaciones*

Tel: (55+61) 3038-9117

Fax: (55+61) 8181-5627

daniel.decastro@undp.org

### Colombia

**Amparo Díaz**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (57+1) 488-9020

Fax: (57+1) 488-9010

amparo.diaz@undp.org

### Costa Rica

**Danilo Mora**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (506) 2296-1544

Fax: (506) 2296-1545

danilo.mora@undp.org

### Cuba

**Mayrilian Acosta**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (537) 204-1513

Fax: (537) 204-1516

mayrilian.acosta@undp.org

### Ecuador

**Carla Rossignoli**

*Coordinadora de Comunicaciones*

Tel: (593+2) 246-0330

Fax: (593+2) 246-195

carla.rossignoli@undp.org

### El Salvador

**Miguel Huevo**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (503) 2263-0066 y 2209-3522

Fax: (503) 2263-3501

miguel.huevo@undp.org

**Héctor Pacheco**

*Asistente de Comunicaciones*

Tel: (503) 2209-3595

Fax: (503) 2263-3501

hector.pacheco@undp.org

### Guatemala

**Héctor Morales**

*Analista de Comunicaciones*

Tel: (502) 2384-3133 y (502) 2384-3100

Fax: (502) 2384-3200

hector.morales@undp.org

### Guyana

**Angelique Reid**

*Analista de Comunicaciones*

Tel: (92) 226-4040/48/49

angelique.reid@undp.org

### Haití

**Mariana Nissen**

*Oficial de Comunicaciones*

Cel: (509) 3764-3580

mariana.nissen@undp.org

**Rose Fortune**

*Oficial de Comunicaciones*

Cel: (509) 3484-5851

rose.fortune@undp.org

### Dimitry Leger

*SURGE Comms Advisor*

Cel: (509) 3792-1164

dimitry.leger@undp.org

### Honduras

**Ana Elsy Mendoza**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (504) 231-1736 y 220-1100

Fax: (504) 239-8010

ana.elsy.mendoza@undp.org

### Jamaica

**Carol Narcisse**

*Partnership & Communications Advisor*

Tel: (978) 2390 ext. 2000

Fax: (876) 946-2163

carol.narcisse@undp.org

### México

**Nayeli Torres Padilla**

*Jefa de Comunicaciones*

Tel: (52+55) 5263-9873

Fax: (52+55) 5255-0095

nayeli.torres@undp.org.mx

### Nicaragua

**Walter Lacayo**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (505) 266-1701 Ext. 105

Fax: (505) 266-6909

walter.lacayo@undp.org

### Panamá

**Janibeth Miranda Plúa**

*Asociada de Comunicaciones*

Tel: (507) 302-4634

janibeth.miranda@undp.org.pa

### Paraguay

**Rocío Galiano Mares**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (595+21) 611-980 ext.170

Fax: (595+21) 611 981

rocio.galiano@undp.org

**Ruth Benítez**

*Oficial de Comunicaciones*

ruth.benitez@undp.org

### Perú

**Vera Lauer**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (511) 215-6969

Cel: (511) 997-548-612

Fax: (511) 447-2278

vera.lauer@undp.org

### República Dominicana

**María Virgen Gómez**

*Oficial de Comunicación*

Tel: (1+809) 537-0909 ext. 300

Fax: (1+809) 531-3507

maria.v.gomez@undp.org

### Trinidad y Tobago

**Joy Carol Brathwaite**

Tel: (1+868) 623-7056 ext. 235

Fax: (1+868) 623-1658

joy.brathwaite@undp.org.tt

### Uruguay

**Jorge Surraco**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (598+2) 412-3356 /58/59

Fax: (598+2) 412-3360

jorge.surraco@undp.org

### Venezuela

**Patricia Clarembaux**

*Oficial de Comunicaciones*

Tel: (58) 208-4323

patricia.clarembaux@one.un.org

### Centro Regional para América Latina y el Caribe (Panamá)

**Pablo Basz**

*Asesor Regional de Comunicaciones para América*

*Latina y el Caribe*

Tel: (507) 305-4864

Pablo.basz@undp.org



**América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y esa característica constituye un obstáculo mayor para reducir la pobreza, avanzar en el desarrollo humano, y para ampliar las libertades y opciones con las que las personas cuentan a lo largo de sus vidas.**

La persistencia de la desigualdad, acompañada de una baja movilidad social, ha llevado a la región a caer en una “trampa de desigualdad”, un círculo vicioso difícil de romper. ¿Cómo podemos acabar con esta situación? ¿Qué políticas públicas se pueden diseñar para evitar que la desigualdad se siga transmitiendo de una generación a otra? ¿Por qué el sistema político y los mecanismos de redistribución no han sido eficaces en revertir este patrón?

Este primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 propone respuestas a estas preguntas sobre la base de una convicción fundamental: reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe es posible. Más aún, implementar las políticas necesarias para hacerlo es indispensable para poder luchar efectivamente contra la pobreza.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas, de la ampliación de las opciones de vida realmente disponibles, para que todos podamos elegir con autonomía.

Con una perspectiva de desarrollo humano y siguiendo la tradición del pensamiento del PNUD desde 1990, este primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* busca entender el fenómeno de la desigualdad y convertirse en un instrumento útil para elaborar propuestas de política específicas que se adapten al entorno de cada país. Desde estas páginas se hace un llamado para romper el histórico círculo vicioso de alta desigualdad, mediante la aplicación de medidas concretas y efectivas. El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 del PNUD quiere ser, en definitiva, una convocatoria a actuar hoy sobre el futuro.

Con el auspicio de:



**Santillana**